Veli-Pekka Viljanen

HE 272/2018 vp LAIKSI KANSALAISUUSLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2019

Hallituksen esityksessä kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset kansalaisuuden menettämisestä maanpetos-, valtionpetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella. Kansalaisuuslain uuden 33 a §:n mukaan jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain säännöksessä yksilöityjen maanpetos-, valtionpetos- tai terrorismirikossäännösten mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmärangaistukseen, voidaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voisi menettää myös henkilö, joka on tuomittu tällaiseen rangaistukseen edellä tarkoitetun rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta rikokseen tai sen yritykseen. Kansalaisuuden menetys ei koskisi alle 18-vuotiaina rikoksen tehneitä eikä tilanteita, joissa rikoksen lainvoimaiseksi tulosta olisi kulunut yli 5 vuotta.

Päätöksen kansalaisuuden menettämisestä tekisi Maahanmuuttovirasto henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otettaisiin ehdotetun 33 b §:n mukaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa (ml. asuin- ja oleskeluhistoria, opiskelu, työnteko ja muu taloudellinen toiminta kansalaisuusvaltioissaan). Arvioinnissa otettaisiin huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraamukset.

Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen, mutta jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valitusluvan myöntämistä (42 §).

Perustuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapautta vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta. Säännös

vastaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan vaatimuksia, jonka mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen eikä keltään saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen (HE 1/1998 vp, s. 78).

Ehdotettu säännös kansalaisuuden menettämisestä koskisi ainoastaan kaksoiskansalaisia eli se ei johtaisi tilanteeseen, jossa henkilö jäisi kokonaan ilman kansalaisuutta. Laissa olisi myös täsmällisesti määritelty kansalaisuuden menettämisen edellytykset (33 a §) ja menettämisestä päätettäessä arviointiin vaikuttavat seikat (33 b §), Tällaisenaan ehdotus vastaisi perustuslain 5 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia.

Käytännössä kansalaisuuden menettämisen tärkeimmät seuraukset liittyisivät henkilön oikeuteen tulla maahan ja saada oleskella maassa. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Hallituksen esitys siis merkitsisi sitä, että kansalaisuuden menettäneellä henkilöllä ei enää olisi perustuslain kansalaisille turvaamaa ehdotonta oikeutta tulla maahan ja ehdotonta suojaa maasta karkottamista vastaan.

Ulkomaalaislain maasta karkottamista koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että se ottaisi huomioon tilanteen, jossa ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden (143, 149, 168 ja 169 §). Kansalaisuuden menettäminen ei kuitenkaan johtaisi automaattisesti maasta karkottamiseen, vaan edellyttäisi karkottamisen edellytysten olevan muutoinkin käsillä. Lisäksi yksittäistapauksittain olisi otettava huomioon perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista ulkomaalaisen karkottamiselle johtuvat rajoitukset.

Sääntelyn oikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä myös Suomen kansainvälisillä velvoitteilla. Hallituksen esityksen perusteluissa kansalaisuuden menettämisen kytkemistä maapetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin kiinnitetään siihen, että eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (SopS 93-94/2008) sallii kansalaisuuden menettämisestä säätämisen sillä perusteella, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä

etuja (7 artiklan 1 kappaleen d kohta (HE, s. 77). Sopimuksen selitysraportin mukaan sopimusvaltion elintärkeitä etuja koskeva kohta viittaa esimerkiksi maan- ja valtiopetokseen tai muuhun käyttäytymiseen, joka on suunnattu suoraan valtion elintärkeitä etuja vastaan, kuten vieraan valtion salaisen palvelun työhön osallistumiseen. Sen sijaan se ei kata rikollisuutta yleisesti huolimatta siitä, kuinka vakavasta rikollisuudesta on kyse.[1] Kun ehdotuksessa kansalaisuuden menettäminen on rajattu rikostyypeiltään määrättyihin maapetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin ja lisäksi edellytetään lainvoimaista suhteellisen ankaraa vähintään 5 vuoden vankeus- tai yhdistelmärangaistusta, voitaneen ehdotusta pitää tältä osin kyseisen sopimuksen määrittämän poikkeuksen alaan soveltuvana.

Hallituksen esityksessä on omaksuttu käsitys, jonka mukaan rikokseen perustuvaa kansalaisuuden menettämistä voidaan pitää sellaisena seuraamuksensa, johon rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat vaatimukset soveltuvat (HE, s. 78). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §, EIS 7 artikla) kannalta onkin merkityksellistä, että ehdotettua 33 a §:ää ei voimaantulosäännöksen nimenomaisen maininnan mukaan sovellettaisi rikoksiin, jotka on tehty ennen voimaantuloa.

