



Lausuntotiivistelmä: kansalaisuuden menettäminen

Esityksessä ehdotetaan, että valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen syyllistynyt henkilö voisi menettää Suomen kansalaisuuden, jos hänellä olisi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Hanke liittyy hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan, jonka mukaan YK:n ja EU:n terroristijärjestöksi luokittelemien organisaation toimintaan osallistuminen sekä matkustaminen ulkomaille terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittaminen kriminalisoidaan, minkä jälkeen säädetään mahdollisuudesta mitätöidä Suomen kansalaisuus terrorismitoimiin osallistuneilta kaksoiskansalaisuuden omaavilta henkilöiltä.

Ehdotuksen mukaan kansalaisuuden voisi menettää, jos henkilö olisi syyllistynyt sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Lisäksi edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle olisi se, että henkilö olisi tuomittu tällaisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Myös sellainen henkilö, joka olisi saanut Suomen kansalaisuuden syntyessään, voisi ehdotuksen mukaisesti menettää kansalaisuuden, jos hänellä olisi niin paljon siteitä muuhun kansalaisuusvaltioon, ettei kansalaisuuden menettäminen merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi ulkomaalaislain muuttamista siten, että sen karkottamista koskevissa säännöksissä otettaisiin huomioon sellaiset henkilöt, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden. Muutoksia ehdotetaan myös lakiin ulkomaalaisrekisteristä ja lakiin tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan.

Lausuntokierros oli 21.6. - 9.8.2018. Lausuntoja saatiin myös määräajan jälkeen, koska lausuntojen toimittamiselle annettiin pyyntöjen perusteella lisää aikaa. Saadut lausunnot ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>).

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriön poliisiosasto ja rajavartiolaitos-osasto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Oikeusrekisterikeskus, Helsingin käräjäoikeus, korkein hallinto-oikeus,

Muistio

SM1831485

00.00.01.00.00

16.10.2018

SMDno-2018-179

Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto ry, UNHCR, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ja Suomi-Seura.

Esitysluonnoksesta lausuiivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriön poliisiosasto ja rajavartio-osasto, apulaisoikeuskansleri, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, valtakunnansyyttäjä, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Helsingin käräjäoikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Turun, Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, Asianajajaliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ja Suomi-Seura.

Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta

Terrorismin ehkäisyä kannatettiin, kun taas sitä arvosteltiin, että esitys asettaa eri valtioiden kansalaisia eri asemaan keskenään. Sitä, että vain kaksoiskansalaiset voisivat menettää kansalaisuuden valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten perusteella, pidettiin yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena siitä huolimatta, että taustalla on kansalaisuudettomuuden kieltö, joka seuraa Suomen perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

Useat kiinnittivät huomiota siihen, että kansalaisuuden menettämistä voi seurata karkottaminen, mutta toisaalta joihinkin valtioihin ei voida palauttaa. Suomen kansalaisuuden yhteyttä Euroopan unionin kansalaisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin painotettiin. Korostettiin sitä, että sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista sekä laintasoista. Osa lausunnonantajista kyseenalaisti sen, että lainmuutoksella ehkäistään terrorismia, ja huomautti, että lainmuutoksella voi olla myös päinvastaisia vaikutuksia.

Jotkut kiinnittivät huomiota siihen, että toisen valtion kansalaisuuden selvittäminen voi olla vaikeaa, samoin sen selvittäminen, onko henkilöllä tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Lausunnonantajat arvioivat yleisesti, että tapausten määrä jäisi todennäköisesti pieneksi.

Se, soveltuvatko ainakaan kaikki ehdotuksen sisältämät terrorismirikokset kansalaisuuden menettämisen perusteeksi, asetettiin kyseenalaiseksi. Jotkut lausunnonantajat esittivät toisaalta, että kansalaisuuden voisi menettää myös muiden kuin ehdotuksen sisältämien 26 rikoksen perusteella. Osa lausunnonantajista pohti sitä, tarvittaisiinko kansalaisuuden menettämisestä päättämiseen myös arviota henkilön vaarallisuudesta. Jotkut lausunnonantajat nostivat esiin kysymyksen siitä, ovatko menettelytakeet ja oikeusturva riittäviä, jos rikostuomio perustuu salassa pidettäviin tietoihin.

Osa lausunnonantajista katsoi, että vaatimus vähintään viiden vuoden tuomitusta vankeusrangaistuksesta rajaa mahdollisten tapausten joukkoa liian pieneksi. Esitettiin myös neljän vuoden tuomittua vankeusrangaistusta ja kolmen vuoden tuomittua vankeusrangaistusta. Jotkut kannattivat sitä, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää lisäksi muussa EU-valtiossa annetun rikostuomion perusteella.

Osa kannatti sitä, että hallinto-oikeuden päätöksestä voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

valituslupan. Osa taas katsoi, että kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä pitäisi voida valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Lisäksi useammassa lausunnossa tuotiin esiin, että jatkovalmistelussa olisi vielä kiinnitettävä huomiota kansalaisuuden menettämisen ja maasta karkottamisen suhteeseen sekä oleskeluluvan myöntämisen perusteisiin. Huomautettiin myös, että henkilöllä ei prosessien päätyttyä enää välttämättä olisi toisen valtion voimassa olevaa henkilöllisyysasiakirjaa, mikä puolestaan vaikuttaisi käytännössä mahdollisuuksiin poistaa henkilöä maasta.

Tarkemmat kommentit lausunnonantajittain

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa, jossa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Suomen kansalaisuudella on kuitenkin merkitystä esimerkiksi perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, maahantulo-oikeuden ja karkottamiskiellon kannalta.

Kansalaisuuden poistaminen on kyseessä olevan henkilön kannalta erityisen merkittävä päätös sen vuoksi, että se osaltaan mahdollistaa henkilön karkottamisen Suomesta, ellei hän hae ja saa oleskelulupaa jollakin ulkomaalaislaissa säädetyllä perusteella. Keskeisen lähtökohdan ehdotetun sääntelyn arvioinnissa muodostaa eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (SopS 94/2008), jonka myös Suomi on ratifioinut.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan perustelutekstien kokonaisuudesta syntyy vaikutelma, että ehdotettua kansalaisuuden menettämistä pidetään rangaistuksenluonteisena hallinnollisena seuraamuksena. Hallinnollisia seuraamuksia ja muita yksilön kannalta kielteisiä vaikutuksia luovia hallinnollisia päätöksiä koskevat oikeudelliset käsitteet ja opit eivät kuitenkaan nykyisellään ole kovinkaan vakiintuneita.

Oikeusministeriön mukaan olennaista on, että esityksessä otetaan huomioon ne valtiosääntöiset ja kansainvälisoikeudelliset reunaehdot, jotka seuraavat siitä, että kansalaisuuden poisottaminen merkitsee puuttumista henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin, ja siitä, että kyse on merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Näistä reunaehdoista seuraa muun muassa, että sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista sekä lain tasoista. Olennaista on niin ikään arvioida, voiko sääntely olla merkityksellistä ns. kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem* -periaate) kannalta, siitäkin huolimatta, ettei kansallisen oikeuden kannalta kyse välttämättä ole rangaistuksenluonteisesta seuraamuksesta.

Se, tuleeko rikoksen voida johtaa kansalaisuuden menettämiseen ja jos tulee, niin missä tapauksissa, on myös oikeuspoliittinen kysymys. Tällaisessa harkinnassa tulisi ottaa oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella huomioon muun muassa se, mitä tarkkaan ottaen ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan ja voidaanko sääntelyllä saavuttaa sille asetetut tavoitteet, vai onko odotettavissa, että ehdotetun sääntelyn soveltaminen muodostuu sattumanvaraiseksi tai käytännössä tehottomaksi esimerkiksi sen vuoksi, että henkilön mahdollisia muita kansalaisuuksia ei tunneta tai niitä ei saada

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

luotettavasti selvitettyä, tai että henkilö luopuu muusta kansalaisuudestaan ennen Suomen kansalaisuuden poisottamista. Edelleen voidaan olettaa, että henkilöä ei ehdottomasta palautuskiellosta johtuen usein voitaisi karkottaa Suomesta siinäkin tapauksessa, että hän ei saa oleskelulupaa täältä.

Kansainvälisistä sopimuksista seuraa muun ohella se reunaehto, että rikos on kohdistunut valtion elintärkeisiin etuihin. Esimerkiksi se, että rikos on poikkeuksellisen törkeä, ei siten sellaisenaan täytä tätä edellytystä. Momentissa tarkoitettujen maan- ja valtiopetosrikosten voidaan yleensä katsoa täyttävän tämän reunaehdon. Terrorisimirikokset ovat vakavia, usein erityisen törkeitä rikoksia. Niidenkin osalta reunaehdon on kuitenkin täytyttävä.

