

**Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaisten kunnallista  
äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevaksi lainsäädännöksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että äänioikeus kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus neuvonantavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin olisi kaikilla äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävillä ulkomaalaisilla, joilla on ollut koti-

paikka Suomessa kahden vaali- tai äänestysvuotta edeltäneen vuoden ajan.

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

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT .....	3	3.3. Jatkovalmistelu .....	11
<b>1. Nykytila</b> .....	3	<b>4. Esityksen vaikutukset</b> .....	11
1.1. Ulkomaalaisten mahdollisuudet osallistua poliittiseen toimintaan .....	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	11
1.2. Pohjoismainen kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus .....	3	<b>1. Lakiehdotusten perustelut</b> .....	11
1.3. Tilanne eräissä muissa maissa .....	5	1.1. Suomen Hallitusmuoto .....	11
1.3.1. Muut pohjoismaat .....	5	1.2. Kunnallislaki .....	11
1.3.2. Eräät muut maat .....	5	1.3. Kunnallisvaalilaki .....	12
1.4. Kansainväliset sopimukset ja muut asiakirjat .....	6	<b>2. Tarkemmat määräykset ja ohjeet</b> .....	12
Voimassa olevat sopimukset .....	6	<b>3. Voimaantulo</b> .....	12
Valmisteilla olevat sopimukset ja asiakirjat .....	7	<b>4. Säättämjärjestys</b> .....	12
1.5. Uudistuksen tarve .....	8	LAKITEKSTIT .....	13
<b>2. Ehdotetut muutokset</b> .....	8	<b>1. Laki Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta</b> .....	13
2.1. Lähtökohtia .....	8	<b>2. Laki kunnallislain muuttamisesta</b> .....	13
2.2. Ulkomaalaisten äänioikeus kunnallisvaaleissa .....	9	<b>3. Laki kunnallisvaalilain 8 §:n muuttamisesta</b> ..	14
2.3. Ulkomaalaisten vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin .....	9	LIITTEET .....	15
2.4. Äänestys-oikeus neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä .....	9	<b>Rinnakkaistekstit</b> .....	15
<b>3. Asian valmistelu</b> .....	10	1. Laki Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta .....	15
3.1. Valmisteluelimet ja -aineisto .....	10	2. Laki kunnallislain muuttamisesta .....	16
3.2. Lausunnot .....	10	3. Laki kunnallisvaalilain 8 §:n muuttamisesta...	17

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

#### 1.1. Ulkomaalaisten mahdollisuudet osallistua poliittiseen toimintaan

Suomessa on noin 34 000 ulkomaalaista. Väestön keskusrekisterin tietojen mukaan näistä noin 26 500 asui vuoden 1991 toukokuun alussa vakinaisesti maassa. Heidän osuutensa maan koko väestöstä on noin 0,5 prosenttia. Suurimman ulkomaalaisryhmän muodostavat Ruotsin kansalaiset. Heitä asuu Suomessa noin 6 000. Seuraavaksi suurimmat kansalaisryhmät ovat neuvostoliittolaiset (noin 2 800), saksalaiset (noin 1 500), Yhdysvaltojen kansalaiset (noin 1 400) ja Yhdistyneen Kuningaskunnan kansalaiset (noin 1 200).

Jos tässä esityksessä ehdotetut lainmuutokset toteutetaan, maassa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista noin 20 000:lla olisi äänioikeus vuonna 1992 toimitettavissa vaaleissa.

Ulkomaalaisten oikeudet Suomessa ovat monessa suhteessa rajoitetumpia kuin Suomen kansalaisten oikeudet. Keskeiset perusoikeudet, kuten esimerkiksi ilmaisu-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, on hallitusmuodossa taattu vain Suomen kansalaisille. Käytännössä ulkomaalaiset kuitenkin Suomessa nauttivat useimmista perusoikeuksista samalla tavalla kuin maan kansalaiset. Joissakin tapauksissa nämä oikeudet on turvattu tavallisella lailla tai johdettavat kansainvälisistä Suomea velvoittavista sopimuksista.

Poliittisia oikeuksia ulkomaalaisilla on aivan viime aikoihin asti ollut varsin rajoitetusti. Ennen vuoden 1990 alkua heillä ei ollut oikeutta osallistua puolue toimintaan eikä oikeutta julkaista painotuotteita eikä myöskään nimenomaisesti säännöksiin perustuvaa oikeutta osallistua yleisiin kokouksiin eikä mielenosoituksiin. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on ollut ainoastaan muiden pohjoismaiden kansalaisilla, heilläkin vain edellyttäen, että heidät on kahden vaalivuotta edeltäneenä vuotena maassa henkikirjoitettu tai henkikirjoituksesta luopumisen jälkeen merkitty kotipaikkarekisteriin. Vastaavin edellytyksin muiden pohjoismaiden

kansalaiset on voitu myös valita valtuutetuiksi ja muihin kunnallisiin luottamustoimiin. Heidänkin poliittiset oikeutensa ovat kuitenkin olleet puutteellisia, kun heillä ei ole ollut edellä mainittujen oikeuksien lisäksi muita poliittisia oikeuksia, ennen muuta oikeutta osallistua puolue toimintaan ja kokoontumisoikeutta.

Uudessa yhdistyslaissa (503/89) myös muiden pohjoismaiden kansalaisille annettiin oikeus liittyä puolueisiin, jos heillä on kotipaikka Suomessa. Eduskunnassa asiasta virinheen keskustelun pohjalta yhdistyslakia kuitenkin muutettiin (1331/89) jo ennen sen voimaantuloa siten, että myös muille ulkomaalaisille, joilla on Suomessa kotipaikka, myönnettiin oikeus osallistua puolue toimintaan. He voivat nykyisin lain mukaan olla puolueiden ja niiden hallitusten jäseninä sekä perustaa oman puolueen.

Jotta ulkomaalaiset mainitun lainmuutoksen jälkeen myös tosiasiallisesti voisivat osallistua puolue toimintaan, tulisi puolueiden sääntöjä vastaavasti muuttaa. Tähän mennessä vain harvat puolueet ovat muuttaneet sääntönsä siten, että ulkomaalaiset voivat olla puolueen tai sen hallituksen jäseniä.

Viimeksi mainitun yhdistyslain muutoksen yhteydessä laajennettiin muutoinkin ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia. Yleistä kokouksista annettua lakia muutettiin (1332/89) siten, että oikeus osallistua yleisiin kokouksiin annettiin kaikille kansalaisuudesta riippumatta ja että tällaisen kokouksen järjestämisoikeus myönnettiin myös kaikille täysivaltaisille ulkomaalaisille, joilla on kotipaikka Suomessa. Myös painovapauslakia muutettiin (1333/89) siten, että ulkomaalaisilla, joilla on maassa kotipaikka, on nykyisin oikeus julkaista painokirjoituksia ja toimia aikakautisen painokirjoituksen päätoimittajana.

