Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 272/2018 vp). Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. *Perustuslain säännökset*

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perussäännös Suomen kansalaisuudesta on perustuslain 5 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan Suomen kansaisuudesta voidaan ”vapauttaa” vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä ”on tai hän saa” toisen valtion kansalaisuuden. Jäljempänä esitettävän arvioinnin kannalta avainasemassa tässä säännöksessä ovat edellä lainausmerkkeihin sijoitetut sana ”vapauttaa” ja toisen valtion kansalaisuuteen liittyvänä tosiasiaedellytyksenä säädetty ilmaus ”henkilöllä on tai hän saa”.

Toissijaisesti merkityksellisiä perustuslain säännöksiä ovat 6 § yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta sekä 21 §:n säännös oikeusturvasta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu näihin säännöksiin ja vielä eräisiin muihin perustuslainkohtiin.

2. *Ihmisoikeussopimusten määräykset*

Yleiset ihmisoikeussopimukset – siis esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ja YK:n yleissopimus kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista (KP-sopimus) – ovat asian kannalta merkityksellisiä syrjintäkieltojensa (EIS 14 artikla ja 12. lisäpöytäkirja; KP-sopimuksen 26 artikla) takia ja lisäksi niiden määräystensä vuoksi, jotka koskevat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (EIS 6 artikla, KP-sopimuksen 14 artikla) ja yleisemmin oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (EIS 13 artikla, KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kappale). Kuten myöhemmin lausunnossani ilmenee, erityisen merkittävä normi asian arvioinnissa on KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen ensimmäinen virke, joka ulottaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustavat ainesosat kaikkeen lainkäyttöön, siis laajemmalle kuin vain rikosasioihin ja yksilön yksityisoikeudellisiin oikeuksiin, jotka määrittävät EIS 6 artiklan soveltamisalan. Jos valtio säätää jonkin asian tuomioistuimen tai

tuomarin ratkaistavaksi, menettelyn on turvattava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustakeet vaikka kysymys ei olisi rikossyytteestä tai yksityisoikeudellisesta riita-asiasta.

Erityisenä ihmisoikeussopimuksena on vielä mainittava vuoden 1961 yleissopimus koskien kansalaisuudettomuuden vähentämistä. Suomi liittyi vuonna 2008 tähän sopimukseen (SopS 96-97/2008). Se ilmaisee 8 artiklassaan kansainvälisen oikeuden yleisemmän periaatteen, jonka mukaan valtio ei saa lakkauttaa omaa kansalaisuuttaan henkilöltä, jos tästä tämän seurauksena tulisi valtioton (kansalaisuudeton). Suomi on velvollinen noudattamaan tätä periaatetta, joka on hyväksytty myös käsillä olevan hallituksen esityksen lähtökohtana. Yleissopimuksessa kyseinen periaate ei ole täysin poikkeukseton, mutta Suomi ei ole tehnyt sopimukseen sen 8 artiklan 3 kappaleessa sallittua varaumaa, joka olisi poikkeusten oikeutuksen edellytys.

3. *Arviointi perustuslain 5 §:n kannalta*

Pidän kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja varsinaisten perusoikeussäännösten kannalta sinänsä ongelmattomana, että Suomi sisällyttäisi lainsäädäntöönsä mahdollisuuden oman kansalaisuutensa peruuttamisesta tai menettämisestä, kun päätös liittyy lainvoimaiseen tuomioon ja vähintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen eräistä huolellisesti harkituista erityisen vakavista rikoksista, kun henkilön oikeusturva on kaikilta osin moitteeton ja kun keskeisenä edellytyksenä kansalaisuuden peruuttamiselle tai menettämiselle on, että henkilöllä on myös toisen valtion tehokas kansalaisuus.

Perustuslain 5 §:n kannalta asia ei ole yhtä ongelmaton. Ehdotettu kansalaisuuslain 33 a §:n säännös on uudenlainen oikeudellinen instituutio verrattuna kansalaisuuslain nykyisiin 32 ja 33 §:iin, olkoonkin että myös noissa säännöksissä käytetään verbiä ”menettää”. Kansalaisuuslain nykyiset säännökset kuuluvat selkeämmin perustuslain 5 §:n 2 momentissa käytetyn ”vapauttaa”-sanan soveltamisalaan, kun niissä voi sanoa olevan kyse virheiden korjaamisesta, toisin kuin rikosperusteisessa nyt ehdotetussa 33 a §:ssä. Viittaan myös perustuslain 5 §:n esitöihin. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan ”Päätökset kansalaisuuden myöntämisestä ja siitä vapauttamisesta ovat yleensä varsin rutiiniluontoisia, yksittäistapauksellisia ja pitkälti laissa säädettyjen edellytysten sitomia hallinnollisia päätöksiä…”. Tämä ilmaisu ei tunnu kattavan ehdotetuissa 33 a ja 33 b §:ssä tarkoitettua kokonaisharkintaan perustuvaa ratkaisutoimintaa. Mielestäni voidaan vakavasti herättää kysymys, edellyttäisikö hallituksen ehdottama uusi instituutio rikosperusteisesta ja harkinnanvaraisesta kansalaisuuden menettämisestä perustuslain 5 §:n tekstimuutosta. Kuten esityksen perusteluissa (mm. s. 64) oikeutetusti todetaan, kyseessä on ”suuri periaatteellinen muutos Suomen kansalaisuuslainsäädäntöön”. Tätäkin taustaa vasten on kyseenalaista, onko tällainen uusi instituutio voitu ottaa huomioon perustuslain 5 §:ssä ja sopiiko se siinä käytetyn ”vapauttamisen” käsitteen alle.

Jätän asian avoimena perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi perustuslain 5 §:n esitöiden valossa.

4. *Arviointi perustuslain 5 ja 21 §:n sekä ihmisoikeussopimusten kannalta*

Erillisenä kysymyksenä arvioin hallituksen esityksen sopusointua perustuslain 5 ja 21 §:n, kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen ensimmäisen virkkeen muodostaman kokonaisuuden kannalta. Vaikka uusi rikosperusteinen kansalaisuuden menettämisen instituutio hyväksyttäisiin ”vapauttamisen” käsitteen alle mahtuvaksi perustuslain 5 §:n kannalta, on erikseen varmistauduttava oikeusturvan toteutumisesta asiaa koskevassa päätöksenteossa.

En pidä esitystä tältä osin hyväksyttävänä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta, mutta asia voidaan nähdäkseni korjata varsin pienellä muutoksella. Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:n mukaan edellytyksenä rikosperusteiselle Suomen kansalaisuuden menettämiselle on mm., että henkilöllä ”on” jonkin muun valtion kansalaisuus.

Esityksen perusteluissa on aiheellisesti korostettu, että toisen kansalaisuuden voimassaolo selvitettäisiin viran puolesta ja etteivät Suomen viranomaiset siinä yhteydessä ottaisi yhteyttä toisen mahdollisen kansalaisuusvaltion viranomaisiin. Tämä on oikea lähtökohta sekä arvion luotettavuuden varmistamisessa että henkilön – tässä vaiheessa yhä Suomen kansalaisen - suojaamiseksi vainolta tai muulta epäinhimilliseltä kohtelulta (ks s. 58). Samassa perustelujen jaksossa kuitenkin tehdään oikeutetuksi soveltaa presumtiota (olettamaa), että henkilö on toisen – yleensä alkuperämaansa – kansalainen ja tämän olettaman nojalla käännetään todistustaakka asiassa:

> ”*Jos henkilö osoittaisi* vapautuneensa toisen valtion kansalaisuudesta, häneltä ei voitaisi enää poistaa Suomen kansalaisuutta. Esimerkiksi asianosaisen esittämää, hänen aiemman kansalaisuusvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen antamaa todistusta siitä, että hän on menettänyt kyseisen valtion kansalaisuuden tai vapautunut siitä, olisi pidettävä riittävänä näyttönä siitä, että hänellä ei enää ole kyseisen valtion kansalaisuutta.” (s. 58, korostus lisätty)

Katson, että kyseinen olettama ja sen perusteella tehty todistustaakan kääntäminen eivät ole hyväksyttäviä oikeusturvaa koskevien perustuslain ja ihmisoikeussopimusten normien kannalta. Suomi ei voi sitovasti ratkaista kysymystä toisen valtion kansalaisuudesta, eikä sitä voi välttämättä tehdä edes toisen valtion hallinnollinen viranomainen. Yksilö itse ei välttämättä tiedä, onko hän kyseisen toisen maan (usein alkuperämaansa) lainsäädännön nojalla menettänyt sen maan kansalaisuuden. Passi tai muu henkilötodistus ei ole riittävä näyttö kansalaisuudesta tällaisessa tapauksessa, vaikka itse asiakirjaan merkitty sen voimassaoloaika ei olisi päättynyt. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 63) viittaus toisen maan ”aidolta vaikuttavaan” passiin ei ole itsessään pätevä osoitus tuon valtion voimassa olevasta kansalaisuudesta.

Asian taustaksi on syytä tuoda esiin, että ennen vuoden 2003 kansalaisuuslain säätämistä Suomi sovelsi hyvin tiukkaa linjaa sen suhteen, että hakemuksesta tai muutoin henkilön omalla suostumuksella saatu toisen valtion kansalaisuus automaattisesti lakkautti Suomen

kansalaisuuden. Laki johti epäselvyyksiin siitä, onko henkilö Suomen kansalainen. Hallinnolliset viranomaiset, esimerkiksi Suomen edustustot ulkomailla, saattoivat vilpittömässä mielessä antaa todistuksia henkilön Suomen kansalaisuudesta, vaikka vanhan kansalaisuuslain säännösten ehdottomuuden takia henkilö oli menettänyt Suomen kansalaisuuden sillä hetkellä kun hän omalla suostumuksellaan sai toisen valtion kansalaisuuden. Tuo toisen valtion kansalaisuus ei kuitenkaan ole mitenkään välttämättä tullut Suomen viranomaisten tietoon, eikä henkilö itsekään ole käsittänyt sen merkitystä Suomen kansalaisuuden kannalta. Esimerkiksi Suomen passi, jonka pitäisi olla virallinen todistus Suomen kansalaisuudesta, on saatettu uudistaa hakijan ja viranomaisten toimiessa vilpittömässä mielessä, mutta hakijan ollessa tietämätön Suomen silloisen lain ankaruudesta. Kansalaisuuden menettämisen seuraukset ovat saattaneet tulla esiin vasta vuosikymmeniä myöhemmin ja jopa koskien myös Suomen kansalaisuuden menettäneen henkilön lapsia. Vaikka uusi kansalaisuuslaki (359/2003) tuli voimaan jo viitisentoista vuotta sitten, näitä tapauksia saattaa edelleen tulla esiin.

Asiasta on jouduttu käymään oikeutta korkeinta hallinto-oikeutta myöten, eikä tästä oikeuskäytännöstä suinkaan ole löydettävissä yhtenäistä linjaa. Viittaan KHO:n ratkaisuihin KHO 25.1.2012 T 84, KHO 2016:178 ja KHO 2016:179. Aivan vastaavia tilanteita saattaa esiintyä muiden valtioiden kansalaisuuden suhteen. Suomen Maahanmuuttovirastolla ei ole sen paremmin tosiasiaperusteita kuin toimivaltaa sitovalla tavalla määrittää, onko henkilö jonkin toisen valtion kansalainen. Sovellettaessa kansalaisuuslain ehdotettua 33 a §:ää, kansalaisuusaseman määrittämiseen olisi toki mahdollista hakea muutosta, mutta yksilön mahdollisuudet näyttää toteen negatiivinen seikka eli että hän ei ole toisen valtion kansalainen, olisivat olemattomat. Kaiken lisäksi säännöksen esitöistä löytyisi edellä lainattu oikeutus käännetyn todistustaakan soveltamiselle. Tämä johtaisi perustuslain 21 §:n ja KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen 1 virkkeen kanssa ristiriidassa oleviin tilanteisiin.

> ***Pidän välttämättömänä korjata ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:n sanamuotoa siten, että ilmaisun "jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus" sijasta siinä käytettäisiin sanamuotoa "jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi varmuudella osoitettu jonkin muun valtion kansalaisuus". Tällä muutoksella säännös olisi nyt käsiteltävältä kannalta hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Viittaan kuitenkin edellisessä jaksossa tarkasteltuun yleisempään kysymykseen.***

5. *Esityksen tarve ja vaikutukset*

Hallituksen esityksen jaksossa 4.1 arvioidaan lainmuutoksen mahdollisia vaikutuksia seuraavasti:

> "Oikeusministeriön selvityksen mukaan käräjäoikeudet käsittelivät esityksessä tarkoitettuja rikosasioita ajalla 1.1.2010 - 30.8.2018 seitsemän kertaa, ja vain muutamassa tapauksessa henkilö tuomittiin syytteen mukaisesti. Tiedossa ei ole,

oliko tuomittujen joukossa sellaisia kaksoiskansalaisia, jotka tuomittiin vähintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen.”

