OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

27.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KANSALAISUUSLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 272/2018 VP)

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslain muuttamista siten, että tiettyihin rikoksiin syyllistynyt voisi menettää Suomen kansalaisuuden. Näitä rikoksia olisivat sellaiset Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneet maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikokset, joista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta ja joista on tuomittu vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärangaistus. Kansalaisuuden menettäminen voisi koskea vain sellaisia henkilöitä, joilla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioonsa. Myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuuden mainituilla perusteilla.

Esityksessä on laajasti kuvattu ja arvioitu esitykseen liittyviä kansainvälisoikeudellisia ja valtiosääntöisiä kysymyksiä sekä muun muassa selostettu kansalaisuudesta vapauttamiseen liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Sisäministeriö on kuullut oikeusministeriön lainvalmisteluosastoa esitystä valmisteltaessa ja on ottanut esitetyt näkemykset olennaisilta osiltaan esityksessä huomioon.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitys on jäljempänä tarkemmin selostetuilla perusteilla sopusoinnussa perustuslain ja asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Säännöksen tarkoituksena on antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta (HE 1/1998 vp, s. 78/I). Puheena olevan kaltaiseen sääntelyyn voidaan katsoa kohdistuvan myös vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (ks. HE 1/1998 vp, s. 77/I). Suomen kansalaisuudella on kuitenkin merkitystä esimerkiksi perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, maahantulo-oikeuden ja karkottamiskiellon sekä eräiden perustuslain 14 §:ssä säädettyjen vaalioikeuksien kannalta. Kansalaisuuden voidaankin sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2/I, PeVM 2/2008 vp, s. 3/I).

Keskeisen lähtökohdan ehdotetun sääntelyn arvioinnissa muodostaa eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (SopS 94/2008, jäljempänä *kansalaisuusyleissopimus*), jonka myös Suomi on ratifioinut. Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklassa luetellaan tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla sopimusvaltio voi kansallisessa lainsäädännössään säätää kansalaisuuden menettämisestä. Käsillä olevassa esityksessä ehdotettu sääntely nojautuu yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen d kohtaan, jonka mukaan sopimusvaltio voi säätää kansalaisuuden menettämisestä, jos henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Henkilöstä ei kuitenkaan tämän seurauksena saa tulla kansalaisuudeton, eikä tämän lasten kansalaisuutta saa kyseisellä perusteella poistaa.

Arviointia

Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:n 1 momentin mukaan kaksoiskansalainen voisi menettää Suomen kansalaisuutensa, jos hänet on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain 12 luvun 1–6 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5–8 kohdan, 1 §:n 2 tai 3 momentin, 1 a

§:n, 3 §:n 1 momentin, 4, 4 a, 4 c tai 5 §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmärangaistukseen. Momentissa viitatuissa rikoslain säännöksissä luetellaan sellaisia maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kahdeksan vuotta. Kansalaisuuden menettämisen nimenomaisena edellytyksenä on tuomion lainvoimaisuus sekä se, että teko on kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Momentissa lueteltavaksi ehdotettujen maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan katsoa täyttävän sen kansalaisuusyleissopimuksen määräyksen, että kansalaisuuden poistaminen tulee puheena olevan kaltaisissa tilanteissa kyseeseen vain, jos henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Esityksessä omaksuttu malli, jossa otetaan huomioon sekä säädetty enimmäisrangaistus että konkreettisesti tuomittu rangaistus, on perusteltu lähtökohta, koska näin voidaan varmistaa kansalaisuusyleissopimuksessa edellytetyllä tavalla sekä se, että kansalaisuuden poistamisen mahdollistava teko on kohdistunut sopimusvaltion *elintärkeisiin* etuihin, että se, että kyseinen teko on *vakavalla tavalla* vaarantanut kyseiset edut.

Kansalaisuuslain ehdotetun 33 a §:n sanamuodon (”henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus”) ja kansalaisuuslain 4 §:n kansalaisuudettomuuden estämistä koskevien ehdottomien säännösten nojalla – kuten myös jo perustuslain 5 §:n 2 momentin nojalla – on selvää, että ehdotettu sääntely ei johda siihen, että Suomen kansalaisuuden menettävästä henkilöstä voisi ehdotettujen säännösten soveltamisen seurauksena tulla kansalaisuudeton.

Kansalaisuuslain 33 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa. Näitä siteitä arvioitaessa otetaan ehdotetun sääntelyn mukaan huomioon ainakin hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työntekonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan. Arvioinnissa otetaan huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset. Ehdotettua sääntelyä voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan pitää kokonaisuudessaan riittävän täsmällisenä, tarkkarajaisena ja oikeasuhtaisena.

Myös se ehdotettu edellytys, että henkilö ei voi menettää kansalaisuuttaan, jos menettämisen perusteena olevan tuomion lainvoimaiseksi tulemisesta on kulunut yli viisi vuotta (ehdotettu 33 a §:n 3 mom.), on osaltaan omiaan

ehkäisemään sitä, ettei sääntelyn soveltaminen jää mahdollisesti riippumaan muista kuin laissa luetelluista seikoista, ja muodostu siten mielivaltaiseksi.

Valituslupa

Esityksessä ehdotetaan, että vastaisuudessa kansalaisuuden poistamista koskevissa asioissa hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Voimassa olevan lain mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen ei kansalaisuuden menettämistä koskevissa asioissa – toisin kuin muissa kansalaisuuslaissa tarkoitetuissa asioissa - edellytä valituslupaa.

Oikeus hakea muutosta kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan (PeVL 50/2018 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 2, PeVL 32/2012 vp, s. 3). Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, että valitusluvan edellytysten täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valituslupajärjestelmän soveltamisen tulee kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta (PeVL 50/2018 vp, s. 5 ja 6).

Eduskunnan vast'ikään hyväksymässä laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HE 29/2018 vp, s. 183). Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin ja edellä mainitun tulevan yleislain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asiassa on jokin ennakkopäätösperusteista. Ennakkopäätösperusteita ovat ennakkopäätöksen tarve, asiassa tapahtunut ilmeinen virhe ja muu painava syy. Muuna painavana syynä voidaan pitää asian erityistä merkitystä hakijan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta (HE 29/2018 vp, s. 183). Perustuslakivaliokunta piti esityksestä antamassaan lausunnossa valitusluvan asettamista pääsäännöksi perustuslain 21 §:n estämättä mahdollisena ja perusteltuna (PeVL 50/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 50/2018 vp, s. 5, PeVL 55/2014 vp, s. 4). Valiokunta on muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys

on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 55/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 5).

Kansalaisuuden menettämistä voidaan kansalaisuuden oikeudellisen merkityksen kaventumisesta huolimatta pitää asianosaisen kannalta merkittävänä hallintopäätöksenä, johon liittyy jossain määrin korostettu oikeussuojan tarve. Ottaen kuitenkin huomioon viimeaikaiset toimenpiteet valituslupamenettelyn käyttöalan laajentamiseksi, valitusluvan myöntämisedellytyksiä koskeva nykyinen ja tuleva sääntely sekä se seikka, että valituslupamenettely on jo nyt käytössä esimerkiksi kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, myös karkottamisasioissa, voidaan valituslupamenettely oikeusministeriön käsityksen mukaan ottaa käyttöön myös kansalaisuuden poistamista koskevissa asioissa.

Käsillä olevaan esitykseen sisältyvien lakien ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Onkin mahdollista - ellei jopa todennäköistä - että lait tulevat voimaan ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Sen vuoksi ehdotetun valituslupasäännöksen ottaminen kansalaisuuslakiin on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua.