



Sisäministeriö

Dnro 41/2018

13.8.2018

1(7)

kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi
tiina.sinkkanen@intermin.fi
hanna.pihkanen@intermin.fi

Lausuntopyyntö: SMDno-2018-179, SM002:00/2018, 21.6.2018

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSALAIUUUSLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajaliitto (jäljempänä "Asianajaliitto") esittää seuraavaa.

Yleisiä huomioita

Kansalaisuuden menettämisellä on asianosaiselle erittäin vakavia seurauksia, mikä on esityksessä todettu ja sen merkitystä on asianmukaisesti painotettu. Tämän vuoksi kansalaisuuden menettämisen on oltava erittäin poikkeuksellinen toimenpide. Esityksessä on kannatettavaa se, että kansalaisuuden menettäminen tiettyjen rikosten perusteella säädetäänkin hyvin poikkeukselliseksi menettelyksi.

Harkinnassa huomioon otettavien asianosaisen Suomeen ja toiseen kansallisuusvaltioon olevien siteiden merkityksen punnintaa perustellaan esityksessä hyvin yksiselitteisesti niin, että niistä on selkeästi havaittavissa, milloin kansalaisuuden menettäminen rikosten perusteella voi tulla kyseeseen. Perustelut ovat tulkittavissa niin, että kansalaisuutensa voisi menettää vain tiettyyn rikokseen syyllistynyt henkilö, joka jo muutoinkin omaa toiseen kansallisuusmaahansa sellaiset siellä asumiseen perustuvat siteet, että kansalaisuuden menettäminen ei välttämättä olisi hänen perhe- ja yksityiselämän suojansa kannalta erityisen vakava toimenpide.

Miten ehdotettuja säännöksiä todella tullaan tulkitsemaan, jää kuitenkin vahvistettavaksi hallinto- ja oikeuskäytännössä. Nykyisessä hallinto- ja oikeuskäytännössä Suomeen oleville siteille on kuitenkin annettu rajoitetusti merkitystä esimerkiksi päätettäessä oleskeluluvan myöntämisestä tai karkottamisesta. Vakiintuneesti ulkomaalaisen ilmeisiä kulttuurisia siteitä alkuperämaahan on painotettu jopa Suomeen olevien perhe- ja työsiteiden kustannuksella.

Esityksen jatkovalmistelussa on erityistä huomiota kiinnitettävä sen varmistamiseen, että asianosaisen perhe- ja työsiteille Suomeen tullaan soveltamiskäytännössä antamaan merkittävää painoarvoa eikä mahdollisteta tulkintakäytännön muuttamista siteiden merkitystä rajoittavampaan suuntaan. Mikäli siteiden arviointi ohjautuu vastaavanlaiseksi kuin karkotuksen edellytyksiä arvioitaessa, ehdotettu rikokseen perustuva kansalaisuuden menettämisen poikkeuksellisuus vesittyy.

Olisi syytä pitää mielessä myös, että Maahanmuuttovirastolla on taipumus tulkita hallinnonalansa lainsäädäntöä asianosaisen oikeuksia rajoittavasti ja jättää oikea tulkinta vahvistettavaksi lopulta oikeuskäytännössä. Tämän vuoksi esityksen perusteluiden laatimisella ja tulkintaohjeilla on keskeinen merkitys.

Kansalaisuuslain muutosten osalta

Esityksen mukaan kansalaisuuden voi menettää tiettyjen tarkasti määriteltyjen ja vakavien rikosten perusteella. Mainituista rikoksista kyseeseen tulisivat käytännössä todennäköisimmin terrorismirikokset, koska muut mainitut rikokset ovat vielä niitä poikkeuksellisemmin käytännössä esiintyviä.

Esityksen mukaan kansalaisuuden voi menettää vakavampien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten lisäksi myös sinänsä tekoina vähäisempien terroristiryhmän toimintaan liittyvien toimien perusteella. Tällaisia osallistumisen muotoja ovat terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittaminen.

Kansalaisuuden menettämiseen viimeksi mainittujen rikosten perusteella tulee suhtautua varauksellisesti. Näissä rikoksissa olennaisessa asemassa on tietyn ryhmän määrittäminen terroristijärjestöksi, ellei rikoksessa ole kyse suoranaisesta avunannosta vakavampaan rikokseen. Koska tietyn järjestön määrittäminen terroristijärjestöksi voi johtua myös kansainväliseen politiikkaan liittyvistä tai tietyn valtion sisäpoliittisista syistä, osallisuus järjestön toimintaan vähäisemmässä määrin ei välttämättä muodosta sellaista rikosta, että sen seuraamuksena tulisi välttämättä olla kansalaisuuden menettäminen. Näin on erityisesti siksi, että kansalaisuuden menettäminen rikokseen syyllistymisen perusteella johtaa esitettyjen ulkomaalaislain säännösten johdosta todennäköisesti myös karkotukseen.

Käytännössä terroristiseksi määritellyn järjestön toimintaan osallistutaan tyypillisesti ulkomailla. Usein järjestön toimintaan osallistuminen saa alkunsa internetin välityksellä levitetystä järjestön propagandasta ja asianomaiselle henkilölle selviää vasta määränpäamaassa järjestön toiminnan todellinen luonne. Tässä vaiheessa järjestöstä irtautuminen ei yleensä ole enää mahdollista ilman henkilökohtaista vaaraa. Kun tällainen henkilö tuomitaan terroristisesta rikoksesta, hän ei välttämättä enää kannata järjestön tavoitteita ja on muutoinkin ymmärtänyt järjestöön liittymisen olleen virhe. Usein terroristijärjestöön liittyvillä on saattanut olla syrjäytymiseen liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi säädettäessä kansalaisuuden menettämisestä terroristisesta rikoksesta saadun tuomion perusteella tulisi kiinnittää

huomiota myös asianosaisen suhtautumiseen aikaisempaan toimintaansa, jos teko ei ole ollut vakava henkeen tai terveyteen kohdistuva taikka yleistä vaaraa aiheuttava rikos. Terroristijärjestöön osallistuneen järjestöstä irrottautumiselle ja katumukselle tulisi lievempien terrorististen rikosten kohdalla antaa painoarvoa kansalaisuuden menettämistä vastaan puhuvana seikkana.

Ottaen huomioon, ettei kansalaisuuden menettämisen tule olla ylimääräinen rikoksesta saatu rangaistus, tulisi harkita kansalaisuuden menettämisen edellytykseksi 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 asianosaisasemansa vuoksi mahdollisuutta saada tietoonsa suojelupoliisin arvion perusteita, olisi asianosaisen oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallinen tilanteessa, jossa kansalaisuuden menettäminen voi johtaa myös karkotukseen.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

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. Saman pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Kansalaisuuden menettämistä koskevat päätökset on jätetty nykyisessä laissa valituslupasääntelyn ulkopuolelle, koska ne ovat kansalaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä. Kansalaisuuslain 42 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 32 ja 33 §:ssä tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tässä hallituksen esityksen luonnoksessa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutosta ei hallituksen esityksen luonnoksessa ole juurikaan perusteltu. Asianajajaliitto ei näe riittäviä perusteita muuttaa muutoksenhakua tässä yhteydessä. Kyseessä ovat hyvin poikkeukselliset tilanteet, joita koskevaa oikeuskäytäntöä tulee todennäköisesti olemaan vähän.

Kansalaisuuden menettäminen olisi yksittäisen henkilön kohdalla perusoikeuksiin käyvä päätös, jolla on sekä yhteiskunnan kannalta suuri periaatteellinen että yksittäisen henkilön kannalta suuri tosiasiallinen merkitys. Arvio ja harkinta kansalaisuuden menettämisestä on moniulotteinen. Asianajajaliitto katsoo, että asiassa on korostunut oikeusturvan tarve ja siksi muutoksenhakusäännökset tulisi säilyttää ennallaan.

Asianajaliitto kannattaa esitystä, jolla kansalaisuuden voi poikkeuksellisesti menettää vakavien rikosten perusteella.

Asianajaliitto katsoo, ettei muutoksenhakusäännösten heikentämiselle ole esitetty riittävän vahvoja perusteita.

Asianajaliitto katsoo, että kansalaisuuden menettämisen rikoksen perusteella tulee olla esityksen mukaisesti poikkeuksellinen menettely eikä se saa muodostua automaattiseksi toimenpiteeksi.

Asianajaliitto katsoo lisäksi, että terrorististen rikosten merkityksen osalta esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon edellä esitetyt näkökohdat.

