



Sisäministeriö

1/4

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 21.6.2018, SM1819309

Asia:

**Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

## Ehdotuksen merkityksestä ja tavoitteista

Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että eräisiin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistynyt henkilö voisi menettää Suomen kansalaisuuden. Esityksen mukaan muutos koskisi ainoastaan kaksoiskansalaisia, joilla on riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Lapsi ei voisi menettää kansalaisuutta sen vuoksi, että hänen vanhempansa menettäisi kansalaisuuden rikokseen syyllistymisen takia. Myöskään alle 18-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella kansalaisuutta ei voisi esityksen mukaan menettää.

Ehdotuksella on suuri periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys. Kansalaisuuden keskeinen sisältö on joidenkin poliittisten oikeuksien lisäksi ennen kaikkea liikkumisvapaus ja karkottamisen este, jolloin se on myös useimpien perusoikeuksien nauttimisen edellytys. Asialla on liittynyt myös EU:n kansalaisuuteen ja EU:n oikeuteen, erityisesti liikkumisvapauteen. Kansalaisuuden menettäminen rikokseen syyllistymisen johdosta olisi Suomen oikeusjärjestyksessä uusi seuraamus. Voimassa olevassa laissa säädetty kansalaisuuden menettäminen on menettelyllisempi toimi.

Esitysluonnoksen kansainvälinen vertailu osoittaa, että rikoksiin perustuva kansalaisuuden menettäminen ei ole erityisen laajasti käytössä. Esimerkiksi tavanomaisissa referenssimaisissa, kuten Ruotsissa tai Saksassa, ei kansalaisuutta voi menettää rikoksen perusteella. Kun ”kynnys Suomen kansalaisuuden poistamiselle on erittäin korkealla” (perustelut, s. 35), asettaa se säännösten täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä oikeusturvatakeille suuria vaatimuksia.

Ehdotuksen tavoitteen ja sitä koskevan sääntelyn välinen suhde ei ole ristiriidaton, koska ehdotuksen tarkoitus siitä, että menettäminen voi koskea vain kaksoiskansalaista, ei ilmene säännöksestä selvästi. Muun valtion kansalaisuus esitetään kansalaisuuslain 33 a §:ssä yhtenä arvioinnissa huomioon otettavana seikkana, mutta ei ehdottomana menettämisen esteenä.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö (esitysluonnoksen s. 1) ja uusi 33 a § eivät siten vastaa toisiaan. Pykälä on luonteeltaan menettelyllinen ja siinä kuvataan päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja, kun taas esityksen pääasiallisessa sisällössä asetetaan päätöksenteolle sisällöllinen ehto eli että menettäminen ”voisi koskea vain” ... ”sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä”.

#### Kansalaisuuden menettämisen oikeudellinen luonne

Ehdotuksessa kansalaisuuden saamisen esteen tai menettämisen oikeudellinen luonne esiintyy sekä lisärangaistuksen- että turvaamistoimenluontoisena. Yhtäältä esitystä perustellaan rikosten, erityisesti terrorismirikosten ennaltaehkäisyn kannalta, jolloin kansalaisuuden menettämistä pidetään turvaamistoimenpiteenä. Ehdotuksen perustelujen mukaan siihen sovelletaan kuitenkin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) ns. Engel-kriteerejä, joiden perusteella kansalaisuuden menettäminen rinnastetaan rangaistukseen.

Jaottelulla rangaistukseen ja turvaamistoimenpiteeseen on merkitystä esimerkiksi ”henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun” kannalta. Jos kyse on turvaamistoimesta, sisältyykö tarkasteluun silloin myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta tehtävä arvio? Taannehtivuuden kieltä ja ennakoitavuuden vaatimus viittaavat taas rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen ja kaksoisrangaistavuuden kieltöön. Jos kyse olisi lisärangaistuksesta, tilannetta pitäisi arvioida myös sanktiokumulaation kannalta.

Jatkovalmistelussa kansalaisuuden saamisen esteen tai menettämisen oikeudellisen luonteen määrittelyyn tulisi kiinnittää vielä huomiota.

#### Menettämisen suhde karkottamiseen

Menettämisen perusteena olevat rikokset voivat olla karkottamisen perusteena, jonka kansalaisuuden menettäminen mahdollistaa. Käytännössä kansalaisuutensa menettäneestä ehdotuksen tarkoittamiin rikoksiin syyllistyneestä henkilöstä tehdään useimmiten karkottamisesitys.

Esityksen perusteluissa on tarkasteltu kansalaisuuden menettämisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välistä suhdetta EIT:n tuomion A ja B v. Norja kannalta, muttei kahden hallinnollisen seuraamuksen eli menettämisen ja karkottamisen välistä suhdetta ja niiden yhteydessä tehtävää harkintaa. Ovatko tuomion harkintaa koskevat kriteerit (”yksi yhtenäinen prosessi ja toisiaan täydentävä kokonaisuus, jossa moitittavaa toimintaa käsitellään ennakoitavalla ja suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla”) sovellettavissa tai sovellettava kahden eri hallinnollisen sanktion välisessä suhteessa? Esimerkiksi, mikä on ”henkilön tilanteen” ja sen ”kokonaisvaltaisen tarkastelun” suhde karkottamisen kokonaisharkintaan? Soveltuvatko silloin esimerkiksi karkottamisen edellytysten arvioinnissa sovelletut perusteet ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö vai onko kyse toisenlaisesta harkinnasta?

