Tuomas Ojanen
28.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 272/2018 vp Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohtia

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 olisi säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta ja joista olisi tuomittu vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärangaistus. Kansalaisuuden menettäminen voisi koskea vain sellaisia henkilöitä, joilla olisi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioonsa. Myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuuden mainituilla perusteilla.

Edelleen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista siten, että maasta karkottamista koskevissa säännöksissä otettaisiin huomioon myös sellaiset henkilöt, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden. Ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se soveltuisi esityksen mukaista Suomen kansalaisuuden menettämistä koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi tuomioistuinten velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle eräistä maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia koskevista ratkaisuista.

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin Suomen kansalaisuutta koskeva 5 §, yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, yksityiselämän suojaa koskeva 10 § ja oikeusturvaa koskeva 21 §. Näillä perustuslain kohdilla on kiinteitä kytköksiä myös Suomen kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin.

Esityksessä on tehty verraten laajasti ja seikkaperäisesti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin, kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen. Viitaan esityksen säätämisjärjestysperustelujen ohella etenkin jaksosta 2.2.1 ilmenevään toistamatta niitä tässä.

On syytä kuitenkin korostaa, että perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sekä EU-oikeuden kannalta lainsäätäjän liikkumavara kansalaisuuden menettämisen sääntelyn suhteen on merkittävästi rajoitetumpi kuin kansalaisuuden myöntämisen sääntelyn suhteen. Lisäksi kansalaisuuden menettämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon kansalaisuuden periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys vieläkin painokkaammin kuin kansalaisuuden myöntämisen yhteydessä (vrt. HE 235/2002 vp, s.

76). Periaatteellinen merkitys koskee ennen kaikkea kansalaisuuden sitä ulottuvuutta, johon liittyy yhteiskunnan täysivaltainen jäsenyys yksilön kaikkine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Kansalaisuuden käytännöllinen merkitys ilmenee taas niissä oikeuksissa ja velvollisuuksissa, jotka perustuslaissa ja muualla laissa on liitetty Suomen kansalaisuuteen, kuten liikkumisvapaus (PL 9 §) ja äänioikeus, vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa ja tietyt julkiset virat tai tehtävät (PL 125 §) sekä maanpuolustusvelvollisuus (PL 127 §). Kansalaisuuden menettämisen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on näin ollen muun ohella huomioitava kansalaisuuden edellä selostetut periaatteelliset ja käytännölliset ulottuvuudet. Lisäksi on pantava EU-oikeuden kannalta painoa sille, että Suomen kansalainen on samalla unionin kansalainen, jota EU-tuomioistuin on vakiintuneesti luonnehtinut jäsenvaltioiden kansalaisten perustuvaa laatua olevaksi asemaksi vuodesta 2001 lähtien[1] ja johon liittyy erilaisia EU:n perusoikeuskirjan turvaamia perusoikeuksia ja perussopimuksissa turvattuja muita oikeuksia ja vapauksia.

Lopuksi kansalaisuuden menettämistä koskevan sääntelyn arvioinnissa on nähdäkseni annettava korostetusti painoa oikeusturvavaatimukselle, alaikäisten (lasten) erityisasemaan liittyville vaatimuksille sekä sille, onko sääntelyssä mahdollistettu kansalaisuuden menettämistä koskevista yleisistä säännöksistä poikkeaminen yksilöllisten hyväksyttävien syiden perusteella, so. jättääkö ehdotettu sääntely riittävästi tilaa kunkin tapauksen erityispiirteiden huomioimiselle kansalaisuuden menettämistä koskevassa päätöksenteossa.

Arvio

Nähdäkseni ehdotetut säännökset täyttävät monessa suhteessa perustuslaista, Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU-oikeudesta johdettavat *vähimmäisvaatimukset* syistä, joita esityksen säätämisjärjestysperustelujen ohella tuodaan esiin etenkin jaksossa 2.2.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kuitenkin seuraavia ongelmia.

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys on nähdäkseni jossain määrin kyseenalainen. Esityksen mukaan se on osa terrorismin vastaisia toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään terroritekoja, ja jonka tarkoituksena on kiinnittää huomiota kansalliseen turvallisuuteen.

Terrorismin ehkäiseminen ja kansallisen turvallisuuden huomioiminen ovat sinänsä hyväksyttäviä tavoitteita perustuslain kannalta. On kuitenkin epäselvää, missä määrin ehdotettava sääntely on tosiasiassa soveltuva näiden sinänsä hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi. Nähdäkseni hallituksen esitys ei tältä osin tuo esiin riittävästi perusteita varsinkaan sille, miten ehdotetun sääntelyn kansalaisuuden menettämisestä on tarkoitus

[1] Asia C-184/99, *Grzelczyk*, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001 s. I-6193, 31 kohta. Ks. myös unionin kansalaisten oleskeluoikeutta koskevan direktiivin 2004/38 johdanto-osan 3 kohta.