Ulkomaalaislain muutosten osalta

Ulkomaalaislain karkottamista koskevaan ulkomaalaislain 149 §:ään ehdotetaan tehtäväksi muutos, jonka johdosta kansalaisuuden menettänyt voidaan karkottaa. Ehdotuksen mukaan tämä ei koskisi vain rikoksen perusteella kansalaisuuden ehdotetun 33 a §:n perusteella menettävää, vaan myös jo voimassa olevien kansalaisuuslain 32 §:n perusteella isyyden kumoamisen ja 33 §:n perusteella väärin tietojen antamisen vuoksi kansalaisuuden menettäviä.

Entiselle Suomen kansalaiselle myönnettävää oleskelulupaa koskevaan ulkomaalaislain 47 §:ään ehdotetaan vastaavaa muutosta, ettei kansalaisuutensa menettänyt voi hyötyä tästä oleskelulupaperusteesta.

Karkottamismahdollisuuden laajentaminen koskemaan myös muun kuin rikoksen perusteella kansalaisuutensa menettäneitä on monella tavoin ongelmallinen. Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia myös muiden kuin rikoksesta tuomittujen henkilöiden oikeusasemaan. Ellei kansalaisuutensa menettävällä ole ulkomaalaislain mukaista perustetta uuden oleskeluluvan saamiseen, hänet voidaan karkottaa. Tämä voi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen, koska kansalaisuuden saatuaan henkilöllä ei ole mahdollisesti useaan vuoteen ollut tarvetta huolehtia siitä, että hänellä olisi Suomessa oleskelulle 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. Tällöin on vakiintuneesti tulkittu, että syntymäaikaa koskeva tieto on ollut sellainen henkilöllisyyttä koskeva tieto, jonka tietäminen kansalaisuutta myönnettäessä olisi tehnyt hakijan henkilöllisyydestä epäselvän eikä kansalaisuutta olisi myönnetty, koska kansalaisuuslain 6 §:n edellytys selvitetystä henkilöllisyydestä ei ole täyttynyt. Kun useissa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden lähtömaissa väestökirjanpito on puutteellista eikä syntymäaikoja välttämättä kirjata dokumentoidun tiedon perusteella, henkilö ei välttämättä edes tiedä oikeaa syntymäaikaansa tai kykene sitä luotettavasti osoittamaan. Tällaisissa tilanteissa olisi erityisen ongelmallista, jos

kansalaisuuden menettäminen värihenkilötietojen perusteella voisi johtaa jopa henkilön karkottamiseen mahdollisesti useiden vuosien Suomessa asumisen jälkeen.

Mikäli kansalaisuuden menettää alun perin kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut, hänen pakolaisasemansa tai toissijainen suojeluasema on rauennut kansalaisuuden saamisen myötä. Ulkomaalaislain 147 §:n palautuskiellon johdosta ehdotukseen tulisi sisällyttää säännökset siitä, että kansalaisuuden menettänyt saa automaattisesti takaisin aikaisemman kansainväliseen suojeluun perustuvan aseman tai vähintään vaatimus suojelun tarpeen arvioinnista kansalaisuuden menettämisen yhteydessä. Terrorismirikoksesta tuomittujen osalta tämä tuomio saattaa jo sellaisenaan muodostaa perusteen kansainväliselle suojelulle suhteessa toiseen kansallisuusvaltioon.

Mikäli kansalaisuuden menettää muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella viimeisimmän oleskelulupansa saanut, hänelläkään ei välttämättä ole enää useiden vuosien jälkeen oleskeluluvalla samaa perustetta, jolla hän on edellisen oleskelulupansa saanut. Usein kansalaisuuden saaneella on ollut pysyvä oleskelulupa, joka on kansalaisuuden myöntämisen myötä rauennut ulkomaalaislain 59 §:n perusteella.

Esityksessä ei käsitellä millään tavoin kansalaisuuden menettämisen jälkeistä tilannetta muutoin kuin menettäneen karkottamisen osalta. Maassa pitkäänkin oleskelleen henkilön oleskeluluvan tarpeelle ei esitetä minkäänlaisia ratkaisuja muutoin kuin, että hänet suljetaan ulkomaalaislain 47 §:n oleskelulupaperusteen ulkopuolelle. Vaikka tätä pidettäisiin perusteltuna rikokseen syyllistyneen kohdalla, kansalaisuuslain 32 §:n 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.