Käsittääkseni asia on tiedossa, tai ainakin helposti selvitettävissä. Yllä mainittu ”seitsemän kertaa” viitannee kaikkiin rikoslain 34 a luvun nojalla nostettuihin syytteisiin, joista enemmistö on hylätty. Ilmaisu ”esityksessä tarkoitettuja rikosasioita” on harhaanjohtava, jos kyse on kaikista rikossyytteistä ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:ssä mainittujen rikosnimikkeiden nojalla. Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella arvioin, ettei tuomittujen joukossa olisi yhtään kaksoiskansalaista ja että viiden vuoden rangaistusminimi olisi toteutunut vain yhden henkilön osalta – ja tämäkään henkilö ei siis ole kaksoiskansalainen. Pahoin pelkään, että oikea luku on pyöreä nolla, aivan siitä riippumatta kuinka kauas taaksepäin rikostilastoja katsotaan.

Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:ssä luetellut rikosnimikkeet ovat ylipäätään hyvin harvoin käytössä. Vuositasolla tuomioita on yleensä nolla ja joka vuosi enimmilläänkin hyvin pieni lukumäärä. Vain poikkeuksellisesti on tuomittu edes yksi vähintään viiden vuoden rangaistus, ja tällöinkään kyseessä eivät ole olleet kaksoiskansalaiset. On epätodennäköistä, että ehdotettua uutta rikosperusteista kansalaisuuden menettämisen instituutiota tultaisiin koskaan soveltamaan. Kyse on siis luonteeltaan symbolisesta lainsäädännöstä. Sen tarkoituksenmukaisuutta olisi hyvä arvioida myös siitä näkökulmasta, että lakia ollaan nyt säätämässä juuri eduskuntavaalien kynnyksellä, jolloin luonteeltaan symbolisen lainsäädännön arvioinnin edellytykset eivät ole parhaimmillaan.

Ehdotetun lainmuutoksen tosiasialliset vaikutukset ovatkin muualla kuin sen soveltamisen kautta toteutuvia. Toteutuessaan lainmuutos merkitsee sekä valtaväestölle että Suomessa asuville kaksoiskansalaisille taikka Suomen kansalaisuuden hakemista harkitseville ulkomaalaisille annettua viestiä, ettei Suomen kansalaisuus ole välttämättä pysyvä vaan että se on joillekin ihmisille ehdollinen ja voidaan periaatteessa ottaa heiltä pois. Suomen kansalaisia olisi siis vastaisuudessa kahdenlaisia, pysyviä ja ehdollisia.

Tietenkin on tärkeää pyrkiä ennalta ehkäisemään niitä erittäin vakavia rikoksia, joiden nojalla ehdotetun 33 a §:n soveltamisala määräytyisi. Mutta tuon vaikutuksen kannalta kansalaisuuden menettämisen mahdollisella seurauksella pitkän vankeusrangaistuksen ohella määrättävänä ei-rikosoikeudellisena seurauksena tuskin on mitään merkitystä. Tämä on itse asiassa selkeästi sanottu myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 63). Hallituksen esityksessä ei ole esitetty mitään perusteita arvioida, että lainmuutoksella voisi olla vaikutusta sen kannalta, tapahtuisiko Suomessa vastaisuudessa lainkaan kyseisiä kaksoiskansalaisten tekemiä rikoksia. Sen sijaan muutoksella todennäköisesti olisi ei-toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia asenteiden, yhteenkuuluvuuden tunteen ja lojaliteetin tasolla. Ehdotetun kaltaiset symboliset lainmuutokset saattavat aiheuttaa vieraantumisen ja ulkopuolisuuden tunteita juuri niiden ihmisten keskuudessa, jotka halutaan integroida suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaisiksi jäseniksi myöntämällä heille Suomen kansalaisuus. Esityksen jaksossa 4.3 viitataankin lainmuutoksen ei-toivottuihin vaikutuksiin, niitä kuitenkaan arvioimatta. Tällaisten vaikutusten arviointi ei ole puhdas

tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sillä on myös oikeudellinen ulottuvuus, joka liittyy perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä syystä katson asiantuntijan rooliini sopivaksi ainakin lyhyesti mainita asiasta.

Firenzessä, 27.2.2019

Martin Scheinin, professori