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen erottaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tavallisesta lainkohdassa mainitusta rikoksesta se, että tekijällä on terroristinen tarkoitus. Terroristinen tarkoitus määritellään rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa. On perusteltua katsoa, että rikoslain 34 a luvun rikokset kohdistuvat Suomen elintärkeisiin etuihin vain silloin, kun päärikoksen terroristinen tarkoitus koskee rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa mainittuja seurauksia Suomen väestöön, hallitukseen, viranomaiseen, valtiosääntöön tai muuhun säännöksessä mainittuun nimenomaan Suomen intressiin.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että kansalaisuuden menettäminen olisi mahdollista vain suomalaisen tuomioistuimen antaman tuomion perusteella. Tämä lähtökohta on perusteltu suvereniteettiin ja kansalaisten suojelemiseen liittyvistä syistä. Samalla se on jurisdiktio- ja prosessisäännökset huomioon ottaen omiaan käytännössä lisäämään todennäköisyyttä siitä, että kysymys on Suomen valtion elintärkeisiin intresseihin kohdistuvasta teosta.

Oikeusministeriön mukaan on selvää, että oikeudellisilta ja käytännön vaikutuksiltaan näin merkittävän seuraamuksen käyttäminen tulee rajoittaa vain hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Esityksessä omaksuttu malli, jossa otetaan huomioon sekä säädetty enimmäisrangaistus että tuomittu rangaistus, on perusteltu lähtökohta. Näin voidaan varmistaa se, että kyse on edellytetyllä tavalla vain Suomen valtion elintärkeitä etuja vaarantavista rikoksista, ja se, että yksittäinen teko, jonka perusteella kansalaisuuden voi menettää, on riittävän vakava.

Kansalaisuuden menettämisharkinta tehtäisiin ehdotetun säännöksen mukaan "henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa". Suomen kansalaisuuden menettämisen perusteista on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä laintasoisesti. Sääntelyn on niin ikään täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Ehdotettu sääntely jää näihin lähtökohtiin verrattuna varsin väljäksi. Kansalaisuuden menettämisen perusteista on säädettävä laissa, eikä päätös voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan (vrt. PeVM 8/2010 vp, s. 3/II, PeVM 8/2002 vp, s. 4/II).

Tiedonkulusta oikeusministeriö totesi seuraavasti. Voidaan erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden ja muutoinkin niiden roolin kannalta pitää perusteltuna, ettei tuomioistuimelle säädetä aktiivista roolia henkilön mahdollisten muiden kansalaisuuksien selvittämisessä tai selvityttämisessä. Samaten tuomioistuimen roolin kannalta ei liene perusteltua, että tuomioistuin oma-aloitteisesti veisi kansalaisuuden poistamista koskevan

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

asian hallintoviranomaisen käsiteltäväksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan luontevinta olisi, että poliisi esitutkinnassa osana epäillyn henkilöllisyyden selvittämistä selvittäisi myös kansalaisuusasiat pyytämällä Maahanmuuttovirastoa määrittämään henkilön kansalaisuuden. Kansalaisuustiedot merkittäisiin syytetyn henkilötietoihin. Jos henkilö tuomitaan laissa luetelluista rikosnimikkeistä, niin tuomioistuin toimittaisi syyttäjän pyynnöstä tiedon tuomiosta Maahanmuuttovirastolle.

Muutoksenhaun osalta oikeusministeriö totesi, että kansalaisuuden menettämistä voidaan pitää asianosaisen kannalta merkittävänä hallintopäätöksenä, johon liittyy korostettu oikeussuojan tarve. Ottaen kuitenkin huomioon viimeaikaiset toimenpiteet valituslupamenettelyn käyttöalan laajentamiseksi, valitusluvan myöntämisedellytyksiä koskeva nykyinen ja hallituksen esityksessä (HE 29/2008 vp) ehdotettu sääntely sekä se seikka, että valituslupamenettely on jo nyt käytössä esimerkiksi kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, myös karkottamisasioissa, tulee valituslupamenettely oikeusministeriön käsityksen mukaan ottaa käyttöön myös kansalaisuuden poistamista koskevissa asioissa. Oikeusministeriö viittasi lausunnossaan useisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 29/2017 vp, PeVL 55/2014, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2012 vp).

Tapausten määrä ei todennäköisesti ole suuri, joten viranomaisten työ ei lisääntyne merkittävästi. 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.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että hallituksen esityksessä tulee arvioida vaikutukset viranomaisten toimintaan, mukaan lukien henkilötyövuosi- ja ICT-vaikutukset eri viranomaisissa. Hallituksen esitykseen tulee myös sisällyttää maininta siitä, että esitys on toteutettavissa hallinnonalojen menokehysten puitteissa tarvittaessa määrärahoja uudelleen kohdentamalla.

Ulkoministeriö totesi lausunnossaan painottavansa kansalaisuutta ihmisoikeutena, joka liittyy myös henkilön useiden muiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräiseen nautintaan, niin kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien kuin myös taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien. Suomen hyväksymät kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat oikeuden saada, muuttaa ja säilyttää kansalaisuus ja estävät kansalaisuuden mielivaltaisen poistamisen. Suomen kansalaisuuteen liittyy myös Euroopan unionin kansalaisuus ja sen myötä syntyvät oikeudet ja vapaudet, mukaan lukien työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja tietyt terveydenhuolto- ja sosiaaliturvaetuudet. Esitys kansalaisuuslain muuttamisesta on siten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiltaan poikkeuksellisen merkittävä.

Kansalaisuudettomuuden estäminen on tunnustettu yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklassa. Sen jälkeen se on sisällytetty useisiin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, mukaan lukien kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen (SopS 37/1970) 5 artikla, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artikla, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68 /1986)

Muistio

SM1831485

00.00.01.00.00

16.10.2018

SMDno-2018-179

9 artikla, lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 7 ja 8 artiklat ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 18 (1) (a) artikla. YK:ssa on myös erillinen kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus (SopS 96 ja 97/2008).

Ulkoministeriö ehdottaa, että esityksen luvussa 2.2 kansainvälisistä velvoitteista mainittaisiin myös rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 37/1970) ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus (SopS 26 ja 27/2016).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaksi, nk. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999), ei takaa oikeutta saada tai pitää tiettyä kansalaisuus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on tarkastellut kansalaisuuden mielivaltaista poistamista esimerkiksi yksityiselämän suojan kautta. Esityksessäkin mainitaan EIT:n ratkaisu valitusasiassa *K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta* (no. 42387/13).

Parhaillaan EIT:n käsittelyssä on viisi Ranskaa vastaan tehtyä valitusta (*Ghoumid v. Ranska*, no. 52273/16, *Charouali v. Ranska*, no. 52285/16, *Turk v. Ranska*, no. 52290/16, *Aberbri v. Ranska*, no. 52294/16 ja *Ait El Haj v. Ranska*, no. 52302/16), jotka koskevat terrorismirikosten valmisteluun osallistumisesta tuomittujen henkilöiden Ranskan kansalaisuuden poistamista. EIT tarkastelee näitä valituksia myös siitä näkökulmasta, että seitsemännen pöytäkirjan 4 artikla sisältää kiellon syyttää ja rangaista kahdesti. Valittajien mukaan kansalaisuuden riistäminen johtaa identiteetin menetykseen ja kaksoisrangaistukseen samasta rikoksesta.

Ulkoministeriö yhtyy esityksen arvioon, jonka mukaan rikoslain 34 a luvussa säädettyjen terrorismirikosten lisäksi myös rikoslain 12 luvun mukaisia maanpetosrikoksia ja 13 luvun mukaisia valtiopetosrikoksia voidaan pitää Suomen elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena ja niihin syyllistyminen voisi olla peruste kansalaisuuden menettämiseksi.

Kansalaisuuslakiin ehdotettavassa uudessa 33 a §:ssä viitataan esimerkiksi tiettyihin rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä mainittuihin *terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin*. Rikoslain 34 a luvun 6 §:ssä määritellään *terroristinen tarkoitus*, joka on käsillä myös esimerkiksi silloin, kun rikoksentehtäjän tarkoituksena on aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille. Tällaisessa tilanteessa, samoin kuin joissakin muissakin 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, aiheutuva vaara Suomen elintärkeille eduille voi siis olla melko välillinen. Esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa 3.1 todetaan kuitenkin, että perusteena kansalaisuuden menettämiseksi voisi olla esimerkiksi vakava terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos *eli sellainen teko, joka olisi omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa Suomelle ja jolla sen tekijä pyrki aiheuttamaan vakavaa pelkoa väestön keskuudessa*.

Ehdotetussa kansalaisuuslain muutoksessa ei ole sellaista rajausta, jonka mukaan rikoksen edellytettäisiin vaarantaneen nimenomaan Suomen valtion omia elintärkeitä etuja. Rikoslain 34 a luvun sääntely menisi pidemmälle kuin eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 7 artikla.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että esityksessä tunnistettaisiin ja käsiteltäisiin mahdollista syrjinnän kiellon loukkausta, mikäli ainoastaan kaksois- tai monikansalaisuuden omaava henkilö voisi menettää Suomen kansalaisuuden tiettyjen rikosten perusteella. Myös neutraalisti kirjoitettu säädös voi johtaa

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

syrijintään ilman syrjivää tarkoitusta. Esityksen mahdollisena riskinä olisi, että kaksois- tai monikansalaisuudesta tulisi ehdollista. Henkilön kaksois- tai monikansalaisuus säilyisi tiettyjen ehtojen täytyessä eli henkilö ei saisi syyllistyä esityksessä mainittuihin rikoksiin, joiden perusteella kansalaisuuden voisi menettää. Kaksois- tai monikansalaisuuden omaaviin henkilöihin kohdistuisi myös yksöiskansalaisuuden omaavia kovempi rangaistus.

Ulkoministeriön mukaan syrjinnän kiellon osalta tulee lisäksi huomioida esitetyn kansalaisuuden poistamisen jatko vaikutuksia henkilön muiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta (esim. perhe-elämän suoja), jolloin rangaistusvaikutus saattaa moninkertaistua. Esityksestä ei lisäksi käy ilmi sitä, miten menetellään kansalaisuuden poistamisen ja karkotuksen suhteen, jos henkilö valittaa asiassa kansainväliseen lainkäyttö- tai tutkintaelimeen.

Sisäministeriön rajavartio-osasto totesi lausunnossaan kannattavansa esityksen taustalla olevia tavoitteita kansallisen turvallisuuden parantamiseksi ja terrorismin ennaltaehkäisemiseksi. Kansalaisuuden menettämisen voidaan arvioida olevan poikkeuksellinen toimenpide ja tapauksien määrän jäävän käytännössä vähäisiksi. Rajavartio-osasto lausui pitävänsä tarpeellisena, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto esityksen sisältämien perustuslaillisten kysymysten vuoksi. Lisäksi rajavartio-osasto totesi, että luonnokseen sisältyvän rikoskohtaisen taulukon rangaistusasteikko tulee tarkistaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta.

Sisäministeriön poliisiosasto totesi lausunnossaan kannattavansa esitystä. Poliisiosasto esitti, että esityksen jatkotyössä vielä kiinnitettäisiin huomiota kansalaisuuden poistamiseen liittyvän kokonaisharkinnan sisältöön ja sen laajuuteen. Kansalaisuuden poistamisesta ei saisi suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tulla henkilölle kohtuutonta lisäseuraamusta. Poliisiosaston näkemyksen mukaan 33 a §:ssä esitetty kokonaisharkinnan sisältö ei välttämättä kaikissa tapauksissa ole riittävä ja se voi yksittäistapauksessa johtaa lopputulokseen, jonka mukaan Suomen kansalaisuutta ei voitaisi poistaa, vaikka poistaminen olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista eikä se esimerkiksi rikkoisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

Poliisiosaston mukaan asian kokonaisharkinnassa pitäisi olla mahdollisuus ottaa huomioon henkilön toisen kansalaisuusvaltion lisäksi hänen siteensä mahdolliseen pysyvään asuinvaltioon. Käytännössä voi olla hyvin mahdollista, ettei Suomen ja jonkun muun valtion kansalaisella ole välttämättä vahvoja siteitä kumpaankaan kansalaisuusvaltioon vaan hän on esimerkiksi asunut koko ikänsä tai huomattavan osan siitä kolmannessa valtiossa, jossa hänen harkinnassa huomioitavat siteensä ovat. Jos Suomen kansalaisuuden menettäminen ei tällaisissa tapauksissa vaikuttaisi henkilön mahdollisuuksiin jatkaa elämäänsä hänen pysyvässä asuinvaltiossaan, päätös kansalaisuuden menettämisestä pitäisi pystyä tekemään, vaikka henkilöllä ei olisikaan mainittavia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon.

Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnossaan, että 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. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

tavanomaisissa referenssimaissa, kuten Ruotsissa tai Saksassa, ei kansalaisuutta voi menettää rikoksen perusteella.

Jatkovalmistelussa tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinnittää huomiota myös kansalaisuuden menettämisen oikeudellisen luonteen määrittelyyn. Ehdotuksessa kansalaisuuden menettämisen oikeudellinen luonne esiintyy sekä lisärangaistuksen- että turvaamistoimenluontoisena. Esitystä perustellaan rikosten, erityisesti terrorismirikosten ennaltaehkäisyn kannalta, jolloin kansalaisuuden menettämistä pidetään turvaamistoimenpiteenä. Jos kyse on turvaamistoimesta, sisältyykö tarkasteluun silloin myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta tehtävä arvio? Jos kyse olisi lisärangaistuksesta, tilannetta pitäisi arvioida myös sanktiokumulaation kannalta.

Esityksen perusteluissa on tarkasteltu kansalaisuuden menettämisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välistä suhdetta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion A ja B v. Norja kannalta, muttei kahden hallinnollisen seuraamuksen eli menettämisen ja karkottamisen välistä suhdetta ja niiden yhteydessä tehtävää harkintaa. Mikä on "henkilön tilanteen" ja sen "kokonaisvaltaisen tarkastelun" suhde karkottamisen kokonaiharkintaan? Jos saman teon perusteella voidaan aloittaa kaksi eri menettelyä ja rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten yhteismäärän on pysyttävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena, olisi karkottamisen vaikutuksia tutkittava tässä yhteydessä.

Ehdotuksesta ei apulaisoikeuskanslerin mukaan myöskään selkeästi ilmene kansalaisuuden menettämisen ja karkottamisen oikeusturvakeinojen suhde. Meneekö valituslupatie korkeimpaan hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain vai kansalaisuuslain mukaan? Selvää ei myöskään ole, toteutuvatko menettelylliset takeet rikosprosessin kautta, esimerkiksi oikeus saada tieto päätöksen perusteista silloinkin, kun sen perusteena ovat salassa pidettävät seikat (KHO:2007:47 - 49).

Esitystä tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan tarkastella ja täydentää myös valituslupamenettelyä koskevalta osin, koska esitysluonnoksen perustelut eivät ole aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014) omaksuttuun oikeusturvan tarpeen tulkintaan nähden riittävät.

Korkein hallinto-oikeus antoi esitysluonnoksesta lausunnon siltä osin kuin siinä on kysymys hallinto-oikeudellisesta oikeussuojajärjestelmästä. Korkein hallinto-oikeus kannattaa ehdotettua 42 §:n muutosta. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä kattavan valituslupajärjestelmän toteuttamista, ja ehdotettu muutos on tämän linjauksen mukainen. Sama lähtökohta on omaksuttu luonnoksessa viitatussa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), joka on eduskunnan käsiteltävänä.

Helsingin hallinto-oikeus antoi lausunnon kansalaisuusasioiden osalta ja lähinnä vain tuomioistuinten toiminnan kannalta tarkasteltuna. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan on arvioitavissa, että hallinto-oikeudelle tehtyjen valitusten määrä tulisi sinänsä olemaan vähäinen. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta olisi syytä täydentää pohdinnoilla siitä, mitä voidaan pitää riittävänä selvityksenä kaksoiskansalaisuuden olemassa olosta. Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan hallinto-oikeuden on viime kädessä huolehdittava, että asia tulee riittävästi selvitettyksi. Lähtökohtaisesti asiaa ei tiedustella mahdollisen toisen kansalaisuusvaltion viranomaisilta.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Väestötietojärjestelmässä olevat tiedot vieraan valtion kansalaisuudesta taas eivät välttämättä ole ajan tasalla.

Jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota myös kansalaisuuden menettämistä koskevan sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin. Kansalaisuuslain 33 a §:n 1 momentin sanamuodosta tulisi ilmetä, että Suomen kansalaisuuden menettämisen yhtenä *edellytyksenä* on toisen valtion kansalaisuus (vaikka tämä seikka sinänsä ilmeneekin kansalaisuuslain 4 §:stä) ja riittävästi tosiasiallisia siteitä mainittuun valtioon. Helsingin hallinto-oikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen perustelujen mukaan kansalaisuuden voisi menettää myös kyseessä olevien rikosten rangaistavaksi säädetyn yrityksen perusteella. Esitysluonnoksen 33 a §:n 1 momentin 3 kohdassa ei kuitenkaan ole mainintaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 3 momentista, jonka mukaan kyseisessä pykälässä mainittujen tekojen yritys on rangaistava.

Helsingin hallinto-oikeus esitti arvioitavaksi myös, edellyttääkö esitysluonnos mahdollisesti muutoksia rikoslain 7 lukuun (yhteinen rangaistus) tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 lukuun (tuomioistuimen ratkaisu), sillä esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää yhteisen rangaistuksen perusteella vain, jos rikosasiassa annetusta tuomiosta tai sen perusteluista kävisi nimenomaisesti ilmi, että nyt kysymyksessä olevasta rikoksesta olisi jo yksinään seurannut vähintään viiden vuoden vankeusrangaistus. Tuomion perusteluissa ei välttämättä aina tehdä erittelyä yhteisen rangaistuksen määräytymisestä.

Kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat on 1.1.2016 eli varsin hiljattain voimaan tulleen lakimuutoksen yhteydessä nimenomaisesti jätetty valituslupajärjestelmän ulkopuolelle sillä perusteella, että ne ovat asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä (HE 230/2014). Tähän nähden esitysluonnoksen yleisluontoinen toteamus "henkilön oikeusturvan voidaan kuitenkin katsoa toteutuvan" ei ole riittävä perustelu. Hallinto-oikeus pitää perustellumpana sääntelytapaa, joka perustuu siihen, ettei oikeussuojan tarve ole sama kaikissa hallintoasioissa ja että muutoksenhakujärjestelmä määräytyy päätöksen vaikuttavuuden ja siihen liittyvän oikeussuojan tarpeen perusteella. Esitysluonnoksessa tulisi tehdä itsenäinen ja perusteellinen arvio muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta kansalaisuuden menettämistä koskevissa asioissa. Tämä arvio tulisi tehdä sekä esitysluonnoksessa esitetyn uuden 33 a §:n osalta että myös voimassa olevan lain 32 §:n (isyyden kumoamisen vaikutus) ja 33 §:n (kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella) osalta, joita esitysluonnos muutoksenhaun rajoittamisen osalta myös koskee.

Turun hallinto-oikeus antoi lausunnon vain hallinto-oikeuden toiminnan kannalta tarkasteltuna. Hallinto-oikeuden arvion mukaan esitysluonnoksessa tarkoitettujen kansalaisuuden menettämistä koskevien päätösten määrä olisi vähäinen. Esitetyt lainmuutokset eivät siten merkittävästi lisäisi hallinto-oikeuden asiamäärää.

Turun hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa siitä, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Esitys on linjassa eduskunnassa käsiteltävänä olevan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lakiesityksen (HE 29/2018 vp) kanssa. Valituslupajärjestelmässä valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti lausunnossaan huomiota toiseen kansalaisuuteen liittyviin ongelmiin. Sen jälkeen, kun tieto henkilön kansalaisuudesta on kirjattu väestötietojärjestelmään, hän on voinut vapautua toisen valtion kansalaisuudesta tai menettää sen. Olisi lähes mahdotonta selvittää luotettavasti, onko henkilöllä edelleen myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Käytännössä menettämisharkinta voisi koskea vain niitä henkilöitä, joilla on todistettavasti ollut sellainen kansalaisuus, jota ei kyseisen valtion lainsäädännön mukaan voi menettää ja josta ei voi vapautua. Olisi arvioitava, johtaisiko esityksen soveltaminen käytännössä kiellettyyn syrjintään kansalaisuuden perusteella.

Vaasan hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan Suomen kansalaisuutta ei voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella. Esityksen toteutuminen johtaisi siten muutokseen, jonka periaatteellista merkittävyyttä korostaa muun ohella se, että kansalaisuuden voisi menettää myös syntyperäinen Suomen kansalainen. Lainsäädännön muutoksen käytännön merkitys jäisi todennäköisesti kuitenkin melko vähäiseksi tapausten ennalta arvioitavissa olevan määrän vuoksi. Lisäksi toisen valtion kansalaisuuden selville saaminen voi olla haasteellista.

Kynnyksen Suomen kansalaisuuden menettämiseen tulee olla hyvin korkealla Suomen perustuslaista ja kansainvälisistä velvoitteista johtuen.

Yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen on jossain määrin ongelmallista, että kansalaisuuden menettäminen rikoksen perusteella voisi koskea käytännössä vain kaksoiskansalaisia. Kansainvälisistä velvoitteista johtuvan kansalaisuudettomuuden kiellon vuoksi tämä on kuitenkin väistämätöntä, jos kansalaisuuden menettäminen rikosten perusteella nähdään tarpeelliseksi mahdollistaa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan on lainkäyttöjärjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden sekä oikeusturvan edellyttämän oikeudellisen asiantuntemuksen takaamisen kannalta kannatettava lähtökohta, että kansalaisuuden menettämisestä päättäisi Maahanmuuttovirasto ja että muutoksenhaku kansalaisuuden menettämistä koskevista päätöksistä kuten muistakin kansalaisuutta koskevista päätöksistä ohjautuisi hallintotuomioistuimiin. Valitusluvan edellyttämistä esitysluonnoksen tarkoittamissa asioissa voidaan pitää perusteltuna ja oikeusturvan kannalta riittävänä. Esitys on tältä osin linjassa hallintolainkäytön pitkäaikaisten kehittämislinjausten kanssa ja vastaa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) esitettyä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto totesi lausunnossaan, että esitys on kannatettava. Syyttäjä pyytäisi Maahanmuuttovirastolta kansalaisuusaseman määrittämistä todennäköisesti siinä vaiheessa, kun syyteharkinnassa olisi päädytty vaatimaan yli viiden vuoden vankeusrangaistusta sellaisesta rikoksesta, josta voisi seurata kansalaisuuden menettäminen. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan tuomioistuinta velvoittavaan lakiin kirjatut tehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti tuomioistuimelle. Tuomioistuimen rooliin eivät toisaalta sovi rikoksesta epäillyn haitaksi koituvat oma-aloitteiset toimet. Kansalaisuusasemaa koskevan selvityksen teettäminen tuomioistuimen aloitteesta rikosprosessin kestäessä näyttäisi ennakoasenteelliselta tuomittavan vankeusrangaistuksen pituuden suhteen. Lisäksi rikoksesta syytetyn henkilön täytyy pystyä ennakoimaan, mitä kaikkia seuraamuksia hänelle voi teostaan koitua. Siksi sen, että henkilö voi menettää

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

kansalaisuuden, on oltava hänen tiedossaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rikosprosessia. Tämä puhuu sen puolesta, että jutussa muutoinkin aktiivisesti toimiva syyttäjä selvittää henkilön kansalaisuusaseman tämän tieteen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa joko esitutkinnan tai viimeistään syyteharkinnan kuluessa ja esittää ilmoittamista koskevan pyynnön tuomioistuimelle sopivaksi katsomassaan vaiheessa rikosjutun pääkäsitelyä.

Helsingin käräjäoikeus totesi lausunnossaan, että sillä ei ole huomauttamista lakiesityksen johdosta. Tapaukset, joissa kansalaisuuden menettäminen tulisi Maahanmuuttoviraston arvioitavaksi, tulisivat olemaan käytännössä poikkeuksellisia ja lukumääräisesti vähäisiä. Esitetystä lainmuutoksesta ei käytännössä aiheudu lisätyötä tuomioistuimille. On tuomioistuimen puolueettomaan rooliin nähden luontevaa, että syyttäjä on se taho, joka rikosprosessissa omasta aloitteestaan selvittää syytetyn kansalaisuuden sekä esittää pyynnön ilmoittaa tuomiosta Maahanmuuttovirastolle. Syytetyn kansalaisuutta ei Suomessa käytävässä oikeudenkäynnissä aina selvitetä automaattisesti.

Kansalaisuutta koskevat tiedot ovat useimmiten esitutkintapöytäkirjan ja siihen liitetyn henkilötietolehden varassa. Kansalaisuutta ei kuitenkaan aina ole merkitty esitutkinta-asiakirjoihin. Sama koskee tietoa mahdollisesta kaksoiskansalaisuudesta. Toisinaan ajantasainen tieto kansalaisuudesta on syytetylle itselleenkin epäselvä, ja joskus taas syytetty saattaa antaa siitä vääriä tietoja. Kansalaisuuden todentavia matkustus- tai muita asiakirjoja ei aina ole käytettävissä. Syyttäjällä, kuten muillakin viranomaisilla, on käytettävissään mahdollisuus pyytää Maahanmuuttovirastolta kansalaisuuslain 36 §:n mukaista kansalaisuusaseman määrittämistä.

Tuomioistuimella olisi velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttoviralle antamastaan kriteerit täyttävästä ratkaisustaan myös viran puolesta ilman syyttäjän pyyntöäkin, jos tuomitun henkilön kaksoiskansalaisuus ilmenee asiassa muutoin. Lähtökohtana tulee kuitenkin pitää syyttäjän velvollisuutta esittää puheena olevaa ilmoittamista koskeva pyyntö oikeudenkäynnissä. Tuomiosta tiedon lähettäminen ei esityksen mukaan edellytä sitä, että tuomioistuimella olisi käytössään selvitys tuomitun henkilön kaksoiskansalaisuudesta. Maahanmuuttovirasto, joka tekee päätöksen kansalaisuuden menettämisestä, selvittää ratkaisua valmistellessaan viran puolesta henkilön kansalaisuusaseman. Epäselvyyttä ei tässä suhteessa pelkän tuomioistuimen ilmoituksen perusteella voine tulla.

Maahanmuuttovirasto totesi lausunnossaan, että esityksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat yleisesti hyväksyttäviä. Voidaan olettaa, että tapausten määrä ja siten viranomaisvaikutus Maahanmuuttovirastoon ei tule jatkossa olemaan merkittävä. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan esityksen piiriin kuuluvien rikosten kategoriaa olisi voitu laajentaa lisäksi rikoslain 11 luvun sotarikoksiin, koska nykyaikaisen sodankäynnin piirteet huomioiden kysymys voi tosiasiallisesti olla muun kuin valtiollisen toimijan, esimerkiksi terroristijärjestöksi luokitellun toimijan rivissä toimiminen.

Maahanmuuttoviraston mukaan jää avoimeksi, mikä taho lopulta pyytää Maahanmuuttovirastoa avaamaan määrittämisasian ja missä rikosprosessin vaiheessa määrittämisasian avaaminen Maahanmuuttovirastossa tulisi tapahtumaan. Tuomioistuin voisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastoon esityksen piiriin kuuluvien rikosten osalta kategorisesti kaikki vähintään viiden vuoden pituiset vankeustuomiot, joissa tekijällä on ainakin Suomen kansalaisuus.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Hallintoasian vireille tulosta seuraa hallintolain mukainen asianosaisen kuulemisvelvoite. Menettämismenettämisen kannalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että asianosainen välittömästi menettämismenettämisen vireyttämisestä kuultuaan hakee ja hänelle myönnetään vapautuminen toisen valtion kansalaisuudesta, jolloin hän voi poistaa Suomen kansalaisuuden menettämisen keskeisen edellytyksen.

Maahanmuuttovirastossa nousi esiin kysymys siitä, olisiko hyödyllisempää aloittaa karkottamismenettämismenettämisen vasta, kun henkilö on lainvoimaisesti menettänyt Suomen kansalaisuuden. Mikäli tämän jälkeen todettaisiin, että kansalaisuuden menettäneen henkilön palauttaminen olisi palautuskiellon vastaista, aloitettaisiin oleskelulupaharkinta. Koska maasta poistamisen muotona olisi karkottaminen, tulisi mahdollisen oleskeluluvan lajin olla jatkolupa.

Poliisihallitus totesi lausunnossaan pitävänsä esitystä perusteellisena ja kannatettavana. Poliisihallituksen mukaan esitys ei lähtökohtaisesti aiheuttaisi kustannuksia tai vaatisi lisäresursseja poliisin näkökulmasta. Tapauksia olisi oletettavasti melko vähän. Kansalaisuuden poistamisen tulisi Poliisihallituksen mukaan olla mahdollista myös esimerkiksi sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka toistuvasti syyllistyvät törkeisiin henkeä ja terveyttä vaarantaviin rikoksiin tai näiden valmisteluun. Esimerkiksi joukkosurman valmistelu on yhtä lailla valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantava teko, vaikka kyseessä ei olisi terroristisessa mielessä valmisteltu rikos.

Poliisihallituksen mukaan esityksessä tulisi huomioida, että myös poliisin tulee järjestelmällisesti saada tieto kansalaisuuden menettäneistä henkilöistä. Olisi hyvä säätää siitä, että esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tulee viimeistään kansalaisuuden menettämispäätöksen jälkeen ilmoittaa asiasta poliisille.

Poliisihallitus kiinnitti huomiota siihen, että valtion elintärkeitä etuja vaarantavista rikoksista ei ole juurikaan oikeuskäytäntöä kansallisella tasolla. Poliisihallituksen mukaan olisikin syytä miettiä, tulisiko vaadittavan vankeusrangaistuksen pituusedellytys poistaa kokonaisuudessaan. Olisi myös syytä pohtia, tulisiko lainvoimaisen tuomion vaatimus asettaa koskemaan esimerkiksi vain kansallisten oikeusasteiden tuomioita.

Esityksessä ei tuoda esiin, onko kansalaisuuden menettäneen henkilön tarkoitus suorittaa tuomittu vankeusrangaistus Suomessa. Poliisin näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että henkilöt suorittavat vankeusrangaistukset kansalaisuusvaltioissaan. Tämä ei tietenkään olisi mahdollista, mikäli henkilön toinen kotimaa olisi valtio, johon ei voida karkottaa maassa vallitsevan tilanteen vuoksi.

Lisäksi tulisi suunnitella etukäteen, miten prosessi toimii tilanteessa, jossa henkilöltä on poistettu Suomen kansalaisuus ja myös mahdollinen Suomen passi on peruutettu eikä hänellä ole mitään muutakaan matkustusasiakirjaa. Olisi myös hyvä selvittää, miten on tarkoitus toimia tilanteissa, joissa jo ennen kansalaisuuden poistamista tiedetään henkilön olevan kotoisin maasta, johon henkilöä ei voida karkottaa maassa vallitsevien olosuhteiden vuoksi.

Suojelupoliisi totesi lausunnossaan pitävänsä esitettävää sääntelyä tärkeänä, tarpeellisena ja oikeasuuntaisena. Rangaistussäännökset koskien matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittamista tulivat voimaan 1.12.2016, mutta YK:n ja EU:n terroristijärjestöksi luokitteleman organisaation toimintaan osallistumista ei

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

toistaiseksi ole kriminalisoitu. Sitä ei myöskään esitetä kriminalisoitavaksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa terrorismidirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/2018 vp).

Suojelupoliisi katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen sisältämä 26-kohtainen luettelo niistä rikoksista, joihin syyllistyminen voisi muodostaa perusteen Suomen kansalaisuuden poistamiselle, on harkittu ja perusteltu. Vaatimusta siitä, että rikoksesta olisi tullut tosiasiasa tuomita vähintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen, Suojelupoliisi pitää sen sijaan perusteettomana ja joka tapauksessa ylimitoitettuna. Sen soveltamisesta muun muassa seuraisi, ettei sellainen valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantava rikos, joka tekijästä riippumattomista syistä on jäänyt yrityksen asteelle, lähes milloinkaan voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Paremmin soveltuvana alarajana voitaisiin tästä johtuen pitää esimerkiksi kolmen vuoden vankeustuomiota.

Suojelupoliisi ei yhdy siihen, että kansalaisuuden menettäminen voisi perustua ainoastaan Suomessa annettuun rikostuomioon, vaan katsoo, että toisessa EU-valtiossa annettu lainvoimainen rikostuomio tulisi säätää Suomen kansalaisuuden menettämisen perusteeksi. Terrorismi on, eritoten unionin sisällä, valtioiden rajat ylittävä verkostomuotoinen ilmiö. Ehdotettu ratkaisu on omiaan merkittävästi rajoittamaan lainsäädännön tehokkuutta ja vaikeuttamaan sille asetettujen tärkeiden tavoitteiden saavuttamista. Suojelupoliisi ei yhdy tulkintaan, jonka mukaan toisessa EU-valtiossa annetun tuomion säätäminen Suomen kansalaisuuden menettämisen perusteeksi merkitsisi osittaistakaan valtiosuvereniteetista luopumista, sillä kyse olisi vapaaehtoisesta kansallisesta lainsäädäntötoimesta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Tanskan lainsäädäntö näyttäisi sisältävän mahdollisuuden perustaa päätös Tanskan kansalaisuuden menettämisestä ulkomaiseen rikostuomioon.