#### 1.2. Pohjoismainen kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus

Pohjoismainen kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus toteutettiin yhteispohjoismaisena hankkeena vuonna 1976. Aloitteen asiassa

oli tehnyt Suomen siirtolaisasiain neuvottelukunta jo vuonna 1971. Pohjoismaiden neuvosto oli sittemmin vuonna 1975 suositellut uudistuksen toteuttamista pohjoismaissa.

Suomessa asiaa valmisteli pohjoismaista kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta tutkimaan asetettu sisäasiainministeriön toimikunta, jonka mietinnössä (komiteamietintö 1975:89) tehdyn ehdotuksen pohjalta hallituksen esitys (HE 173/1975 II vp) valmisteltiin.

Uudistus toteutettiin lisäämällä Suomen Hallitusmuodon 51 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten osallistumisesta kuntain hallintoon säädetään lailla, sekä ottamalla asiaa koskevat lähemmät säännökset vuoden 1948 kunnallislain 15 §:ään sekä kunnallisvaalilain 8 ja 9 §:ään. Mainittujen säännösten mukaan äänioikeus kunnallisvaaleissa oli sellaisilla äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävillä mainittujen pohjoismaiden kansalaisilla, jotka oli kahtena vaalivuotta edeltäneenä vuotena henkikirjoitettu Suomessa. Kun vaalikelpoinen kunnan luottamustoimiin kunnallislain 16 §:n mukaan oli pääsääntöisesti jokainen kunnassa asuva henkilö, jolla lain 15 §:n mukaan oli äänioikeus, tässä tarkoitettujen muiden pohjoismaiden kansalaiset voitiin myös valita valtuutetuiksi ja muihin kunnallisiin luottamustoimiin. Uudistus tuli voimaan siten, että muiden pohjoismaiden kansalaisilla oli ensimmäisen kerran äänioikeus jo vuoden 1976 kunnallisvaaleissa.

Kun uusi kunnallislaki (953/76) vuonna 1976 annettiin, siirtyivät pohjoismaista kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevat säännökset asiasisällöltään muuttamattomina lain 16 ja 17 §:ksi.

Henkikirjoitusuudistuksen johdosta kunnallislain 16 §:ää on vuonna 1990 muutettu siten, että äänioikeus kunnallisvaaleissa on nykyisin Suomen kansalaisten lisäksi sellaisilla ennen vaalivuoden alkua 18 vuotta täyttäneillä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisilla, joilla on ollut väestökirjalaisissa (141/69) tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan. Vastaavasti on tuolloin uudistettu kunnallisvaalilain 8 ja 9 §.

Äänioikeutettujen muiden pohjoismaiden kansalaisten määrä on ollut kunnallisvaaleissa varsin vähäinen. Vuoden 1976 vaaleissa heitä oli 1459, vuoden 1980 vaaleissa 1 697, vuoden 1984 vaaleissa 2 131 ja vuoden 1988 vaaleissa 3 184. Vuonna 1976 heistä äänesti 960 eli 65,8 prosenttia ja vuonna 1980 kaikkiaan 946 eli

55,7 prosenttia. Tämän jälkeisten vaalien osalta äänioikeuttaan käyttäneitä pohjoismaalaisia ei ole tilastoitu. Myöskään siitä, kuinka moni pohjoismaalainen vuoden 1976 uudistuksen jälkeen on tullut valituksi valtuutetuksi taikka muuhun kunnalliseen luottamustoimeen, ei ole saatavissa tarkkoja tietoja.

Annettaessa vuonna 1990 säännökset neuvoo-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä äänestys-oikeus kansanäänestyksessä myönnettiin lailla kunnallislain muuttamisesta Suomen kansalaisten ohella myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille, jotka täyttävät äänestys-oikeuden yleiset edellytykset ja joilla on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa vähintään kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

*Ahvenanmaalla* kuuluvat kunnallishallintoa ja kunnallista vaalilakia koskevat asiat maakuntalainsäädännön piiriin. Kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on voimassa olevan lain mukaan maakunnassa vain niillä, joilla on Ahvenanmaan kotiseutu-oikeus. Kotiseutu-oikeuden saaminen puolestaan edellyttää pääsääntöisesti viiden vuoden keskeytymätöntä asumista maakunnassa. Koska ulkomaalaiset eivät voi saada Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta, heillä ei voi maakunnassa olla kunnallista äänioikeutta eikä vaalikelpoisuutta. Näitä oikeuksia koskeva sääntely Ahvenanmaalla perustuu Kansainliiton liittoneuvoston 27 päivänä kesäkuuta 1921 hyväksymään Suomen Kansainliitolle antamaan sitoumukseen, niin sanottuun Ahvenanmaan sopimukseen, jossa on annettu Ahvenanmaan itsehallinnon kansainväliset takuut.

Uuden 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulevan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 67 §:n mukaan kotiseutu-oikeutta vailla olevalle Suomen kansalaiselle sekä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille annetaan maakuntalailla säädettävien edellytyksin äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaalissa. Päätös tällaisen maakuntalain hyväksymisestä edellyttää, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (HE 73/1990 vp) ei ole käsitelty oikeutta tai velvollisuutta antaa muille ulkomaalaisille tässä tarkoitettuja oikeuksia.

Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöön ei sisälly kunnallista kansanäänestystä koskevia säännöksiä.

### 1.3. Tilanne eräissä muissa maissa

#### 1.3.1. Muut pohjoismaat

*Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa* kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on maan kansalaisten ohella kaikilla äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävillä ulkomaalaisilla, jotka ovat asuneet kolme vuotta maassa. Ruotsissa nämä oikeudet myönnettiin vuonna 1975 alun perin kaikille ulkomaalaisille. Uudistusta Tanskassa toteutettaessa oikeudet aluksi vuonna 1977 myönnettiin vain muiden pohjoismaiden kansalaisille ja vasta 1981 muille ulkomaalaisille. Norjassa uudistus eteni myös vastaavalla tavalla asteittain kuin Tanskassa ja eri vaiheet toteutettiin vuosina 1979 ja 1982. Äänioikeusikä on kaikissa näissä maissa 18 vuotta. Norjassa ja Tanskassa lasketaan mainittu kolmen vuoden asumisaika vaalipäivästä taaksepäin, kun taas Ruotsissa on määräävänä asuminen maassa marraskuun 1 päivänä kolmena vaalivuotta edeltäneenä vuotena. Paitsi kunnallisvaaleissa, ulkomaalaisilla on näissä maissa äänioikeus vastaavin edellytyksin myös aluehallinnon (Ruotsissa *landstingskommun*, Norjassa *fylke* ja Tanskassa *amt*) valtuutettujen vaaleissa.