Tämän ristiriitaisen tilanteen voisi ratkaista niin, että ulkomaalaislakiin otetaan säännös, jonka mukaan ainakin kansalaisuuslain 32 §:n 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 §:ään ja 33 §:ään, jolloin ulkomaalainen voisi saada tähän säännökseen perustuvan oleskeluluvan.

Karkottamisen edellytyksiä arvioitaessa suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa kiinnitetään huomiota keskeisesti asianosaisen siteisiin Suomeen ja maahan, johon häntä ollaan karkottamassa. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon myös asianosaisen tekemän rikoksen vakavuus sekä yleiselle ja yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Kansalaisuuden menettämisharkinnassa huomioon otettavien siteiden osalta ehdotuksen perustelut antavat Suomessa oleville perhe- ja työsiteille vahvempaa suojaa kuin karkottamisharkinnassa. Ehdotuksen perusteluiden valossa kansalaisuuden menettämiskynnys on karkottamisen kokonaisharkinnan kynnyistä korkeampi.

Kun rikoksen perusteella kansalaisuuden menettävän siteiden osalta harkinta on jo tehty siteille erityistä suojaa antaen, voidaan pitää epätodennäköisenä, että karkottamisen osalta kokonaisharkinnassa päädyttäisiin karkottamisesta luopumiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä, että menettämiseen liittyvässä kokonaisharkinnassa tosiasiallisesti ratkaistaan myös karkottamisen edellytykset, ellei henkilöllä ole kansainvälisen suojelun antamiseen liittyviä perusteita.

Rikoksen perusteella kansalaisuuden menettävän siteille annetaan jo menettämisharkinnassa karkottamisharkintaa vahvempaa suojaa. Muulla perusteella kansalaisuuden menettävien siteille ei menettämisharkinnassa anneta merkitystä, vaan ne tulevat arvioitavaksi vasta karkottamista koskevassa kokonaisharkinnassa. Ehdotettujen muutosten johdosta isyyden kumoamisen tai väärin tietojen antamisen perusteella kansalaisuuden menettävän suoja karkottamista vastaan voi muodostua heikommaksi kuin rikokseen syyllistyneiden, jotka eivät lopulta siteittensä vuoksi menetä kansalaisuuttaan eikä heidän karkottamisensa tule ajankohtaiseksi.

Näin ollen ulkomaalaislain 149 §:n muuttaminen niin, että myös kansalaisuuslain 32 §:n ja 33 §:n perusteella kansalaisuutensa menettäneet voidaan karkottaa, johtaa ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa rikoksesta huolimatta kansalaisuutensa siteiden perusteella säilyttävä ei joudu karkotusuhan alle, mutta muulla perusteella menettävät voidaan vastaavista siteistä huolimatta karkottaa kokonaisharkinnan estämättä. Vaikka ulkomaalaislain 146 §:n kokonaisharkinnassa kiinnitetään huomiota myös maassa oleskelun pituuteen, tämä ei anna riittävää kokonaisharkinnan suojaa, koska useita vuosiakin Suomessa asunut ulkomaalainen voidaan kokonaisharkinnasta huolimaatta karkottaa, jos hänelle ei myönnetä oleskelulupaa.

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 harkinnassa ratkaisevaa merkitystä erityisesti, jos henkilö on menettänyt kansalaisuuden kansalaisuuslain 32 §:n tai 33 §:n perusteella.

Asianajajaliitto esittää, ettei ehdotettuihin ulkomaalaislain säännöksiin oteta viittausta kansalaisuuslain 32 §:n ja 33 §:n perusteella kansalaisuutensa menettäneisiin.

Asianajajaliitto esittää lisäksi, että esityksen valmistelua jatketaan sellaisten säännösten valmistelemiseksi, joilla kansalaisuutensa kansalaisuuslain 32 §:n ja 33 §:n perusteella menettäneille voidaan palauttaa heidän aikaisempi oleskelulupansa tai ainakin mahdollistaa oleskeluluvan saanti muulla perusteella.

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

Helsingissä 13. päivänä elokuuta 2018

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Ville Punto, Asianajotoimisto Punto oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.