Suojelupoliisin mukaan varojen jäädyttämispäätöksen tekeminen näyttäisi edellyttävän suurin piirtein yhtä laajaa ulkomaiseen rikostuomioon kohdistuvaa suomalaisen viranomaisen arviointia kuin mistä nyt olisi kyse (laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) 3 § 1 mom. 3 kohta). Olennaista lienee se, että kansalaisuuden menettämisseuraamuksen samoin kuin jäädytyspäätöksen tavoitteet ja sosiaaliset päämäärät ovat täysin toiset kuin rikostuomion.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan pidemmällä tähtäimellä, joskaan ei välttämättä tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä, olisi suotavaa pohtia myös sitä, voitaisiinko kansalaisuuden menettämisseuraamus perustaa henkilön kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Kansallista turvallisuutta vaarantavaksi toiminnaksi voidaan katsoa esimerkiksi se, että henkilö aktiivisesti osallistuu terroristijärjestön aseelliseen toimintaan. Nykyisellään tällaiseen toimintaan osallistumista ei ole Suomessa kriminalisoitu.

Suojelupoliisin mukaan Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ei näyttäisi seuraavan, että kansalaisuuden poistaminen voidaan perustaa ainoastaan lainvoimaiseen rikostuomioon. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräykset eivät muodosta estettä säätää kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa kriminalisoimatonta toimintaa kansalaisuuden menettämisen perusteeksi, mikä ilmenee esitysluonnoksessa käsitellystä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta K2 v. Iso-Britannia.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Keskusrikospoliisi totesi lausunnossaan suhtautuvansa lakimuutokseen, sen tavoitteet huomioon ottaen, myönteisesti. Keskusrikospoliisin mukaan voidaan arvioida, että kansalaisuuden menettämismenettely tulisi olemaan harvoin käytetty menettely. Koska se tulisi perustumaan lainvoimaisiin tuomioihin, tulisi sen merkitys Keskusrikospoliisin toimintaan olemaan vähäinen.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan toisessa EU-maassa annettuun lainvoimaiseen tuomioon tulisi suhtautua kuten Suomessa annettuun tuomioon. Lakimuutoksella pyritään ehkäisemään terroritekoja, eikä tällöin voida jättää huomioimatta Suomen kansalaisuuden omaavia henkilöitä, jotka on tuomittu toisessa EU-maassa vakavasta terrorismirikoksesta. Tällaisiin tekoihin ulkomailla syyllistyneet henkilöt voivat vaarantaa toiminnallaan vakavasti myös Suomen elintärkeitä etuja.

Ulkomailla annettuun tuomioon perustuva kansalaisuuden menettäminen ei olisi ristiriidassa *ne bis in idem* -kiellon kanssa. Kansalaisuuden menetys tulisi rinnastaa esimerkiksi ampuma-aselain 67 §:ssä mainittuun ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan menettämiseen tapauksessa, jossa luvanhaltija on syyllistynyt väkivaltaista käyttäytymistä osoittavaan rikokseen. Kummassakaan prosessissa ei ole kyse rangaistuksesta, vaan hallinnollisesta menettelystä. (Ks. esim. KHO 2013:172.)

Rikosseuraamuslaitos totesi lausunnossaan, että rikoslaissa rangaistusasteikon alaraja ei ole minkään rikoksen osalta viisi vuotta. Tuomitun rangaistuksen alarajana voisi olla neljä vuotta vankeutta, joka on myös törkeän maanpetoksen, törkeän vakoilun, törkeän valtiopetoksen ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn surman rangaistusasteikon alaraja.

Vakavista maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista tuomituille tulisi tehtäväksi Rikosseuraamuslaitoksessa rangaistusajan suunnitelman valmistelemista varten riski- ja tarvearvio, joka sisältää laajasti tietoja muun muassa tuomitun rikollisuudesta, sosiaalisista suhteista, asumisesta ja koulutuksesta. Keskeisesti riski- ja tarvearviossa paneudutaan rikoskäyttäytymistä aiheuttaneisiin ja ylläpitäviin tekijöihin. Yleisimmin nämä liittyvät ajatteluun ja asenteisiin. Maahanmuuttovirasto voisi käyttää harkinnassaan Rikosseuraamuslaitoksella olevia tietoja. Tämä saattaa edellyttää tarkennuksia lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015).

Rikosseuraamuslaitoksen näkemyksen mukaan ainakin rikoslain 34 a luvun rikoksia vastaavat rikokset, jotka on tuomittu toisessa valtiossa, olisi syytä voida ottaa huomioon arvioitaessa kansalaisuuden menettämistä. Tällaisten tilanteiden varalle olisi luotava tarkoituksenmukainen tietojenvaihtojärjestelmä, niin että Maahanmuuttovirasto saisi tiedot kyseisistä tuomioista.

Asianajajaliitto totesi lausunnossaan kannattavansa esitystä, jolla kansalaisuuden voi poikkeuksellisesti menettää vakavien rikosten perusteella. Kansalaisuuden menettämisen rikoksen perusteella tulee olla esityksen mukaisesti poikkeuksellinen menettely eikä se saa muodostua automaattiseksi toimenpiteeksi. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota sen varmistamiseen, että asianosaisen perhe- ja työsiteille Suomeen tullaan soveltamiskäytännössä antamaan merkittävää painoarvoa eikä mahdollisteta tulkintakäytännön muuttamista siteiden merkitystä rajoittavampaan suuntaan.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Lisäksi terrorististen rikosten osalta esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että terroristijärjestön toimintaan osallistuminen saa usein alkunsa internetin välityksellä levitetystä järjestön propagandasta ja asianomaiselle henkilölle selviää vasta määränpäämaassa järjestön toiminnan todellinen luonne. Tässä vaiheessa järjestöstä irtautuminen ei yleensä ole enää mahdollista ilman henkilökohtaista vaaraa. Säädettyä kansalaisuuden menettämisestä terroristisesta rikoksesta saadun tuomion perusteella tulisi kiinnittää huomiota asianosaisen suhtautumiseen aikaisempaan toimintaansa, jos teko ei ole ollut vakava henkeen tai terveyteen kohdistuva taikka yleistä vaaraa aiheuttava rikos.

Kansalaisuuden menettämisen edellytykseksi tulisi harkita myös jonkinlaista henkilöön liittyvää vaarallisuusarviota. Suojelupoliisi osallistuu jo tälläkin hetkellä riskihenkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelyyn lausuntoja antamalla, joten menettely ei olisi uusi. Mikäli kansalaisuuden menettämiseen sisällytetään turvallisuusarviointi, tulee kuitenkin huolehtia, että asianosaisella on mahdollisuus saada tietoonsa arvion perusteet. Nykykäytäntö (ks. KHO:2007:49), jossa asianosaisella ei ole edes asianosaisemansa vuoksi mahdollisuutta saada tietoonsa suojelupoliisin arvion perusteita, olisi asianosaisen oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallinen tilanteessa, jossa kansalaisuuden menettäminen voi johtaa myös karkotukseen.

Asianajajaliitto katsoo, ettei muutoksenhakusäännösten heikentämiselle ole esitetty riittävän vahvoja perusteita. Kyseessä ovat hyvin poikkeukselliset tilanteet, joita koskevaa oikeuskäytäntöä tulee todennäköisesti olemaan vähän. Kansalaisuuden menettäminen olisi yksittäisen henkilön kohdalla perusoikeuksiin käyvä päätös. Arvio kansalaisuuden menettämisestä on moniulotteinen. Asiassa on korostunut oikeusturvan tarve.

Karkottamismahdollisuuden laajentaminen koskemaan myös muun kuin rikoksen perusteella kansalaisuutensa menettäneitä on monella tavoin ongelmallinen. Kansalaisuuden saatuaan henkilöllä ei ole mahdollisesti useaan vuoteen ollut tarvetta huolehtia siitä, että hänellä olisi Suomessa oleskelulleen erityinen peruste. Hän on myös saattanut asua Suomessa useita vuosia jo ennen kansalaisuuden saamista. Hallinto- ja oikeuskäytännössä kansalaisuuden on voinut kansalaisuuslain 33 §:n perusteella menettää esimerkiksi sillä perusteella, että henkilö on yrittänyt muuttaa syntymäaikaansa kansalaisuuden saamisen jälkeen.

Asianajajaliitto esittää, ettei ehdotettuihin ulkomaalaislain säännöksiin oteta viittausta kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n perusteella kansalaisuutensa menettäneisiin. Ehdotettujen muutosten johdosta isyyden kumoamisen tai väärin tietojen perusteella kansalaisuuden menettävän suoja karkottamista vastaan voi muodostua heikommaksi kuin rikokseen syyllistyneiden, jotka eivät lopulta siteittensä vuoksi menetä kansalaisuuttaan eikä heidän karkottamisensa tule ajankohtaiseksi. Ristiriita voidaan ratkaista niin, ettei ulkomaalaislain 149 §:ään oteta viittausta kansalaisuuslain 32 ja 33 §:iin, vaan ainoastaan 33 a §:ään. Toinen tapa poistaa ristiriita on muuttaa ulkomaalaislain 146 §:n kokonaisharkintaa koskevaa säännöstä niin, että Suomeen muodostuneille siteille annetaan ratkaisevaa merkitystä erityisesti, jos henkilö on menettänyt kansalaisuuden kansalaisuuslain 32 tai 33 §:n perusteella.

Asianajajaliitto esittää lisäksi, että esityksen valmistelua jatketaan sellaisten säännösten valmistelemiseksi, joilla kansalaisuutensa kansalaisuuslain 32 ja 33

Muistio

SM1831485

00.00.01.00.00

16.10.2018

SMDno-2018-179

§:n perusteella menettäneille voidaan palauttaa heidän oleskelulupansa tai ainakin mahdollistaa oleskeluluvan saanti muulla perusteella. Usein kansalaisuuden saaneella on ollut pysyvä oleskelulupa, joka on kansalaisuuden myöntämisen myötä rauennut ulkomaalaislain 59 §:n perusteella. Mikäli tällainen henkilö ei olisi hakenut Suomen kansalaisuutta vaan olisi jatkanut oleskeluaan pysyvällä oleskeluluvalla, hänelle ei muodostuisi oleskelulupaan liittyvää ongelmaa, joka voi johtaa hänen karkottamiseensa.

Lopuksi Asianajajaliitto esittää, että mikäli kansalaisuutensa ehdotetun 33 a §:n perusteella menettäneille aikaisemmin kansainvälistä suojelua saaneille ei palauteta kansainväliseen suojeluun perustuvaa asemaa, heidän suojelun tarpeensa arvioidaan viran puolesta.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta lausui jäsenjärjestöjensä esittämien näkemysten johdosta, että lakiesitystä ei pidä ollenkaan tehdä. Esitetty muutos aiheuttaisi käytännössä kaksoisrangaistuksen. Maanpetos-, valtiopetos-, ja terrorismirikoksista tulee rangaista kaikkia Suomen kansalaisia yhtäläisin keinoin, eikä kaksoiskansalaisten asemaa Suomessa tulisi heikentää edes rikoksista rangaistaessa. Lakiluonnoksessa esitetty menettely jättää tuomioistuimen lainvoimaisen tuomion jälkeen erikseen tutkittavaksi aiheutuvan lisäseuraamuksen. Lakimuutos asettaisi eri maista muuttaneet Suomen kansalaiset eri asemaan sen mukaan, onko kaksoiskansalaisuus mahdollinen vai ei.

Lakimuutos saattaa etnisiä jännitteitä ja syrjäyttäviä puheita lisätessään toimia jopa lakimuutoksen tarkoitusta vastaan. Kansalaisuuden poistamisen mahdollisuus ohjailisi julkista keskustelua edelleen siihen suuntaan, jossa kaksoiskansalaisia pidetään valtiollisena uhkana. Radikalisoituminen ja terrorismi tulee nähdä todellisena uhkana Suomessa, mutta on erittäin vahingollista nähdä ne jonkun ulkopuolisen voiman tai valtion ja sen kansalaisten tuomana uhkana. Muutoksen negatiiviset vaikutukset olisivat paljon suurempia kuin sen mahdolliset hyödyt. Värvääjät käyttäisivät todennäköisimmin tilannetta hyödykseen, tarjoamalla syrjäytymisvaarassa oleville nuorille paikkaa, jossa heidät hyväksytään ja johon he ovat tervetulleita. Esimerkiksi Ranskan lukujen valossa pykälä saattaisi Suomen oloissa jäädä hyvinkin kuolleeksi kirjaimiksi, tarpeettomaksi.

Jos lakiluonnosta aiotaan viedä eteenpäin lakiesitykseksi, sitä on muutettava, lisättävä ja tarkennettava. Lakiin on lisättävä määräaika sille, mihin mennessä kansalaisuuden poistaminen voidaan laittaa vireille tai milloin Maahanmuuttoviraston on siitä päätettävä. Määräaika tulisi säätää suhteessa tuomion lainvoimaiseksi tulemiseen. Lain sanamuodosta ei lisäksi ilmene, että menettämisprosessiin ryhdyttäisiin aina tietyn tuomion jälkeen. Sanamuoto vaikuttaa siltä, että viranomaiselle jäisi harkintaa siinä, tuleeko asia vireille.

On tarkennettava asian yhteys ulkomaalaislain perusteisiin oleskeluluvan myöntämisestä tai epäämisestä sekä oikeudesta jäädä odottamaan päätöstä Suomeen. On otettava kantaa siihen, millainen oleskelulupa myönnetään henkilölle, jota ei voida karkottaa. Suomessa oleskelee henkilöitä, joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, koska heillä ei ole mahdollisen palautuksen vastaanottavan valtion näkökulmasta riittäviä asiakirjoja tai syytä palata maahan. Mahdollinen karkottaminen tehtäisiin hyvin todennäköisesti tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole voimassa olevia toisen valtion henkilöllisyysasiakirjoja.

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

Kansalaisuuden menettäminen voi vaikuttaa perheenjäsenten oleskelulupaan ja aiheuttaa sen, että rikoksen seuraamus kohdistuu henkilöihin, jotka eivät ole osallisena rikokseen. Lainvalmistelussa olisi varmistettava, että rikokseen osallistumattomat eivät saisi rikoksesta seuraamusta.

Oikeudenkäynnit voidaan pitää suljetuin ovin. Valtio- ja maanpetosten osalta tuomiotkin saattavat olla perusteluiltaan salaisia. Oikeusturvan toteutumisen menettelyt suljetussa prosessissa on arvioitava, ja arvio on kirjattava lakiesityksen perusteluihin. Lain sanamuodon perusteella ei ole täysin selvää, missä vaiheessa oikeusprosessia epäilty/syytetty/tuomittu saa tiedon siitä, että hänen tapauksessaan selvitetään ja voidaan harkita kansalaisuuden menettämistä.

On harkittava, tulisiko kansalaisuuden menettäminen rajata vain valtiopetoksiin ja maanpetoksiin, joissa Suomen kansalaisen tekemä rikos on kohdistunut suoranaisesti Suomen valtioon. Terrorismirikoksissa rikos voi kohdistua pääosin tai kokonaankin muualle kuin Suomen valtioon, joten yhteys rikoksen ja lisäseuraamuksen välillä voi joissain tapauksissa jäädä löyhäksi.

Suomi-Seura ry ja ulkosuomalaisparlamentti viittasivat lausunnossaan Suomi-Seura ry:n johtokunnan julkilausumaan (13.2.2017) ja lausivat, että nykyinen kansalaisuuslaki palvelee hyvin Suomea kansainvälistyvässä ympäristössä. Missään ei ole esitetty tai tutkittu, että kansalaisuuden menettämisen vaara ehkäisisi vakavaa rikollisuutta saatikka terrorismia. Euroopan kokemukset terrorismista eivät tue kaksoiskansalaisten asettamista riskiryhmään. Hallituksen esitys on kaksoiskansalaisia syrjivä ja siten perustuslain vastainen. Kaksoiskansalaisten asettaminen eriarvoiseen, heikompaan asemaan on omiaan horjuttamaan luottamusta, yhteenkuuluvaisuutta ja lojaliteettia Suomen yhteiskuntaan ja toimii siis turvallisuutta pikemmin heikentävästi kuin vahvistavasti.

Pykäläkohtaiset kommentit

Kansalaisuuslaki

33 a §

Oikeusministeriön mukaan esityksestä tulisi säädöstekstitalalla ilmetä, että kansalaisuuden menettämisen perusteena kysymykseen tulevat vain sellaiset kansalaisuuslain 33 a §:ssä mainitut terrorismirikokset, jotka on kohdistettu Suomen väestöön, valtioon tai muihin Suomen intresseihin. Säännöstä on laillisuusperiaate huomioon ottaen syytä täydentää myös yritystä ja osallisuutta koskevalla maininnalla.

Säännöksessä on syytä vankeusrangaistuksen ohella mainita yhdistelmärangaistus. Vuoden 2018 alussa tuli voimaan rikoslain muuttamista koskeva laki (800/2017), jossa säädetään uudesta yhdistelmärangaistuksesta, jolla rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä korvataan aikaisempi koko rangaistuksen suorittaminen vankilassa.

Laillisuusperiaate huomioon ottaen on lisäksi aihetta säätää siitä, että useasta rikoksesta tuomittavan yhteisen rangaistuksen tapauksissa kansalaisuuden menettämisen mahdollisuus edellyttää sitä, että rikoskokonaisuuteen sisältyy

Muistio

SM1831485

16.10.2018

00.00.01.00.00

SMDno-2018-179

sellainen säännöksessä tarkoitettu rikos, josta olisi ainoanakin rikoksena tuomittaessa seurannut vähintään viiden vuoden vapausrangaistus.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että kokonaisarvioinnissa arvioitaisiin esitysluonnoksen perusteluiden mukaan sellaisia seikkoja kuin henkilön oleskelu- ja asuinhistoria, hänen perheenjäsentensä ja muiden sukulaistensa mahdollisuus tavata häntä muussa kansalaisuusvaltiossa, hänen kielitaitonsa, hänen taloudellinen toimintansa sekä päätöksen merkitys hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kannalta. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota paitsi henkilölle itselleen koituviin seurauksiin, myös hänen perheenjäsenilleen koituviin seurauksiin (EUT, C-135/08). Näiden seikkojen huomioon ottaminen osana kokonaisharkintaa tulisi turvata säädösperusteisesti.

Sääntelyn selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että säännöksestä ilmenisi nimenomaisesti, että kansalaisuus voidaan poistaa myös syntyperäiseltä suomalaiselta. Sääntelystä olisi lisäksi hyvä käydä nimenomaisesti ilmi, että kansalaisuus voidaan poistaa vain sillä edellytyksellä, että hänestä ei tämän seurauksena tule kansalaisuudeton, olkoonkin että kyseinen seikka käy ilmi muun muassa kansalaisuuslain 4 §:stä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on syytä muistuttaa siitä, että lakia sovellettaessa on otettava huomioon syrjintäkielto, eli ihmisiä ei saa asettaa keskenään eri asemaan esimerkiksi uskonnon tai alkuperän perusteella ilman hyväksyttävää perustetta.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että kansalaisuuden menettämistä koskevan päätöksen tekemiselle ei esitetä säädettäväksi määräaika. Ottaen huomioon henkilön oikeusturvan tarpeet, mielivallan kiellon periaate sekä se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan tällaisessa asiassa viranomaisen on toimittava viivytyksessä (EIT, K2 v. Iso-Britannia, päätös 9.3.2017), tulisi säädösperusteisesti edellyttää, että kansalaisuuden menettämispäätöstä ei voida tehdä enää tietyn ajan - esimerkiksi viisi vuotta - kuluttua rikostuomion lainvoimaiseksi tulemisesta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan säännöksestä ei ilmene selvästi, että kansalaisuuden menettäminen voi koskea vain kaksoiskansalaista. Muun valtion kansalaisuus esitetään kansalaisuuslain 33 a §:ssä yhtenä arvioinnissa huomioon otettavana seikkana. Esityksen perusteluiden mukaan kokonaisharkinta koskisi vain siteitä eri kansalaisuusvaltioihin, mutta "henkilön tilanteen kokonaisvaltainen tarkastelu" viittaa sanamuodoltaan kuitenkin laajempaan arvioon. Säännökseen voisi myös lisätä selvyden vuoksi maininnan siitä, että henkilö on tuomittu "Suomessa". Lisäksi hallintolain yleissäännöstä käsittelyn viivytyksettömyydestä ei voida pitää riittävänä, minkä vuoksi olisi harkittava viivytyksettömyysvaatimuksen kirjaamista pykälään.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan 33 a §:n 1 momentin sanamuodosta tulisi ilmetä, että Suomen kansalaisuuden menettämisen yhtenä edellytyksenä on toisen valtion kansalaisuus (vaikka tämä seikka sinänsä ilmeneekin kansalaisuuslain 4 §:stä) ja riittävästi tosiasiallisia siteitä mainittuun valtioon. Esitysluonnoksen 33 a §:n 1 momentin 3 kohdassa ei ole mainintaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 3 momentista, jonka mukaan kyseisessä pykälässä mainittujen tekojen yritys on rangaistava.

42 §

Apulaisoikeuskansleri ja **Asianajajaliitto** lausuiivat, että muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei ole perusteltu riittävästi. Henkilön oikeusturvan tarve puoltaa edelleen sitä, että kansalaisuuden menettämistä koskevista päätöksistä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Oikeusministeriö, korkein hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja **Vaasan hallinto-oikeus** totesivat lausunnoissaan, että valitusluvan edellyttäminen vastaisi pääsääntöä, joka on hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Ulkomaalaislaki

47 §

Asianajajaliitto lausui ehdotetusta muutoksesta seuraavaa. Vaikka rikokseen syyllistyneen kohdalla pidettäisiin perusteltuna, ettei kansalaisuutensa menettänyt voi hyötyä entiselle Suomen kansalaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta, kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n perusteella kansalaisuuden menettäneen jättäminen vaille oleskelulupaa johtaa helposti kohtuuttomaan tilanteeseen. Ristiriitaiseksi tilanteen tekee se, että mikäli tällainen henkilö ei olisi milloinkaan hakenut Suomen kansalaisuutta, vaan olisi jatkanut oleskeluaan pysyvällä oleskeluluvalla, hänelle ei muodostuisi tällaista oleskelulupaan liittyvää ongelmaa, joka voi johtaa hänen karkottamiseensa.

Asianajajaliiton mukaan tämän ristiriitaisen tilanteen voisi ratkaista niin, että ulkomaalaislakiin otetaan säännös, jonka mukaan ainakin kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n perusteella kansalaisuutensa menettäneelle myönnetään oleskelulupa. Henkilölle, jolla on kansalaisuuden saadessaan ollut pysyvä oleskelulupa, palautettaisiin pysyvä oleskelulupa. Vaihtoehtona on poistaa ehdotuksen ulkomaalaislain 47 §:stä viittaus kansalaisuuslain 32 ja 33 §:ään, jolloin ulkomaalainen voisi saada tähän säännökseen perustuvan oleskeluluvan.

149 §

Asianajajaliiton mukaan karkottamismahdollisuuden laajentaminen koskemaan myös muun kuin rikoksen perusteella kansalaisuutensa menettäneitä on monella tavoin ongelmallinen. Hallinto- ja oikeuskäytännössä kansalaisuuden on voinut kansalaisuuslain 33 §:n perusteella menettää esimerkiksi sillä perusteella, että henkilö on yrittänyt muuttaa syntymäaikaansa kansalaisuuden saamisen jälkeen. Tällaisissa tilanteissa olisi erityisen ongelmallista, jos kansalaisuuden menettäminen väärin henkilötietojen perusteella voisi johtaa jopa henkilön karkottamiseen mahdollisesti useiden vuosien Suomessa asumisen jälkeen.

Ehdotuksen perusteluiden valossa kansalaisuuden menettämiskynnys on karkottamisen kokonaihasharkinnan kynnyistä korkeampi. Rikoksen perusteella kansalaisuuden menettävän siteille annetaan jo menettämisharkinnassa karkottamisharkintaa vahvempaa suojaa.

Asianajajaliiton mukaan ristiriita voidaan ratkaista niin, ettei ulkomaalaislain 149 §:ään oteta viittausta kansalaisuuslain 32 ja 33 §:iin, vaan ainoastaan 33 a

Muistio

SM1831485

00.00.01.00.00

16.10.2018

SMDno-2018-179

§:ään. Toinen tapa poistaa ristiriita on muuttaa ulkomaalaislain 146 §:n kokonaisharkintaa koskevaa säännöstä niin, että Suomeen muodostuneille siteille annetaan harkinnassa ratkaisevaa merkitystä erityisesti, jos henkilö on menettänyt kansalaisuuden kansalaisuuslain 32 tai 33 §:n perusteella.

Laki tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan

2 a §

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko säännöksessä tarkoituksenmukaista pitkälti toistaa kansalaisuuslain säännöksen rikosedellytystä koskeva sisältö, vai olisiko selkeämpää vain viitata kansalaisuuslain pykälään.