Mainituista maista ulkomaalaisia on eniten Ruotsissa. Maan runsaasta kahdeksasta miljoonasta asukkaasta noin 400 000 eli 5 prosenttia on ulkomaalaisia. Näistä oli vuoden 1988 kunnallis- ja aluehallinnon vaaleissa äänioikeutettuja 245 000, mikä määrä vastaa noin 3,5 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. Suurimman äänioikeutettujen ulkomaalaisten ryhmän muodostavat suomalaiset, joita on vajaat 100 000. Äänioikeuttaan ulkomaalaisista käyttää kunnallisvaaleissa yleensä noin 50-60 prosenttia. Valtuustoihin valituiksi tulneiden ulkomaalaisten määrä vuonna 1985 oli 569. Näistä suomalaisia oli 283.

Tanskassa ulkomaalaiset ovat osallistuneet vaaleihin varsin runsaslukuisesti. Vuonna 1981 äänestysprosentti oli heidän keskuudessaan 61 prosenttia sen oltua koko äänestäjäkunnan osalta 73 prosenttia. Norjassa vastaavat prosenttilukemat vuonna 1987 olivat 41 ja 68 prosenttia. Tanskassa on noin 142 000 ja Norjassa noin 135 000 ulkomaalaista.

*Islannissa* kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on oman maan kansalaisten ohella myönnetty vain sellaisille äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävälle muiden pohjoismaiden

kansalaisille, jotka ovat asuneet maassa vaaleja edeltävän joulukuun 1 päivään mennessä vähintään kolme vuotta. Äänioikeusikäraja on Islannissakin 18 vuotta. Ulkomaalaisia on Islannissa vajaat 5 000. Maassa ei ole aluehallintoa.

Tanskaan kuuluvassa *Grönlannissa* ovat äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia kunnallisvaaleissa äänioikeuden yleiset edellytykset täyttävät Tanskan kansalaiset, jotka ovat asuneet vakinaisesti Grönlannissa vähintään kuusi kuukautta ja asianomaisessa kunnassa vähintään kolme kuukautta ennen vaaleja. Vastaavin edellytyksin kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on myönnetty myös sellaisille muiden pohjoismaiden kansalaisille, jotka lisäksi ovat asuneet vakinaisesti Tanskassa vähintään kolme vuotta ennen vaaleja.

#### 1.3.2. Eräät muut maat

Eräissä Euroopan yhteisöjen jäsenmaissa kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on myönnetty tietyin edellytyksin joko kaikille maassa asuville ulkomaalaisille tai joillekin erityisille ulkomaalaisryhmille.

Edellä jo käsitellyn Tanskan ohella nämä oikeudet on myönnetty kaikille 18 vuotta täytäneille maassa tietyn ajan pysyvästi asuneille ulkomaalaisille *Alankomaissa*, jossa uudistus toteutettiin vuosina 1983-1985, ja *Irlannissa*. Alankomaissa on lisäedellytyksenä, että asianomainen ulkomaalainen asuu sen kunnan alueella, jonka vaaleista tai luottamustoimesta on kysymys, ja että hän on asunut vakinaisesti maassa vähintään viisi vuotta ennen vaaleja. Irlannissa edellytetään kunnassa asumisen lisäksi kuuden kuukauden asumista maassa ennen vaaleja.

Kokemuksia ulkomaalaisten osallistumisesta kunnallisvaaleihin näissä maissa on käytettävissä vuoden 1986 Alankomaiden kunnallisvaaleista. Ulkomaalaisina käsitellään tilastoissa myös sellaisia entisten siirtomaiden kansalaisia, joilla on myös Alankomaiden kansalaisuus. Tällaisten ulkomaalaisten osuus maan väestöstä on noin 5,5 prosenttia. Äänestysprosentti jäi ulkomaalaisten osalta vain hieman alle valtakunnallisen keskiarvon. Erityisen vilkkaasti äänestivät maan suurimman siirtolaisryhmän edustajat, turkkilaiset: esimerkiksi Rotterdamissa 70 prosenttia turkkilaismiehistä ja 50 prosenttia turkkilaisnaisista kävi äänestämässä.

Ehdokkaina ulkomaalaisia oli noin 150, kun ehdokkaita kaikkiaan oli 60 000. Heistä tuli valituksi 48, kun täytettäviä paikoja kaikkiaan oli noin 10 000. Näin ollen ulkomaalaisten ehdokkaiden ja valittujen ulkomaalaisten osuudet 0,25 ja 0,48 prosenttia jäivät huomattavasti alle ulkomaalaisten väestöosuuden. Oman siirtolaispuolueen listoilta tuli valituksi koko maassa vain yksi ulkomaalainen ehdokas.

*Yhdistyneessä Kuningaskunnassa* Irlannin ja kansainyhteisömaiden kansalaisilla eli maahanmuuttajien selkeällä enemmistöllä on 18 vuotta täytettyään paikallisvaaleissa, kuten myös valtiollisissa vaaleissa, äänioikeus ja he voivat myös asettua näissä vaaleissa ehdolle. Äänioikeutta ei ole muilla ulkomaalaisilla, joita maassa on noin puoli miljoonaa. Ulkomaalaisista äänioikeutetuista irlantilaisia on noin 730 000 ja kansainyhteisömaiden kansalaisia noin 2,2 miljoonaa. Äänestysprosentti on vuodesta 1979 alkaen voimakkaasti noussut. Joitakin siirtolaisia on tullut valituiksi kuntien valtuustoihin, joskaan tarkempaa tilastotietoa ei ole käytettävissä.

*Portugalissa* portugalinkielisten maiden äänestysoikeusikäisille kansalaisille on vastavuoroisesti myönnetty kunnallisvaaleissa äänioikeus. Ikäraja on Portugalissakin 18 vuotta. *Espanjassa* ulkomaalaisilla ei ole äänioikeutta, joskin heille perustuslain mukaan on mahdollista lailla vastavuoroisuusperiaatetta noudattaen myöntää tällainen oikeus.

Lisäksi kunnallinen äänioikeus on ulkomaalaisten osalta toteutettu myös *Sveitsin* Neuchâtelin ja Juran kantoneissa.

*Saksan liittotasavallassa* Schleswig-Holsteinin ja Hampurin osavaltiot myönsivät vuonna 1989 ulkomaalaisille äänioikeuden kunnallisvaaleissa. Schleswig-Holsteinissa asetettiin äänioikeuden edellytykseksi, että ulkomaalainen on asunut liittotasavallassa vähintään viisi vuotta ja että liittotasavallan kansalaisille asianomaisen ulkomaalaisen kotimaassa vastavuoroisesti on myönnetty sama oikeus. Äänioikeuden olisi saanut noin 7 000 ulkomaalaista, joista suurin osa olisi ollut Irlannin, Norjan, Ruotsin, Sveitsin tai Tanskan kansalaisia. Hampurissa edellytykseksi asetettiin vähintään kahdeksan vuoden asuminen maassa. Äänioikeus olisi ollut noin 90 000 ulkomaalaisella. Jo vuonna 1989 valtiosääntötuomioistuin esti suunnitelmat soveltaa uusia säännöksiä osavaltioiden kunnallisvaaleissa vuonna 1990. Vuoden 1990 lokakuussa antamassaan päätöksessä

valtiosääntötuomioistuin totesi osavaltioiden päätökset liittotasavallan perustuslain vastaisiksi ja kumosi ne. Yhdistyneen Saksan asukkaista noin viisi miljoonaa on ulkomaalaisia.

