Sisäministeriö
Inrikesministeriet

27.2.2019
Tiina Sinkkanen ja Hanna Pihkanen

Perustuslakivaliokunnalle

HE 272/2018 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi; kansalaisuuden menettäminen

Esityksen lähtökohdat

Esitys perustuu **hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan** (8.12.2015), johon on kirjattu seuraavasti: "YK:n ja EU:n terroristijärjestöksi luokitteleman järjestön toimintaan osallistuminen sekä matkustaminen ulkomaille terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittaminen kriminalisoidaan. Edellisen jälkeen säädetään mahdollisuudesta mitätöidä Suomen kansalaisuus terrorismitoimiin osallistuneilta kaksoiskansalaisuuden omaavilta henkilöiltä."

Euroopan Neuvoston piirissä solmittu **eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta** (1997, SopS 93 ja 94/2008) rajoittaa sitä, millä perusteella Suomi voi säätää kansalaisuuden menettämisestä. Sopimuksen 7 artiklan mukaan sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä muutoin kuin sopimuksessa erikseen mainituissa tapauksissa. Rikoksiin liittyvänä perusteena kansalaisuuden menettämiselle on mainittu se, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Sopimuksen perustelumuistion (Explanatory Report) mukaan tämä käyttäytyminen sisältäisi vain sellaisia valtion elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneita rikoksia kuin maanpetos ja työskentely ulkomaiselle salaiselle palvelulle.

Sanamuoto "vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja" on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevasta YK:n yleissopimuksesta (1961, SopS 96 ja 97/2008). Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan sopimuksen tulkintaa käsitelleen, UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmissä on esitetty, että valtion elintärkeiden etujen vakava vaarantaminen voisi käsittää maanpetoksen ja vakoilun lisäksi terrorismirikoksia.

Näin ollen voidaan katsoa, että myös syyllistyminen Suomeen kohdistuneeseen vakavaan terrorismirikokseen olisi mahdollista säätää perusteeksi kansalaisuuden menettämiselle. Siten voitaisiin toteuttaa se tavoite, joka sisältyy yllä mainittuun hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan.

Keskeinen sisältö

Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että Suomen kansalaisuuden voisi menettää, jos syyllistyy sellaiseen **maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen**, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi maanpetos, vakoilu ja valtiopetos. Näitä ovat myös terrorismirikokset, jotka on suunnattu Suomen elintärkeitä etuja vastaan, kuten terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä pahoinpitely, tappo tai murha; tai terroristiryhmän johtaminen; koulutus, värväys tai rahoittaminen terrorismirikoksen tekemistä varten.

Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle olisi myös se, että henkilö on tuomittu vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Suomen kansalaisuuden voisi menettää vain, jos henkilöllä on myös jonkin **toisen valtion kansalaisuus** ja riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioonsa. Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain mukaan keneltäkään ei saa ottaa kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi tämän takia kansalaisuudeton.

Päätös kansalaisuuden menettämisestä tehtäisiin henkilön tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella. Siinä otettaisiin huomioon henkilön siteet eri kansalaisuusvaltioihin, kuten kielitaito, asuinpaikat, perhe, opiskelu ja työskentely, samoin mahdolliset seuraukset hänen perheenjäsenilleen. Myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuutensa, jos kansalaisuuden menettäminen ei merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä.

Päätös kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin tehdä Suomessa annetun ja lainvoiman saaneen **rikostuomion** perusteella. Kansalaisuuden voisi menettää vain sellaisen rikoksen vuoksi, joka on tehty lainmuutoksen voimaantulon jälkeen.

Alle 18-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella kansalaisuutta ei voisi menettää. Lapsi ei voisi menettää kansalaisuuttaan siksi, että hänen vanhempansa menettää kansalaisuutensa rikoksiin syyllistymisen vuoksi.

Päätöksen kansalaisuuden menettämisestä tekisi **Maahanmuuttovirasto**. Päätöksestä olisi valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Kaksoisrangaistuksen kiellon vuoksi kansalaisuuden menettäminen ei voisi olla lisärangaistus rikoksesta, vaan se olisi ainoastaan täydentävä hallinnollinen seuraamus. Sen jälkeen, kun henkilö olisi menettänyt Suomen kansalaisuuden, voitaisiin harkita myös hänen karkottamistaan Suomesta.

Suhde perustuslakiin

Perustuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kansalaisuudettomuuden estämistä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena sille, että kansalaisuuden menettämisen mahdollisuus rajoitetaan niihin henkilöihin, joilla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. On lisäksi huomattava, että myös ns. kaksoiskansalainen voisi tämän esityksen mukaan menettää kansalaisuuden vain poikkeuksellisesti. Kun otetaan huomioon lapsen oikeuksien yleissopimuksen (1989, SopS 59 ja 60/1991) määräykset, voidaan pitää perusteltuna, että kansalaisuuden voisi menettää ainoastaan täysi-ikäisenä tehdyn rikoksen perusteella.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen. Periaatteesta voidaan katsoa seuraavan, että kansalaisuutta ei voisi menettää sellaisen rikoksen perusteella, joka olisi tehty ennen nyt esitettävän lainmuutoksen voimaantuloa. Perustuslain vaatimukset koskevat rangaistusta, mutta myös hallinnollinen seuraamus voidaan tältä osin rinnastaa siihen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi todennut, että rikosprosessin ja hallinnollisen menettelyn välillä on oltava aineellinen ja ajallinen yhteys, jotta ei rikottaisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti (A & B v. Norja 2016).

Perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut sitä, onko kansalaisuuden menettäminen rikkonut oikeutta nauttia yksityis- ja perheelämän kunnioitusta (K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta 2017, Ramadan v. Malta 2016). Tuomioistuin on todennut, että kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin, viranomaisten on toimittava viivytyksettä ja kansalaisuuden menettämiseen tulee liittyä menettelytakeet. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita henkilölle aiheutuu kansalaisuuden menettämisestä. Myös Euroopan Unionin tuomioistuin on käsitellyt kansalaisuuden menettämistä ja katsonut, että huomiota on kiinnitettävä mm. perheenjäsenille aiheutuviin seurauksiin (Rottmann v. Freistaat Bayern C-135/08).

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyyn sisältyisi kansalaisuuslain, hallintolain ja oikeusapulain mukaiset menettelytakeet. Kansalaisuuden menettämistä koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.