Esityksen perusteluiden (s. 55) mukaan kokonaisharkinta koskisi vain siteitä eri kansallisuusvaltioihin, mutta muutoinkin ”henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelu” viittaa sanamuodoltaan kuitenkin laajempaan arvioon.

Jos saman teon perusteella voidaan aloittaa kaksi eri menettelyä ja rikosoikeudellisen ja hallinnollisten seuraamusten yhteismäärän on pysyttävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena, olisi karkottamisen vaikutuksia tutkittava tässä yhteydessä. Jos karkottamista ei oteta tässä yhteydessä huomioon, ”prosessit eivät liittyisi toisiinsa sekä asiallisesti että ajallisesti muodostaen yhtenäisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden” (esitysluonnoksen s. 52).

Ehdotuksesta ei myöskään selkeästi ilmene kansalaisuuden menettämisen ja karkottamisen oikeusturvakeinojen suhde. Tässä tilanteessa saman teon seurausten arviointiin soveltuvat eri perusteet. Meneekö valituslupatie silloin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain (karkottaminen; erityisen painava syy eikä virheperustetta) vai kansalaisuuslain mukaan (kansalaisuuslaki, painava syy ja virheperuste)?

Selvää ei myöskään ole, toteutuvatko menettämisen menettelylliset takeet rikosprosessin kautta, esimerkiksi oikeus saada tieto päätöksen perusteista silloinkin, kun sen perusteena on salassa pidettävät seikat (vrt. KHO:2007:47 – 49).

#### Yksityiskohtaisia huomioita

Ehdotetun säännöksen mukaan, jos henkilö on tuomittu lainkohdassa lueteltujen pykälien ”mukaisesta rikoksesta” vähintään viiden vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen, voidaan tehdä päätös Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Kansalaisuuden menettämisestä päättämisen edellytyksenä on kuitenkin, että henkilö on tuomittu ”Suomessa”. Esimerkiksi terroristisesta teosta muualla saatu tuomio on voinut olla ”rikoslain mukainen” eli vastata sitä. Tämä on huomioitu perusteluissa, muttei säännöksessä, johon voisi selvyiden vuoksi lisätä maininnan siitä, että henkilö on tuomittu ”Suomessa”.

Esitysluonnoksessa kansalaisuuden menettämisharkinnalle ei ehdoteta kansalaisuuslain 33 §:n tavoin määräaikaa. Tätä perustellaan sillä, että menettämistä koskeva käsittely tulee olemaan viivytyksetöntä. Viivytyksettömyydellä on tässä kuitenkin erityinen, kaksoisrangaistavuuteen ja ihmisoikeussopimukseen liittyvä merkitys, jolloin teosta ja tuomiosta kulunut aika voi rajoittaa kansalaisuuden menettämisseuraamuksen käyttämistä. Toisin kuin joissain muissa maissa, ehdotuksessa ei ole myöskään määräaikoja, mikä voi vaikeuttaa rikostuomiosta aiheutuvien seurausten ennakoitavuutta.

Hallintolain yleissäännöstä ei siten voida pitää riittävänä, jonka vuoksi esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua harkita, voitaisiinko viivytyksettömyysvaatimus kirjata pykälään.

#### Muutoksenhaku ja valituslupamenettely

Lausuttavana olevan esityksen mukaan kansalaisuuden menettämistä koskevasta Maahanmuuttoviraston päätöksestä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan (kansalaisuuslain 42 §).

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 57, 2. kappale) viitataan kansalaisuuslain 42 §:n aiempaa muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 230/2014 vp), jossa todetaan, että kansalaisuushakemuksen hylkäämistä koskevat päätökset ovat valituslupasääntelyn piirissä, koska asianosainen voi tarvittaessa tehdä uuden kansalaisuushakemuksen. Kansalaisuuden menettämistä koskevat 32 ja 33 §:n mukaiset asiat on puolestaan jätetty valituslupasääntelyn ulkopuolelle sillä perusteella, että ne ovat asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä (em. HE s. 67).

Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat tulisivat valituslupamenettelyn piiriin. Esityksen perusteluissa (s. 57, 3. kappale) viitataan myös uuteen lakiesitykseen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), jossa pääsääntönä on, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Esityksen mukaan

se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voisi valittaa ilman valituslupaa, merkitsisi poikkeusta tästä pääsäännöstä. Asianosaisen oikeusturvan tarve muodostaisi luonnoksen mukaan edelleenkin perusteen sille, että kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä voisi valittaa aina myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta esityksen perustelujen (s. 57, 4. kappale) mukaan voidaan katsoa, että kansalaisuuden menettäneen henkilön oikeusturva toteutuisi, vaikka uuden pääsäännön mukaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta olisi haettava valituslupaa. Tätä perustellaan sillä, että kansalaisuuden menettämistä koskevaan päätökseen voisi joka tapauksessa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, minkä lisäksi olisi mahdollista, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.

Nähdäkseni esitysluonnoksen perustelut eivät tältä osin ole aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014) omaksuttuun oikeusturvan tarpeen tulkintaan nähden riittävät, ja toisaalta perustelujen tulisi olla sisällöltään ristiriidattomat. Esitystä tulisi siten näiltäkin osin vielä tarkastella ja täydentää.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---