Myös *Ranskassa* kunnallisen äänioikeuden myöntämiselle ulkomaalaisille on katsottu olevan pääasiassa perustuslaillisia esteitä.

#### 1.4. Kansainväliset sopimukset ja muut asiakirjat

##### *Voimassa olevat sopimukset*

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleiskokouksen hyväksymässä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa vuodelta 1966 (KP-sopimus), jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1976 (SopS 7/76), oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon, äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa, samoin kuin oikeus päästä yhdenvertaisena julkisiin virkoihin, on taattu vain oman maan kansalaisille (25 artikla). Sen sijaan muiden sopimuksessa edellytettyjen poliittisten oikeuksien, kuten sananvapauden (19 artikla), kokoontumisvapauden (21 artikla) ja yhdistymisvapauden (22 artikla) on yleisesti katsottu kuuluvan myös ulkomaalaisille.

Sen jälkeen, kun ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia vuonna 1989 laajennettiin sen mukaisesti kuin edellä kohdassa 1.1. on todettu, on voitu epäilyksittä katsoa, että Suomen lainsäädäntö näiden oikeuksien osalta sisällöltään vastaa KP-sopimuksen määräyksiä. Sopimus ei edellytä kunnallisen äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden myöntämistä ulkomaalaisille.

YK:ssa on marraskuussa 1990 hyväksytty siirtolaisten kohtelua koskeva yleissopimus. Sopimuksessa kannustetaan sopimusvaltioita helpottamaan siirtolaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon paikallistasolla.

Suomea vuoden 1990 toukokuusta alkaen sitova Euroopan neuvoston jäsenmaiden tekemä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, SopS 18/90) ei myöskään edellytä äänioikeuden tai vaalikelpoisuuden myöntämistä ulkomaalaisille. Päinvastoin sopimuksen 16 artiklan mukaan sopimusvaltioilla on sopimuksen 10, 11 ja 14 artiklan estämättä nimenomainen oikeus rajoittaa ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia. Kunnallisen äänioikeuden

ja vaalikelpoisuuden puuttuminen ulkomaalaisilta ei siten ollut esteenä sopimuksen ratifioinnille.

Kuten edellä on todettu, muita poliittisia oikeuksia koskevia säännöksiä tarkistettiin vuonna 1989, jotta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ratifiointi niiden puolesta olisi ollut varaumitta mahdollista. Sopimus edellyttää sen määrittelemissä puitteissa, että ulkomaalaisilla on Suomessa ilmaisuvapaus (10 artikla), kokoontumisvapaus ja yhdistymisvapaus (11 artikla) ja että yleisiä rajoituksia näiden oikeuksien käyttämiseksi ei ole. Sen sijaan 16 artiklan määräys sallisi poliittista toimintaa koskevat rajoitukset, joita ei kuitenkaan meillä katsottu aiheellisiksi uudistettaessa yhdistyslakia, painovapauslakia ja yleisistä koukuksista annettua lakia.

#### *Valmisteilla olevat sopimukset ja asiakirjat*

Euroopan neuvostossa on valmisteilla ulkomaalaisten osallistumista julkiseen toimintaan paikallistasolla koskeva yleissopimus. Se on valmisteltu paikallis- ja aluehallinnon johtokomiteassa (CDLR) ja saatettu ministerikomitean käsittelyyn. Sopimuksen lopullisen hyväksymisen ajankohdasta ei ole tässä vaiheessa varmuutta.

Sopimuksen sisällön kannalta keskeisin osa I muodostuisi kolmesta luvusta: luvussa A olisivat määräykset ilmaisu-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, luvussa B määräykset, jotka koskevat paikallisia ulkomaalaisasioita käsitteleviä toimielimiä ja luvussa C äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevat määräykset. Sopimusvaltiot voisivat sopimuksen ratifioidessaan valita, soveltavatko ne koko sopimusta vaiko vain yhtä tai kahta sen mainituista kolmesta luvusta.

Suomen näyttäisi olevan mahdollista lainsäädäntöä muuttamatta soveltaa lukuja A ja B. Sen sijaan luvun C soveltaminen edellyttäisi, että ulkomaalaisille sopimuksessa määräytyin edellytyksin myönnetään kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus. Suotavaa olisi, että Suomi sopimuksen ratifioidessaan voisi ilmoittaa soveltavansa sitä kokonaisuudessaan.

Sopimusluonnoksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan maassa asuvilla ulkomaalaisilla tulisi olla samoin edellytyksin kuin maan kansalaisilla äänioikeus ja vaalikelpoisuus paikallisvaaleissa. Artiklan 2 mukaan maassa asuvilla

ulkomaalaisilla tarkoitettaisiin sopimuksessa henkilöitä, jotka eivät ole kysymyksessä olevan sopimusvaltion kansalaisia ja jotka luvallisesti ovat asettuneet pysyvästi asumaan sopimusvaltion alueelle. Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden saamisen lisäedellytykseksi voitaisiin asettaa viiden vuoden pituinen asuminen maassa, minkä lisäksi eräät sopimuksen 9 artiklan mukaiset poikkeustilaa koskevat rajoitukset olisivat mahdollisia. Edelleen 6 artiklan 2 kohta sallisi sopimusvaltion rajoittaa nämä oikeudet koskemaan vain äänioikeutta. Artiklan 7 mukaan voitaisiin kahdenvälisesti tai monenkeskisesti sopia tai yksipuolisesti määrätä lyhemmästäkin asumisajasta kuin 6 artiklassa edellytetään.

Myöntäessään ulkomaalaisille ehdotetuin edellytyksin kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden Suomi voisi ratifioida valmisteilla olevan sopimuksen kokonaisuudessaan.

Myös Euroopan yhteisöjen piirissä on valmisteilla ulkomaalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta paikallisvaaleissa koskeva asiakirja. Euroopan yhteisöjen komission ehdotus direktiiviksi yhteisömaiden kansalaisten äänioikeudesta asuinmaansa paikallisvaaleissa on valmistunut (COM(89) 524 final). Yhdentymisneuvottelujen etenemisestä riippuu, tuleeko myös tämä direktiivi myöhemmin valmistuttuaan sitomaan Suomea.

Direktiivi rakentuisi vastavuoroisuusperiaatteelle. Jäsenvaltiot sitoutuisivat myöntämään äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden maissaan asuville toisten jäsenvaltioiden kansalaisille. Edellytyksenä äänioikeuden käyttämiseksi olisi, että asianomainen toisen jäsenvaltion kansalainen ei enää voisi kotimaassaan käyttää äänioikeutta paikallisvaaleissa. Lisäksi äänioikeuden saaminen edellyttäisi yhtämittaista asumista maassa vähintään valtuuston toimikautta vastaavan ajan ja vaalikelpoisuuden saaminen vähintään kahta valtuustokautta vastaavan ajan. Mitä vaalikelpoisuuteen tulee, jäsenvaltiot voisivat varata kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virat tai muut näitä vastaavat virat omille kansalaisilleen. Ajaksi, jonka kuluessa jäsenvaltioiden tulisi saattaa lainsäädäntönsä direktiivin mukaiseksi, on ehdotettu kolmea vuotta.

Tässä esityksessä ehdotetun äänioikeus- ja vaalikelpoisuusudistuksen toteutuessa Suomen vaalilainsäädäntö täyttäisi direktiivin asettamat vaatimukset.



## 1.5. Uudistuksen tarve

Suomessa asuvien ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia on viime aikoina tuntuvasti lisätty. Luonnollinen jatko tälle kehitykselle on Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten poliittisten oikeuksien edelleen lisääminen kunnallishallinnossa.

Maahan muuttavia ulkomaalaisia tulee kannustaa osallistumaan uuden asuinmaansa poliittiseen elämään. On luonnollista, että he tuntevat mielenkiintoa yhteisten asioiden hoitoon. Erityisen läheisesti heitä koskevat poliittiset, ennen kaikkea talous-, elinkeino-, sosiaali-, koulu- ja kulttuuripoliittiset kysymykset siinä kunnassa, johon he ovat asettuneet asumaan. Tämän johdosta heille tulee luoda mahdollisuuksia osallistua näiden asioiden hoitoon. Näin menetellen voidaan edistää siirtolaisten juurtumista asuinsijoilleen ja heidän sopeutumistaan elämään uudessa asuinmaassaan.

Kunnassa asuva ulkomaalainen maksaa myös kunnallisveroa kotikunnalleen. Tähänkin nähdén on perusteltua, että ulkomaalaisella on samat oikeudet kuin muilla veronmaksajilla osallistua kunnalliseen päätöksentekoon.

Hankkimalla Suomen kansalaisuuden ulkomaalaiset voivat edelleen vakiinnuttaa asemaansa maassamme. Kansalaisuuden saaminen edellyttää pääsääntöisesti viiden vuoden asumista maassa. Kansalaisuuden saatuaan he voivat osallistua myös valtiollisiin vaaleihin. Kansalaisuuden saamista ei kuitenkaan ole syytä asettaa edellytykseksi tässä esityksessä tarkoitettujen poliittisten oikeuksien käyttämiselle kunnallishallinnossa.

## 2. Ehdotetut muutokset

### 2.1. Lähtökohtia

Uudistettaessa vuonna 1989 ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia koskevia säännöksiä oli esillä myös kysymys kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden myöntämisestä Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi yhdistyslain 10 ja 35 §:n, yleisistä kokouksista annetun lain 1 ja 2 §:n sekä painovapauslain muuttamisesta (HE 195/1989 vp) todettiin, että Suomen on syytä seurata ulkomaalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan asian käsittelyn etenemistä Euroopan yhteisöissä ja

harkita tarpeen mukaisesti toimenpiteisiin ryhtymistä. Koska esityksessä ehdotetut uudistukset oli tarkoitus saattaa voimaan nopeasti eli jo vuoden 1990 alusta, perustuslain säätämisjärjestyksessä käsiteltävän äänioikeus- ja vaalikelpoisuus uudistuksen lähempää selvittämistä ei pidetty tuossa yhteydessä mahdollisena.

Kun Euroopan neuvoston yleissopimus ulkomaalaisten osallistumisesta julkiseen toimintaan paikallistasolla ja Euroopan yhteisöjen direktiivi yhteisömaiden kansalaisten äänioikeudesta asuinmaansa paikallisvaaleissa ovat valmistumassa ja kun Suomen kannalta olisi suotavaa voida mahdollisimman pian ratifioida ensiksi mainittu asiakirja kokonaisuudessaan, on katsottu oikea-aikaiseksi ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaalaisten kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi.

Harkittaessa sitä, kuinka laajalti ulkomaalaisille tulisi myöntää kysymyksessä olevat poliittiset oikeudet, voidaan ensinnäkin todeta, että pohjoismaisen kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden toteuttamisessa oli asiallisesti kysymys vastavuoroisesta oikeuksien järjestelystä. Ruotsi tosin myönsi äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden alun perin vastavuoroisuutta edellyttämättä myös muille ulkomaalaisille kuin muiden pohjoismaiden kansalaisille ja Norja ja Tanska laajensivat näiden oikeuksien haltijoiden piiriä myöhemmin vastaavasti, mutta Suomen ja Islannin osalta tällaista laajennusta ei ole tehty. Tästä huolimatta näyttäisi selvältä, että äänioikeutettujen ja vaalikelpoisten piiriä laajennettaessa ei olisi perusteita meilläkään vaatia asiassa vastavuoroisia järjestelyjä minkään maan osalta. Kysymyksessä olevien ulkomaalaisten joukko on varsin pieni ja muodostuu noin 120:n oikeuskulttuuriltaan toisistaan osittain hyvinkin paljon poikkeavan maan kansalaisista. Vastavuoroisuutta ei edellytetty myöskään vuonna 1989 toteutetun ulkomaalaisten poliittisten oikeuksien edellisen laajennuksen yhteydessä.

Kokemukset pohjoismaisesta kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta ovat olleet myönteisiä. Meneillään oleva kansainvälinen kehitys huomioon ottaen ei enää näytä olevan perusteita asettaa muita ulkomaalaisia eri asemaan kuin pohjoismaalaisia kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden osalta.

Kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden myöntäminen ulkomaalaisille Ahvenanmaalla edellyttää maakuntalainsäädäntöön kuuluvan kunnallislain ja kunnallisvaalilain



muuttamista. Uuden Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan saavat kotiseutuouikeutta vailla olevat Suomen kansalaiset ja muiden pohjoismaiden kansalaiset myös Ahvenanmaalla kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden. Itsehallintolaissa ei ole mainittu muiden maiden kansalaisia. Tämän vuoksi Ahvenanmaan maakunnalla ei ole maakuntalainsäädäntövaltansa puitteissa mahdollisuutta myöntää tässä tarkoitettuja oikeuksia muille ulkomaalaisille.

Uuden itsehallintolain eduskuntakäsittelyn oltua tämän esityksen valmistelun käynnistyttyä jo varsin pitkällä ei sen sisältöön katsottu tuossa vaiheessa olleen enää syytä puuttua. Kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden laajentamisen koskemaan muita ulkomaalaisia kuin pohjoismaiden kansalaisia katsottiin voivan jäädä Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja maakuntalakeihin mahdollisesti myöhemmin tehtävien tarkistusten varaan. Mahdollisuudet tällaisten tarkistusten tekemiseen ehditään hyvin selvittää ennen syksyllä 1995 toimitettavia Ahvenanmaan kunnallisvaaleja. Nämä olisivat ensimmäiset maakunnassa toimitettavat kunnallisvaalit sen jälkeen, kun uusia nyt ehdotettuja säännöksiä olisi Suomessa sovellettu syksyn 1992 kunnallisvaaleissa.

Jos edellä mainittu vielä valmisteilla oleva ulkomaalaisten osallistumista julkiseen toimintaan paikallistasolla koskeva yleissopimus tulisi Suomessa ratifioitavaksi ennen kuin edellä tarkoitettu mahdolliset muutokset Ahvenanmaan kunnallisvaalisäännöksiin on ehditty tehdä, tulisi Suomen ilmeisesti asianomaisen varauman tehden taikka muutoin, mikäli tämä ratifioitaessa olisi mahdollista, ottaa huomioon Ahvenanmaan osalta voimassa oleva poikkeusjärjestely.

## **2.2. Ulkomaalaisten äänioikeus kunnallisvaaleissa**

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan, että äänioikeus kunnallisvaaleissa myönnettäisiin kaikille ulkomaalaisille, jotka täyttävät yleiset Suomen kansalaisten osalta säädetty äänioikeuden edellytykset ja joilla on ollut väestökirjailaissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan. Äänioikeuden yleisinä edellytyksinä ovat kunnallislain 16 §:n mukaan ennen vaalivuoden alkua saavutettu 18 vuoden ikä ja kotipaikka asianomaisessa kunnassa vaalivuoden alkaessa.

Mainittu kahden vuoden pituinen odotusaika on sama, jota edellytetään nykyisin muiden pohjoismaiden kansalaisilta.

Ehdotus toteutettaisiin muuttamalla hallitusmuodon 51 §:n 3 momenttia, kunnallislain 16 §:n 2 momenttia ja kunnallisvaalilain 8 §:n 1 momenttia.

## **2.3. Ulkomaalaisten vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin**

Valmisteilla oleva Euroopan neuvoston yleis-sopimus ulkomaalaisten osallistumisesta julkiseen toimintaan paikallistasolla sallisi sen, että ulkomaalaisille voitaisiin myöntää äänioikeus, mutta ei vaalikelpoisuutta. Euroopan yhteisöjen yhteisömaiden kansalaisten äänioikeutta asuinmaansa paikallisvaaleissa koskeva ohjesääntö puolestaan sallisi näiden oikeuksien myöntämisen erilaisin ehdoin. Näin ei kuitenkaan Suomessa ole menetelty saatettaessa aikanaan voimaan pohjoismainen kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus, vaan näiden oikeuksien saamiselle on säädetty samat edellytykset.

Myöskään muiden ulkomaalaisten suhteen ei ole syytä asettaa toisistaan poikkeavia ehtoja näiden oikeuksien saamiselle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin myönnettäisiin kaikille niille ulkomaalaisille, joille myös äänioikeus ehdotuksen mukaan tulisi. Tällöin olisivat vaalikelpoisia kunnallisiin luottamustoimiin kaikki ulkomaalaiset, jotka eivät ole holhouksen alaisia ja joilla on asianomaisessa kunnassa kotipaikka sekä joilla on Suomessa jossakin kunnassa äänioikeus asianomaisena vuotena toimitettavissa kunnallisvaaleissa. Mainitut ehdot ovat samat, joiden mukaan Suomen ja muiden pohjoismaiden kansalaisten osalta määräytyy vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin Suomessa.

Ehdotuksen toteuttaminen äänioikeusudistuksen yhteydessä ei edellytä muutosta kunnallislain 17 §:ään, jossa säädetään vaalikelpoisuudesta kunnallisiin luottamustoimiin. Vaalikelpoisuuden laajennus seuraa jo kunnallista äänioikeutta koskevan kunnallislain 16 §:n muutoksesta.

## **2.4. Äänestys-oikeus neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä**

Äänestys-oikeus neuvoo-antavassa kunnalli-

nessa kansanäänestyksessä määrättyy samojen perusteiden mukaan kuin äänioikeus kunnallisvaaleissa. Myönnettäessä ulkomaalaisille kunnallinen äänioikeus sen mukaisesti kuin edellä on ehdotettu tulee heille vastaavin edellytyksin myöntää myös äänestysoikeus kunnallisissa kansanäänestyksissä.

Asian toteuttamiseksi tulisi muuttaa kunnallislain 102 c §:ää.

### 3. Asian valmistelu

#### 3.1. Valmisteluelimet ja -aineisto

Siirtolaisuusasiain neuvottelukunta on mietinnössään XII (komiteanmietintö 1988:41) käsitellyt Suomen ulkomaalaispolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä ja tehnyt toimenpide-esityksiä ulkomaalaisten aseman parantamiseksi muun muassa poliittisten oikeuksien osalta. Neuvottelukunta ehdotti muun muassa, että kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomessa asuvia ulkomaalaisia, jotka on henkikirjoitettu Suomessa kahtena peräkkäisenä vaalivuotta edeltävänä vuonna.

Ulkomaalaisten poliittista osallistumista oikeusministeriön toimeksiannosta selvittänyt työryhmä jätti mietintönsä 30 päivänä toukokuuta 1989. Mietinnössä todetaan, että Suomen on syytä seurata ulkomaalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevan direktiiviehdotuksen käsittelyä Euroopan yhteisöissä ja harkita tarpeen mukaisesti toimenpiteisiin ryhtymistä. Työryhmä ei katsonut voitavansa selvittää kysymystä tarkemmin, koska sen tekemät ehdotukset oli määrä toteuttaa nopeasti. Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden laajentaminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Mietinnön pohjalta valmisteltiin virkatyönä oikeusministeriössä esitys ulkomaalaisten poliittisten osallistumisoikeuksien laajentamisesta. Lainmuutokset koskivat yhdistyslakia, yleisistä kokouksista annettua lakia sekä painovapauslakia. Lainmuutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1990. Yhdistyslain muutos merkitsee sitä, että puolueiden jäseninä voivat Suomen kansalaisten lisäksi olla myös sellaiset ulkomaalaiset, joilla on kotipaikka Suomessa. Poliittiseen osallistumisoikeuteen liittyen myös ulkomaalaisten kokoontumisoikeus ja painovapaus laajeni.