Sen sijaan ongelmallisempi on tässä suhteessa ehdotetun sääntelyn suhde Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämään kaksoisrangaistuksen kieltoon. Sen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Vaikka Maahanmuuttoviraston päätös kansalaisuuden menettämisestä on Suomessa muodollisesti erillinen hallintopäätös, voidaan se Euroopan ihmisoikeussopimuksen kontekstissa nähdä lisärangaistuksena, joka perustuu samaan tekoon, josta henkilölle on jo varsinaisessa rikosoikeudenkäynnissä määrätty rangaistus. Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan esityksen suhdetta kaksoisrangaistuksen kieltoon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa. Erityisesti vuonna 2016 annetun *A & B v. Norja* (15.11.2016) –tuomion perusteella hallituksen esityksessä katsotaan, että esitys ei muodostu ongelmalliseksi kaksoisrangaistuksen kiellon kannalta, jos sillä on aineellinen ja ajallinen yhteys rikosprosessiin ja menettelyt muodostavat yhtenäisen kokonaisuu-

[1] Ks. Explanatory Report to the European Convention on Nationality, 6.11.1997 kohta 67. "The wording "conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party" is drawn from Article 8, paragraph 3.a.ii of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service) but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be."

den, jossa moitittavaa toimintaa käsitellään ennakoitavalla ja suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla (ks. HE, s. 27-28). Tältä osin on kuitenkin huomattava, että kyseinen tuomio käsitteli hyvin toisentyyppistä asiaryhmää eli hallinnollisia veronkorotuksia suhteessa rikosprosessissa tuomittuihin verorikoksiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä on viisi Ranskaa vastaan tehtyä valitusta, jotka koskevat terrorismirikosten valmisteluun osallistumisesta tuomittujen henkilöiden Ranskan kansalaisuuden poistamista. Ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee näitä valituksia myös siitä näkökulmasta, onko Ranska rikkonut kaksoisrangaistuksen kieltoa (HE, s. 28). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotisivuilta ilmenee, että tuomioistuin on pyytänyt tästä nimenomaisesta kysymyksestä osapuolten kannanottoja.[2] Nähdäkseni Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevilla tuomioilla kyseisissä tapauksissa voi olla välitöntä vaikutusta myös käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen arvioinnille Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Tässä vaiheessa oikeustilaa voitaneen luonnehtia epävarmaksi siltä osin, kun arvioidaan ehdotetun sääntelyn suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan.

Lopuksi kiinnitän huomiota ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin ja valittuun keinoon niiden toteuttamiseksi. Esityksen perustelujen mukaan esityksellä tavoitellaan vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen sekä terrorismin ennaltaehkäisyä (HE, s. 63). Nämä perusteet ovat sinänsä tärkeitä ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa yksilön perusoikeuksia. Toisaalta hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että oikeusministeriön selvityksen mukaan käräjäoikeudet käsittelivät esityksessä tarkoitettuja rikosasioita 1.1.2010 – 30.8.2018 vain seitsemän kertaa. Tiedossa ei ole, oliko tuomittujen joukossa sellaisia kaksoiskansalaisia, jotka tuomittiin vähintään 5 vuoden vankeusrangaistukseen (HE, s. 63). Käytännössä tämä merkitsee sitä, että ehdotettu kansalaisuuden menettämistä koskeva sääntely tulee sovellettavaksi hyvin harvoin. Tällaisenaan sitä ei voi pitää tehokkaana keinona kansallisen

[2]Ks. ECtHR, Factsheet – Deprivation of citizenship, November 2018:
Ghoumid v. France (application no. 52273/16), Charouali v. France (no. 52285/16), Turk v. France (no. 52290/16), Aberbri v. France (no. 52294/16) and Ait El Haj v. France (no. 52302/16)
Applications communicated to the French Government on 23 May 2017
These cases concern the decision to revoke the citizenship of the applicants in April 2015 following their conviction in 2007 for involvement in a conspiracy to prepare a terrorist act. The applicants contend in particular that the decision to revoke their citizenship infringed their right to identity. They also argue that the measure is a "disguised penalty" aimed at punishing the acts of which they were convicted in 2007.
The Court gave notice of the application to the French Government and put questions to the parties under Article 8 (right to respect for private life) of the Convention and Article 4 (right not to be tried or punished twice) of Protocol No. 7 to the Convention.

turvallisuuden lisäämiseksi ja terrorismin ehkäisemiseksi. Kyse näyttäisi olevan ennen muuta symbolisesta lainsäädännöstä. Toisaalta kyse olisi kuitenkin suuresta periaatteellisesta muutoksesta Suomen kansalaisuuslainsäädäntöön, koska nykyisin kansalaisuuden menettämisestä päättäminen liittyy tilanteisiin, joissa henkilön ei olisi alunperinkään kuulunut saada sitä (ks. HE, s. 64). Huomionarvoista on myös, että sääntely voisi koskea myös sellaisia syntyperäisiä Suomen kansalaisia, joilla olisi jonkin toisen maan kansalaisuus.