

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä
ulkomaalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 78.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Klas G. Ivars sisäasiainministeriöstä, tarkastaja Matti Ahola-Luttila ulkomaalaiskeskuksesta, ylijohtaja Hannu Tulkki väestörekisterikeskuksesta, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen Suomen Kaupunkiliitosta, varatuomari Heikki Harjula Suomen Kunnallisliitosta, jaostopäällikkö Erik Nylund Finlands svenska kommunförbundet ja Suomen Ulkomaalaisyhdistyksen edustajana hallituksen jäsen Darryl Taylor.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että äänioikeus kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin olisi kaikilla äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävillä ulkomaalaisilla, joilla on ollut kotipaikka Suomessa kahden vaali- tai äänestysvuotta edeltäneen vuoden ajan.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan niin, että ulkomaalaiset voisivat osallistua syksyllä 1992 toimitettaviin kunnallisvaaleihin.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää uudistusta yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä esitettävin muutoksin.

Ulkomaalaiselle annettavan kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytyksenä tulee olla ulkomaalaisen pysyväisluonteinen asuminen Suomessa. Ulkomaalaisten on myös, jotta heidän voidaan olettaa käyttävän äänioi-

keutta, integroiduttava monin tavoin suomalaiseen yhteiskuntaan.

Muut ulkomaalaiset kuin pohjoismaiden kansalaiset edustavat yli sataa oikeuskulttuuriltaan toisistaan ja usein myös suomalaisesta oikeuskulttuurista paljonkin poikkeavia valtioita. Tähän nähden on valiokunnan mielestä aiheellista, että näiltä muilta ulkomaalaisilta vaaditaan kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytyksenä pidempää Suomessa asumista kuin pohjoismaiden kansalaisilta, jotka 15 vuotta siten saivat vastavuoroisuuden perusteella vastaa- vat oikeudet. Valiokunta pitää sopivana, että määräaika tältä osin on neljä vuotta esityksessä ehdotetun kahden vuoden asemesta. Toista ja kolmatta lakiehdotusta onkin muutettu niin, että pohjoismaiden kansalaisiin nähden kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytyksenä on nykyiseen tapaan kahden vuoden pysyvä asuminen Suomessa, kun taas muilta ulkomaalaisilta vaaditaan, että heillä on ollut kotipaikka Suomessa neljän vaalivuotta edeltävän vuoden ajan.

Koska ulkomaalaisen kunnallinen äänioikeus määräytyy vaalivuoden alun mukaan, on mahdollista, että ulkomaalainen muuttaa Suomesta ennen vaalitoimitusta. Tällaisissa tapauksissa vaikuttaa aiheettomalta lähettää maasta muutaneelle enää ilmoituskorttia. Valiokunnan mielestä tähän seikkaan tulisi kiinnittää huomiota jossakin kunnallisvaalilainsäädännön tulevassa teknisessä tarkistuksessa.

Toisen lakiehdotuksen 102 c §:n johdosta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnallisessa kansanäänestyksessä äänestys-oikeus on Suomen kansalaisilla, joilla on kotipaikka kunnassa sinä päivänä, jolloin kunnanvaltuusto tekee päätöksen kansanäänestyksen toimitamisesta. Vastaavan edellytyksen tulee valiokunnan mielestä koskea myös ulkomaalaisia, minkä takia pykälää on muutettu.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan

rekisteröimiskäytäntö vaihtelee jonkin verran paikkakunnittain. Yhdenmukaisuutta kotipaikkarekisterimerkinnöissä tulisi lisätä, tarvittaessa antamalla asiasta ohjeita rekisteritoimistoille.

Ulkomaalaislain (378/91) 31 §:n mukaan ulkomaalaiselle, jolle ei anneta turvapaikkaa, voidaan myöntää oleskelulupa, jos hän ei voi turvallisesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Tällä perusteella oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia on saadun selvityksen mukaan merkitty kotipaikkarekisteriin. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisissa tapauksissa kuitenkin yleensä on oletettava kysymyksen vielä olevan tilapäisluonteisesta oleskelusta. Kotipaikkarekisteriin merkitsemisen tulisi tapahtua vasta pysyväisemmän maahan asettumi-

sen perusteella. Toisaalta kohtuussyistä täytyy lähteä siitä, että määräaikaisen oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset voivat kuitenkin tulla osallisiksi niistä useista oikeuksista, jotka muutoin kytkeytyvät kotipaikkaan jossakin kunnassa. Valiokunnan käsityksen mukaan on selvitetävä, tarvitseeko väestökirja- ja muutakin lain-säädäntöä näiltä osin selkeyttää.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan ja

että toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

2.

Laki

kunnallislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun kunnallislain (953/76) 16 §:n 2 momentti ja 102 c §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 16 §:n 2 momentti 18 päivänä toukokuuta 1990 annetussa laissa (435/90) ja 102 c §:n 2 momentti 16 päivänä heinäkuuta 1990 annetussa laissa (655/90), ja

lisätään lain 102 a—102 d §:ään, sellaisina kuin ne ovat mainitussa 16 päivänä heinäkuuta 1990 annetussa laissa, otsikko seuraavasti:

16 §

Äänioikeus

Äänioikeus on myös ulkomaalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa *neljän tai, jos hän on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, kahden* vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 a ja 102 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

102 c §

Äänestys-oikeus

Äänestys-oikeus kansanäänestyksessä on

myös ulkomaalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa *vuoden alusta siihen päivään, jolloin kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksen kansanäänestyksen toimittamisesta, sekä neljän tai, jos hän on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, kahden* äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 d §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki**kunnallisvaalilain 8 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 12 päivänä toukokuuta 1972 annetun kunnallisvaalilain (361/72) 8 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 18 päivänä toukokuuta 1990 annetussa laissa (436/90), seuraavasti:

8 §

Vaaliluetteloiden pohjaksi kirjoitetaan vaalivuoden lopussa voimassa olleen äänestysaluejaon mukaisesti pohjaluettelot. Niihin on otettava jokainen väestön keskusrekisterissä olevien tietojen mukaan tulevissa vaaleissa vaalioikeutettu henkilö, jolla on ollut väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka kunnassa asianomaisella äänestysalueella vaalivuoden ensimmäisenä päivänä. Pohjaluettelot on laadittava henkilöiden nimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä ja niihin on

merkittävä henkilön täydellinen nimi ja henkilötunnus. Pohjaluetteloihin on ulkomaalaisen kohdalle tehtävä merkintä siitä, että hänellä on ollut väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa *neljän tai, jos hän on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, kahden* vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että ensimmäinen lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, jäsenet Jansson, Laine, M. Laukkanen, J. Lep-

pänen, Moilanen, Nikula, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell, Komi, Lamminen ja Saastamoinen.

Vastalause

Perustuslakivaliokunnan enemmistö ehdottaa, poiketen hallituksen esityksestä, että kaikilta muilta ulkomaalaisilta kuin pohjoismaiden kansalaisilta vaaditaan kunnallisen äänioikeuden ja vaalioikeuden saamiseksi, että heillä on ollut kotipaikka Suomessa neljän vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan. Hallituksen esityksen mukaan tämä aika olisi kaksi vuotta, kuten vanhastaan on ollut pohjoismaalaisten kesken.

Perusteluina valiokunnan enemmistö esittää, että muut ulkomaalaiset kuin pohjoismaalaiset edustavat yli sataa oikeuskulttuuriltaan toisis-

taan ja usein myös suomalaisesta oikeuskulttuurista paljonkin poikkeavia valtioita. Mielestämme nämä perustelut eivät ole vakuuttavia ulkomaalaisten erottelulle, minkä vuoksi esitämme vastalauseena seuraavaa.

Väestörekisterikeskuksen valiokunnalle antamien tietojen mukaan maassamme oli syyskuussa 1991 kotipaikka noin 32 000 ulkomaalaisella. Pohjoismaista näitä oli noin 7 400. Suurin yksittäinen ulkomaalaisten ryhmä, noin 7 500 henkeä, ovat neuvostoliittolaiset. Näistä suuri osa on inkeriläisiä, joita tunnetusti pidetään meillä

paluumuuttajina. Seuraavaksi suurin ryhmä ovat Ruotsista tulleet noin 6 300 ihmistä. Tämän jälkeen eniten ulkomaalaisia on Saksasta 1 589, Yhdysvalloista 1 561 sekä Isosta-Britanniasta ja Pohjois-Irlannista 1 317. Kuudenneksi suurin ryhmä puolalaiset on enää 668 hengen suuruisen, seuraavina olevia norjalaisia on 532 ja tanskalaisia 492.

Maassamme on ulkomaalaisia varsin monista eri maista ja kaikista maanosista. Suurimmat ryhmät erottuvat kuitenkin varsin selvästi. Valtaosa ulkomaalaisista tulee maista, joita mielestämme on mahdoton luonnehtia sillä tavoin meikäläisestä oikeuskulttuurista poikkeaviksi, että näiden maiden kansalaisia olisi kohdeltava toisin kuin ruotsalaisia, norjalaisia, tanskalaisia ja islantilaisia. Esimerkiksi yhdysvaltalainen, brittiläinen tai saksalainen taikka ylipäätään länsieurooppalainen oikeuskulttuuri ei hevin ainakaan jää jälkeen suomalaisesta.

Muut pohjoismaat ovat merkittävästi monikulttuurisempia kuin Suomi. Näiden maiden kansalaisissa on siten myös paljon ihmisiä, jotka syntyperältään edustavat hyvin erilaisia kansallisuuksia. Valiokunnan enemmistön soveltama

kulttuurirajaus ei tästäkään syystä ole erottelu-perusteena merkityksellinen.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisesti, mutta toisen lakiehdotuksen 16 § ja kolmannen lakiehdotuksen 8 § hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisina sekä toisen lakiehdotuksen 102 c § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

102 c §

Äänestys-oikeus kansanäänestyksessä on myös ulkomaalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetty edellytykset ja jolla on ollut väestökirjallaisessa tarkoitettu kotipaikka Suomessa vuoden alusta siihen päivään, jolloin kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksen kansanäänestyksen toimittamisesta, sekä kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1991

Matti Vähänäkki

Gunnar Jansson

Ensio Laine

Paavo Nikula

Aarno von Bell