Hallituksen esityksessä edellä mainittujen la-

kien muuttamisesta sivuttiin myös kysymystä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden myöntämisestä Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille. Siinäkin yhteydessä äänioikeus- ja vaalikelpoisuus-kysymysten tarkempi selvittäminen ei kuitenkaan ollut mahdollista muun muassa siitä syystä, että asia edellyttää hallitusmuodon muuttamista.

Sisäasiainministeriö asetti 4 päivänä loka-kuuta 1990 toimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää muiden kuin pohjoismaalaisten ulkomaalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta. Toimikunnan tuli tehdä ehdotukset tarpeellisiksi lain säännöksiksi ja muiksi järjestyksiksi, jotka ovat tarpeen kotipaikkarekisteriin merkittyjen ulkomaalaisten kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi Suomessa. Asiantuntijoina toimikunta kuuli oikeusministeriön ja Ahvenanmaan maakunta-hallituksen edustajia. Toimikunta jätti mietintönsä sisäasiainministeriölle 31 päivänä tammikuuta 1991 (komiteanmietintö 1991:1).

#### 3.2. Lausunnot

Toimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunto ulkoasiainministeriöltä, sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskukselta, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimineelta ulkomaalaiskuraattorilta, työministeriöltä, väestörekisterikeskukselta, kuntien keskusjärjestöiltä, Suomen ulkomaalaisyhdistykseltä ja puoluekisteriin merkityiltä puolueilta. Mietinnöstä annettiin yhteensä 18 lausuntoa. Kaikki lausunnonantajat puolsivat ehdotetun uudistuksen toteuttamista.

Neljässä lausunnossa otettiin kantaa ehdotettujen osallistumisoikeuksien saamisen edellytykseksi asetettavaan asumisaikaan Suomessa. Finlands svenska kommunförbund oli sitä mieltä, että asiallisesti asumisaikavaatimukselle ei ole vaihtoehtoa, koska muiden pohjoismaiden kansalaisten osalta jo on voimassa kahden vuoden aika. Myös Vihreä Liitto piti perusteltuna ehdotettua kahden vuoden vähimmäisai-kaa siltä kannalta, että näin asetettaisiin kaikki ulkomaalaiset samaan asemaan. Se piti kuitenkin mahdollisena myös aikarajan säätämistä muissa pohjoismaissa noudatettuun tapaan kolmeksi vuodeksi niille ulkomaalaisille, jotka eivät ole pohjoismaiden kansalaisia. Liberaalisen kansanpuolueen mielestä oikeuksien saamisen aikaraja voisi olla yhteispohjoismaisen esi-

merkin mukaan kolmen vuoden asuminen maassa. Suomen Kristillinen Liitto esitti ehdotettua pitempää, esimerkiksi eräissä maissa käytössä olevaa viiden vuoden pituista asumisaikaa.

### 3.3. Jatkovalmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä mainitun komiteamietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

## 4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorisia eikä merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Esitys lisää ulkomaalaisten poliittisia oikeuksia. Ulkomaalaisia, joilla lainmuutoksen jälkeen olisi kunnallisvaaleissa äänioikeus, on noin 20 000. Kun näistä runsaat 3 000 on muiden pohjoismaiden kansalaisia, joilla jo on kunnallinen äänioikeus, uusia äänioikeutettuja olisi noin 17 000.

Jotta Suomessa asuvat ulkomaalaiset myös käytännössä osallistuisivat kunnallisvaaleihin ja kunnallisiin luottamustoimiin esityksen mahdollistamalla tavalla, heille tulisi välittää riittävästi tietoa lainuudistuksesta ja sen vaikutuksista. Tästä tiedotustoiminnasta voisivat sopivimmin huolehtia kuntien keskusjärjestöt yhdessä oikeusministeriön kanssa.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Suomen Hallitusmuoto

51 §. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Sanalla ”kansalaisten” on tarkoitettu pidättää osallistuminen kunnallishallintoon vain Suomen kansalaisille. Vuonna 1976, kun muiden pohjoismaiden kansalaisille annettiin tietyin edellytyksin äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa, lisättiin hallitusmuodon 51 §:ään uusi 3 momentti, joka mahdollisti uudistuksen.

Nyt ehdotetaan, että hallitusmuodon 51 §:n 3 momenttia muutetaan sillä tavoin, että se mahdollistaa muidenkin ulkomaalaisten kuin pohjoismaiden kansalaisten osallistumisen kuntien hallintoon. Ulkomaalaislain (378/91) 1 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen.

Osallistumisella kuntien hallintoon tarkoitetaan tässä, kuten tarkoitettiin myös vuonna 1976 toteutetun uudistuksen yhteydessä, osallistumista kunnallisiin luottamustehtäviin. Hallitusmuodon 51 §:n 3 momentin muutoksella ei näin ollen puututa kunnan virkoihin vaadittavaan kansalaisuuteen. Hallitusmuodon 84 §:n 2 momentin (724/89) nojalla on ulkomaalaisen kelpoisuudesta kunnan virkaan säädetty erikseen kunnallislain 74 a §:ssä.

#### 1.2. Kunnallislaki

16 §. Pykälää on viimeksi muutettu 1 päivänä kesäkuuta 1990 voimaan tulleella lainmuutoksella (435/90). Siihen jouduttiin tekemään teknisiä muutoksia, jotka johtuivat siitä, että henkikirjoituksesta luovuttiin.

Pykälän 2 momentissa säädetään pohjoismaisesta kunnallisesta äänioikeudesta. Kunnallinen äänioikeus tuottaa muiden pohjoismaiden kansalaisille oikeuden äänestää kunnallisvaaleissa siinä kunnassa, jossa hänellä on väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka vaalivuoden ensimmäisenä päivänä. Edellytyksenä on myös, että pohjoismaan kansalaisella on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

Ehdotuksen mukaan äänioikeus laajennetaan koskemaan kaikkia ulkomaalaisia samoin edellytyksin kuin tähän saakka on ollut voimassa muiden pohjoismaiden kansalaisten osalta. Ulkomaalaisten äänioikeuden edellytyksenä on siis kahden vuoden pysyvä asuminen Suomessa ennen vaalivuotta.

Kunnallislain 17 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta kunnan luottamustoimiin. Vaalikelpoisuus on kytketty kunnalliseen äänioikeuteen. Henkilö, jolla on kunnassa kotipaikka ja jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnal-

lisvaaleissa sinä vuotena, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan ja joka ei ole holhouksen alainen, on vaalikelpoinen kunnan luottamustoiimiin. Kunnallinen vaalikelpoisuus on tarkoitus ulottaa koskemaan myös ulkomaalaisia. Edellä mainitun kytkennän vuoksi ei ole kuitenkaan tarvetta muuttaa kunnallislain 17 §:ää, jonka mukaan kunnallisvaaleissa äänioikeutettu on pääsääntöisesti vaalikelpoinen kunnan luottamustoiimiin.

102 c §. Pykälässä säädetään äänestysoikeudesta neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä. Äänestysoikeuden myöntäminen muille ulkomaalaisille kuin toisten pohjoismaiden kansalaisille edellyttää pykälän 2 momentin tarkistamista. Samalla tätä momenttia ehdotetaan sanonnallisesti tarkistettavaksi vastaamaan pykälän säätämisen jälkeen uudistettussa 16 §:ssä omaksuttua sanontaa. Samassa yhteydessä ehdotetaan pykälälle, samoin kuin 102 a, 102 b ja 102 d §:lle, annettavaksi otsikko. Kun kunnallislakiin vuonna 1990 sisällytettiin säännökset neuvoo-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä (655/90), jäivät mainituille lain 10 a lukuun sisällytetyille pykälille kunnallislain yleisestä systematiikasta poiketen otsikot antamatta.

*Voimaantulosäännös.* Tavanomaisen voimaantulosäännöksen ohella on tarpeen antaa erityissäännös siitä, mistä alkaen uusia säännöksiä sovelletaan äänestysoikeuteen kunnallisessa kansanäänestyksessä. Ehdotuksen mukaan äänestysoikeus määräytyisi lain voimaan tullessa voimassa olevien säännösten mukaan, jos päätös kansanäänestyksen toimittamisesta olisi tehty ennen lain voimaantuloa, ja uusittujen säännösten mukaan, jos päätös olisi tehty tämän ajankohdan jälkeen.

### 1.3. Kunnallisvaalilaki

8 §. Myös kunnallisvaalilain 8 §:ää on muutettu lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 1990. Muutos aiheutui siitä, että henkikirjoituksesta luovuttiin. Pykälässä säädetään vaaliluetteloiden pohjaksi kirjoitetta-

vista pohjalueteloista, joiden perusteella kunnan vaaliviranomaiset selvittävät henkilön äänioikeuden. Pohjalueteloihin on tässä tarkoituksessa tehtävä muiden pohjoismaiden kansalaisten kohdalla merkintä siitä, että heillä on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan. Kun äänioikeus on tarkoitettu laajennettavaksi koskemaan muitakin ulkomaalaisia kuin muiden pohjoismaiden kansalaisia, on pykälään tehtävä tätä tarkoittava muutos.

## 2. Tarkemmat määräykset ja ohjeet

Kunnallisvaalilain 102 §:n mukaan oikeusministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita lain soveltamisesta. Tarkemmat ohjeet ovat tarpeen muun muassa vaali- ja pohjaluetteloiden laatimisesta, ilmoituskorteista, vaaliluetteloiden nähtävänä pitämisestä sekä vaaliluetteloiden oikaisuvaatimuksista ja niiden käsittelystä.

## 3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Tarkoitus olisi, että ulkomaalaiset voisivat osallistua vuoden 1992 kunnallisvaaleihin ja sellaisiin kunnallisiin kansanäänestyksiin, joiden toimittamisesta tehdään päätös lain voimaantulon jälkeen.

## 4. Säättämisjärjestys

Ehdotus Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1. Laki Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*muutetaan* Suomen Hallitusmuodon 51 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 23 päivänä huhtikuuta 1976 annetussa laissa (334/76), seuraavasti:

51 §

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 19 .

Ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon säädetään lailla.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 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 väestökirjalaisa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

Äänestys-oikeus kansanäänestyksessä on myös ulkomaalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaisa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 a §

*Neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä päättäminen*

102 d §

*Äänestäminen*

102 b §

*Aloite neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimittamisesta*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 19 .

Äänestys-oikeuteen neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä, jonka toimittamisesta on päätetty ennen tämän lain voimaantuloa, on kuitenkin sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

102 c §

*Äänestys-oikeus*

## 3.

**L a k i****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 kesäkuun lopussa voimassa olleen äänestysaluejaon mukaisesti pohjaluettelot. Niihin on otettava jokainen väestön keskusrekisterissä olevien tietojen mukaan tulevissa vaaleissa vaalioikeutettu henkilö, jolla on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka kunnassa asianomaisella äänestysalueella vaalivuoden ensimmäisenä päivänä. Pohjaluettelot on laadittava henkilöiden nimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä ja niihin on merkittävä hen-

kilön täydellinen nimi ja henkilötunnus. Pohjaluetteloihin on ulkomaalaisen kohdalle tehtävä merkintä siitä, että hänellä on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan.

—————  
 Tämä laki tulee voimaan      päivänä  
 kuuta 19 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 1991

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

## 1.

**Laki****Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*muutetaan* Suomen Hallitusmuodon 51 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 23 päivänä huhtikuuta 1976 annetussa laissa (334/76), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 51 §

-----  
 Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten osallistumisesta kuntain hallintoon säädetään lailla.

-----  
*Ulkomaalaisten osallistumisesta kuntien hallintoon säädetään lailla.*

*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
 kuuta 19 .*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

-----



## 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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

## 16 §

## Äänioikeus

Äänioikeus on myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 a §

Äänioikeus on myös *ulkomaalaisella*, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 a §

*Neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä päättäminen*

102 b §

102 b §

*Aloite neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimittamisesta*

102 c §

102 c §

Äänestysioikeus

Äänestysioikeus kansanäänestyksessä on myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut *vähintään* kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan 1 momentissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa.

102 d §

Äänestysioikeus kansanäänestyksessä on myös *ulkomaalaisella*, joka täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jolla on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden äänestysvuotta lähinnä edeltäneen vuoden ajan.

102 d §

Äänestäminen

*Tämä laki tulee voimaan*      päivänä  
 kuuta 19 .

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

*Äänestysoikeuteen neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä, jonka toimittamisesta on päätetty ennen tämän lain voimaantuloa, on kuitenkin sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

**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:*

*Voimassa oleva laki**Ehdotus***8 §****8 §**

Vaaliluetteloiden pohjaksi kirjoitetaan vaalivuoden kesäkuun lopussa voimassa olleen äänestysaluejaon mukaisesti pohjaluettelot. Niihin on otettava jokainen väestön keskusrekisterissä olevien tietojen mukaan tulevissa vaaleissa vaalioikeutettu henkilö, jolla on ollut väestökirjalaisissa 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 Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten kohdalle tehtävä merkintä siitä, että heillä on ollut väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan.

Vaaliluetteloiden pohjaksi kirjoitetaan vaalivuoden kesäkuun lopussa voimassa olleen äänestysaluejaon mukaisesti pohjaluettelot. Niihin on otettava jokainen väestön keskusrekisterissä olevien tietojen mukaan tulevissa vaaleissa vaalioikeutettu henkilö, jolla on ollut väestökirjalaisissa 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 väestökirjalaisissa tarkoitettu kotipaikka Suomessa kahden vaalivuotta edeltäneen vuoden ajan.

*Tämä laki tulee voimaan      päivänä  
kuuta 19 .*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