tosiasiassa ehkäistä terrorismia. Sen vaikutus voi olla ainakin joissain tapauksissa täysin toinen. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että esimerkiksi sellaisissa Suomen kannalta keskeisissä vertailumaissa kuin Ruotsissa ja Islannissa kansalaisuutta ei voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella. Myöskään Saksassa ja Itävallassa ei ole sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi kansalaisuuden poistamisen nimenomaan rikoksiin syyllistymisen perusteella.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuuta horjuttaa se, että kansalaisuuden menettäminen koskisi vain kaksoiskansalaisia. Koska sääntelyssä siten asetetaan eri asemaan Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta, ja Suomen kansalainen, jolla on myös muun valtion kansalaisuus, sääntely on merkityksellistä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (ks. myös 61/2018 vp). Sen mukaan ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 40/2016 vp, s. 3, PeVL 46/2014 vp, s. 3/I ja HE 309/1993 vp, s. 43—44). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 55/2016 vp ja PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Erottelut eivät myöskään saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Sääntelyn kohdentumista vain kaksoiskansalaisiin sinänsä selittää kansalaisuudettomuuden kielto, joka on sinällään merkityksellinen näkökohta hyväksyttävyyden arvioinnissa. Kuten on myös edellä jo edellä on todettu, sääntelyn tarkoitusta ehkäistä terrorismia ja huomioida kansallisen turvallisuutta voidaan sinänsä yleisellä tasolla pitää hyväksyttävinä perusteina perusoikeusjärjestelmän kannalta. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta on kuitenkin kyseenalaista, että esitys jättää edellä selostetulla tavalla auki tai ainakin epämääräiseksi varsinkin sen, miten ehdotettu sääntely kansalaisuuden menettämisestä tosiasiassa ehkäisisi terrorismia. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 31/2013 vp) ja että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 31/2013 vp sekä siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2).

Edelleen on huomioitava ehdotetun kaksoiskansalaisiin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa, että toisen valtion kansalaisuuden käsillä olon selvittäminen ei välttämättä ole selvää ja yksiselitteistä, mistä syystä joissain tapauksissa voi olla reaalisena riskinä henkilön kansalaisuudettomuus Suomen kansalaisuuden menettämisen johdosta. Samoin sen selvittäminen, onko henkilöllä tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioonsa, voi olla ajoittain huomattavankin vaikeaa, jopa mahdotonta.

Lopuksi on nähdäkseni kyseenalaista, ovatko kaikki nyt tarkoitetut terrorismirikokset hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita kansalaisuuden menettämiselle ja ovatko ne nimenomaan Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuvia rikoksia Eurooppalaisessa kansalaisuusyleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys on oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja siihen kiinteästi sisältyvän välttämättömyyden vaatimuksen kannalta kyseenalainen.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden parantamiseksi lakiehdotuksen 33 a §:ää tulisi muuttaa niin, että siitä ilmenisi nimenomaisesti se, että kansalaisuuden voisi menettää vain Suomen elintärkeitä etuja *vakavasti vaarantavaan* rikokseen syyllistymisen perusteella. On korostettava, että kansalaisuudesta määräävän Eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan mukaan sopijavaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä muutoin kuin muun muassa tapauksessa, jossa ”(h)enkilö käyttäytyy tavalla, joka *vakavasti vaarantaa* sopimusvaltioin elintärkeitä etuja” (7 artikla, 1 kohta, d alakohta, *kursivointi* TO). Nyt lakiehdotuksen 33 a ei kuitenkaan sisällä nimenomaista vaatimusta Suomen elintärkeiden etujen vakavasti vaarantumisesta kansalaisuuden menettämisen edellytyksenä.

Nähdäkseni sääntelyn täydentäminen edellä selostetulla tavalla on perustuslain 22 § huomioon ottaen edellytyksenä lakiehdotuksen 33 a §:n käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Alaikäisten asema

Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä tulisi nimenomaisesti säätää siitä, ettei lapsi menettäisi Suomen kansalaisuuttaan, jos hänen vanhempansa menettäisi Suomen kansalaisuuden 33 §:n 1 momentin perusteella. Vaikka tämä seuraa sinänsä kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleesta, jonka mukaan sopimusvaltio ei voi säätää, että lapset menettäisivät kansalaisuuden samalla, kun heidän vanhempansa menettää kansalaisuuden valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavan käyttäytymisen vuoksi, asiasta säätäminen nimenomaisesti laissa takaisi lasten edun ja oikeuksien tosiasiallista toteutumista ehdotetun sääntelyn mukaisessa tapauskohtaisessa päätöksenteossa.

Lakiehdotuksen 33 b §:n viimeisen virkkeen mukaan arvioinnissa päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä otettaisiin huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset. Myös tässä yhteydessä olisi syytä laissa erikseen säädetyllä painotuksella kiinnittää erityistä huomiota lasten etuun ja asemaan.

Oikeusturva

Lakiehdotuksen 42 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittavalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kansalaisuuden menettämisen liittyy nähdäkseni sellainen korostetun suuri asianosaisen oikeusturvan tarve kansalaisuuden periaatteellisen ja käytännöllisen merkityksen takia, että kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä pitäisi voida valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Myös kansalaisuuden menettämisestä henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset puoltavat tätä, etenkin jos perheenjäsenet ovat lapsia, samoin kuin maasta karkottamiseen kansalaisuuden menettämisen johdosta ehdotetut muutokset ulkomaalaislakiin.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunnan olisi syytä voimakkaasti painottaa ehdotetun sääntelyn soveltamisen kannalta sitä, että kansalaisuuden menettämistä tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin tapauksen erityispiirteet huomioiden ja että Suomen kansalaisuus voitaisiin päättää menetettäväksi vain, jos tällaisella päätöksellä ei puututa kohtuuttomasti henkilön yksityis- ja perhe-elämään *ja* jos kansalaisuuden menettämisestä ei muodostu hänelle suhteellisuusperiaatteen vastaista lisäseuraamusta rikoksesta.

Lisäksi valiokunnan tulisi painottaa soveltamisen kannalta sitä, että kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi päättää, jos on riskinä henkilön kansalaisuudettomuus sen edellä selostetun seikan takia, että toisen valtion kansalaisuuden käsillä olon todentaminen voi olla ainakin joissain tapauksissa hyvin vaikeaa, jopa mahdotonta.

Helsingissä 28. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki