

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Nykyisin kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää viiden vuoden määräajan puitteissa vain, jos jälkikäteen ilmenee, että Suomen kansalaisuuden saamiselle ei olisikaan ollut kansalaisuuslain mukaisia perusteita. Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa kuitenkin säätämisen myös siitä, että kansalaisuuden voisi menettää Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen syyllistymisen perusteella. Tällaisina rikoksina voidaan pitää Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneita vakavia maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia. Muita sinänsä vakavia rikoksia ei sen sijaan voitaisi säätää kansalaisuuden menettämisen perusteeksi.

Kansalaisuusyleissopimuksen mukaisesti lapset eivät voisi menettää Suomen kansalaisuutta siksi, että heidän vanhempansa menettää kansalaisuuden rikokseen syyllistymisen vuoksi. Kansalaisuutta ei lisäksi voisi ehdotuksen mukaan menettää sellaisen rikoksen perusteella, joka olisi tehty alle 18-vuotiaana. Päätös kansalaisuuden menettämisestä tehtäisiin lainvoiman saaneen rikostuomion perusteella. Kansalaisuuden voisi menettää esityksen mukaisesti vain sellaisen rikoksen vuoksi, joka olisi tehty ehdotetun lainmuutoksen tultua voimaan.

Kansalaisuuden menettämisestä päättäisi Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttoviraston päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen voisi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.....	4
Kansalaisuuden saaminen ja menettäminen.....	5
Ulkomaalaisrekisteri ja tietojen saaminen.....	8
Menettelyä koskevia hallintolain säännöksiä.....	9
Oikeusavun saaminen.....	12
Käytäntö menettämisasioiden osalta.....	12
Passin epääminen ja peruuttaminen sekä matkustuskielto.....	14
Maasta karkottamista koskevat säännökset.....	15
Oleskelua ja kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä.....	16
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	18
Kansainväliset velvoitteet.....	18
Lainsäädäntö ja kehitys muissa maissa.....	29
2.3 Nykytilan arviointi.....	35
Perusteet, joilla kansalaisuuden voi menettää.....	35
Toimivalta ja tiedonsaanti.....	36
Menettely.....	37
Passia koskevat säännökset.....	38
Karkottamista ja oleskelulupaa koskevat säännökset.....	39
Kaksoiskansalaisuus.....	40
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	41
3.1 Tavoitteet.....	41
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	41
Rikokset, joiden perusteella kansalaisuuden voisi menettää.....	42
Menettely rikokseen perustuvassa kansalaisuuden menettämisessä.....	53
Kansalaisuuden menettäneen mahdollinen maasta karkottaminen.....	60
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	61
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	63
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	63
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	63
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	63
5 ASIAN VALMISTELU.....	65
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	65
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	66
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	67
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	69
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	69
1.1 Laki kansalaisuuslain muuttamisesta.....	69
1.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	73
1.3 Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta.....	74
1.4 Laki tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista annetun lain muuttamisesta.....	75
2 VOIMAANTULO.....	76
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	76

HE 272/2018 vp

LAKIEHDOTUKSET	80
1. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	80
2. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	82
3. Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta	85
4. Laki tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetun lain muuttamisesta.....	87
LIITE	88
RINNAKKAISTEKSTIT	88
1. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	88
2. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	91
3. Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta	95

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Sipilän hallituksen 8.12.2015 päivätyssä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että YK:n ja EU:n terroristijärjestöksi luokitteleman organisaation toimintaan osallistuminen sekä matkustaminen ulkomaille terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittaminen kriminalisoidaan. Edellisen jälkeen säädetään mahdollisuudesta mitätöidä Suomen kansalaisuus terrorismitoimiin osallistuneilta kaksoiskansalaisuuden omaavilta henkilöiltä.

Suomen kansalaisuudesta on säädetty perustuslain lisäksi kansalaisuuslaissa (359/2003). Myös muualla voimassa olevassa lainsäädännössä, kuten hallintolaissa (434/2003) ja passilaissa (671/2006), on aiheeseen liittyviä säännöksiä. Kansalaisuus kuuluu yhä valtioiden suvereniteetin piiriin, mutta kansainväliset sopimukset vaikuttavat silti siihen, mitä kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää. Eräissä Euroopan maissa voi menettää kansalaisuuden tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistymisen perusteella.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia

Kansalaisuuslain 2 §:n 1 kohdan mukaan kansalaisuudella tarkoitetaan yksilön ja valtion välistä lainsäädännöllistä sidettä, joka määrittää yksilön aseman valtiossa ja jolla määritetään yksilön ja valtion välisiä keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuudesta seuraa siis yksilölle sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Ulkomaalaisella tarkoitetaan kansalaisuuslain 2 §:n 2 kohdan mukaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Sama ulkomaalaisen määritelmä sisältyy ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 2 kohtaan. Suomessa asuva henkilö voi siten olla juridisesti Suomen kansalainen tai ulkomaalainen.

Perustuslain 2 luvun mukaiset perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomessa asuville. Poikkeuksena ovat valtiolliset vaalit ja kansanäänestykset, joissa äänestys-oikeus ja vaalikelpoisuus kuuluvat perustuslain 14 §:n mukaan vain Suomen kansalaisille. Perustuslain 127 §:ssä säädetty maanpuolustusvelvollisuus koskee vain Suomen kansalaisia. Muiden kuin Suomen kansalaisten pääsyä tiettyihin virkoihin on rajoitettu perustuslain 27, 54 ja 60 §:n sekä perustuslain 125 §:n nojalla säädettyjen lakien perusteella.

Perustuslain 9 §:ssä on säädetty liikkumisvapaudesta. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä. Suomessa oleskelusta on lisäksi säädetty laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017) ja laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017). Voidakseen oleskella Suomessa laillisesti ulkomaalaisen on siis – toisin

kuin Suomen kansalaisen – täytettävä ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädetyt edellytykset.

Suomen kansalainen on samalla Euroopan unionin kansalainen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Suomessa asuvalla unionin kansalaisella on perustuslain 14 §:n mukaan oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa. Unionin kansalaisen oikeudet ulottuvat lisäksi muihin jäsenvaltioihin: Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 39 artiklan mukaan unionin kansalaisella on siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja 40 artiklan mukaan vastaavasti kunnallisvaaleissa.

Suomen kansalaisella on myös unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapaus. Unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Siihen sisältyy oikeus olla työnhakijana toisessa EU-maassa, työskennellä siellä ilman oleskelulupaa ja asua siellä työnhakijana tai työntekijänä sekä tietyt terveydenhuolto- ja sosiaaliturvaetudet.

Suomen kansalainen voi matkustaa useisiin maihin passilla tai henkilökortilla. Suomen kansalaisen matkustamisoikeudesta on säädetty passilaissa. Passilain 3 §:n mukaan matkustusoikeuden osoittamiseksi Suomen kansalaiselle myönnetään hakemuksesta passi, jollei laista muuta johdu. Passilain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei passilaista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkustaa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökorttia.

Kansalaisuuden saaminen ja menettäminen

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Perustuslaistamme seuraa siten vaatimus säätää kansalaisuuden menettämisestä lailla sekä kiello jättää ketään kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuudettomuuden estämisestä on säädetty myös kansalaisuuslaissa. Kansalaisuuslain 4 §:n mukaan säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuudesta vapautumisesta ei saa soveltaa, jos henkilöstä niiden soveltamisen seurauksena tulisi kansalaisuudeton.

Toimivalta kansalaisuusasioissa on Maahanmuuttovirastolla. Kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä päättää Maahanmuuttovirasto.

Rikokseen syyllistyminen voi nykyisen kansalaisuuslain mukaan olla peruste sille, että henkilölle ei myönnetä Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuslain 13 §:ssä on säädetty kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä, joita on yhteensä kuusi. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hän ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lä-

hestymiskieltoon (nuhteettomuusedellytys). Siitä, millä perusteilla nuhteettomuusedellytyksestä voidaan poiketa, on säädetty kansalaisuuslain 19 §:ssä.

Kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentissa on lisäksi säädetty muista sellaisista perusteista, joilla Suomen kansalaisuus jätetään myöntämättä: Henkilöä ei kansalaisteta, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen. Näiden perusteiden lisäksi henkilöä ei kansalaisteta, jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

Rikoksiin syyllistyminen voi vaikuttaa kansalaisuuden saamiseen paitsi hakemusmenettelyssä, myös sitä yksinkertaisemmassa ilmoitusmenettelyssä. Kansalaisuuslain 28 §:ssä on säädetty nuoren henkilön kansalaisuusilmoituksesta: 18–22-vuotias henkilö ei saa Suomen kansalaisuutta ilmoituksen perusteella, jos hänet on tuomittu vankeusrangaistukseen. Kansalaisuuslain 30 § koskee puolestaan Pohjoismaan kansalaisen ilmoitusta: Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, joka on saanut Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla, ei saa Suomen kansalaisuutta ilmoituksesta, jos hänet on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tuomittu vapausrangaistukseen.

Siitä, millä perusteella Suomen kansalaisuuden voi menettää, on säädetty kansalaisuuslain 5 luvussa. Suomen kansalaisuuden voi kansalaisuuslain 32 §:n mukaan menettää isyyden kumoamisen vuoksi ja 33 §:n mukaan väärin tietojen antamisen perusteella. Lisäksi 34 §:n mukaan henkilö menettää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta, jos hän on myös jonkin toisen valtion kansalainen ja hänellä ei ole ollut kansalaisuuslain mukaista riittävää yhteyttä Suomeen. Henkilö voi 35 §:n mukaan myös itse hakea Suomen kansalaisuudesta vapautumista.

Rikoksiin syyllistyminen ei ole tällä hetkellä peruste Suomen kansalaisuuden menettämiseksi. Kansalaisuuden voi sen sijaan menettää, jos sen on saanut antamalla väärää tietoa tai salaamalla jotakin olennaista. Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan kansalaisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden. Päätöksen tekee kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto.

Kansalaisuuslain 33 §:ää koskevien hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) perustelujen mukaan tiedon pitäisi olla niin merkittävä, ettei hakijalle olisi myönnetty kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä päätöstä tehtäessä. Menettämispäätös edellyttäisi varmuutta siitä, että hakijalle ei olisi myönnetty Suomen kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä. Henkilöllisyyttä koskevan väärän tiedon lisäksi myös muu olennainen, esimerkiksi Suomessa oleskelusta annettu väärä tieto voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Kansalaisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan myös lapsi voi menettää Suomen kansalaisuuden, jos hän on saanut sen yhdessä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kanssa taikka jos 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuus on ollut edellytyksenä sille, että lapsi saa Suomen kansalaisuuden. Lapsi ei kuitenkaan voi menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen vanhempi on Suomen kansalainen.

Kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös tehdään kansalaisuuslain 33 §:n 3 momentin mukaan henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet ja hakemuksen tai ilmoituk-

sen tehneen siteet Suomeen. Lapsen osalta on otettava huomioon lisäksi lapsen ikä ja siteet Suomeen.

Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentin mukaan voida 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai kansalaisuusilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli viisi vuotta. Jos kuitenkin kansalaisuuden menettämistä koskeva asia on tullut vireille ennen kuin viisi vuotta on kulunut kansalaisuus päätöksen tekemisestä, päätös voidaan tehdä vielä tämän jälkeen. Jos päätös kansalaisuushakemukseen on annettu sillä ehdolla, että hakija vapautuu ennen Suomen kansalaisuuden saamista senhetkisestä kansalaisuudestaan, päätös katsotaan tehdyksi vasta, kun ehdon täyttäminen on todettu tai uusi päätös ilman ehtoa on annettu.

Kansalaisuuden menettämisestä voidaan lisäksi kansalaisuuslain 32 §:n mukaan päättää, jos lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden isän kansalaisuuden perusteella ja isyys on kumottu. Edellytyksenä on se, että aviomiehen isyys on kumottu tai isyyden kumoamiseen johtanut kanne on nostettu, ennen kuin lapsi on täyttänyt viisi vuotta, tai että vahvistettu isyys on kumottu tai isyyden kumoamiseen johtanut kanne on nostettu viiden vuoden kuluessa isyyden vahvistamisesta.

Kansalaisuuslain 32 §:n mukaan päätös siitä, menettääkö lapsi Suomen kansalaisuuden, tehdään lapsen tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin lapsen ikä ja siteet Suomeen. Kansalaisuuslain 32 §:ää koskevien hallituksen esityksen (235/2002 vp) perustelujen mukaan päätös voitaisiin tehdä esimerkiksi silloin, jos isyys olisi kumottu pian lapsen syntymän jälkeen taikka jos lapsi asuisi ulkomailla tai jos lapsi olisi muuttamassa pois Suomesta. Mitä vanhemmasta lapsesta olisi kyse, sitä painavampia pitäisi perusteiden olla, jotta päätös voitaisiin tehdä, koska vanhemmalla lapsella on jo henkilökohtaisia siteitä Suomeen.

Kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (293/2013) 2 §:ssä on säädetty isyyden kumoamista koskevasta ilmoituksesta. Kun lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden isän Suomen kansalaisuuden perustella ja miehen isyys lapseen on kumottu, maistraatti ilmoittaa tästä Maahanmuuttovirastolle asiasta tiedon saatuaan.

Kansalaisuuslain 36 §:ssä on säädetty kansalaisuusaseman määrittämisestä. Kansalaisuusasemalla tarkoitetaan kansalaisuuslain 2 §:n mukaan nykyistä ja entistä kansalaisuutta, kansalaisuudettomuutta sekä kansalaisuuden tuntemattomuutta. Maahanmuuttovirasto määrittää kansalaisuuslain 36 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tai asianosaisen pyynnöstä kansalaisuusaseman, jos asialla on merkitystä Suomen kansalaisuuden olemassaolon tai siihen liittyvän oikeuden tai velvollisuuden kannalta, viranomaisen henkilörekisterissä olevan merkinnän oikeellisuuden, ulkomaalaisen Suomessa oleskelun tai muun näihin verrattavissa olevan syyn kannalta.

Muutoksenhausta on säädetty kansalaisuuslain 7 luvussa. Kansalaisuuslain 41 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Kansalaisuuslain 42 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 32 ja 33 §:ssä tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 2 momentin mukaan valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

Kansalaisuuslain 50 §:ssä on säädetty päätöksestä ja sen tiedoksiannosta. Kansalaisuuslain nojalla tehtyä hakijalle myönteistä päätöstä ei 1 momentin mukaan tarvitse perustella. Milloin

päätös on vain osittain myönteinen taikka milloin lasta koskeva myönteinen päätös on tehty vastoin toisen huoltajan tai lapsen tahtoa, päätös perustellaan. Hakijalle myönteinen päätös ja päätös kansalaisuusaseman määrittämisestä voidaan 2 momentin mukaan antaa tiedoksi lähettämällä päätös postitse hänen ilmoittamaansa osoitteeseen.

Muu kuin hakijalle myönteinen päätös annetaan kansalaisuuslain 50 §:n 3 momentin mukaan tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan. Päätös voidaan myös luovuttaa hakijan, tämän huoltajan tai muussa kansalaisuusasiassa asianosaisen tai tämän huoltajan valtuutuksen perusteella tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin laadittava kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966, kumottu hallintolailla 434/2003).

Henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden kansalaisuuslain 32 tai 33 §:n perusteella, ei voi saada sitä takaisin entisenä Suomen kansalaisena 29 §:n mukaisen kansalaisuusilmoituksen perusteella. Voimassa olevaa 29 §:ää koskevan hallituksen esityksen (80/2010 vp) perustelujen mukaan näissä tilanteissa on tarkoituksenmukaisempaa soveltaa harkinnan mahdollistavaa hakemusmenettelyä.

Ulkomaalaisrekisteri ja tietojen saaminen

Keskeinen työväline kansalaisuusasioissa on ulkomaalaisrekisteri. Laissa ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997) on säädetty henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta ulkomaalaisrekisteriin sekä siihen tallennettujen tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta. Ulkomaalaisrekisterilainsäädännön kokonaisuudistus on ollut käynnissä samaan aikaan kuin käsillä olevaa esitystä on valmisteltu.

Voimassa olevan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisrekisteri on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävä henkilörekisteri. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekeä koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi sekä turvallisuusselvityksissä (726/2014) tarkoitettua turvallisuus selvityksen tekemiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisrekisteriä pidetään lisäksi Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa varten. Lain 11 §:n mukaan 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan kansalaisuusasioiden osarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja niistä, jotka ovat hakeneet Suomen kansalaisuutta tai Suomen kansalaisuuden säilyttämistä taikka vapautumista Suomen kansalaisuudesta tai tehneet ilmoituksen Suomen kansalaisuuden saamiseksi, menettäneet Suomen kansalaisuuden tai joiden kansalaisuusasema on määritetty taikka pyritty määrittämään.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 6 §:ssä on säädetty arkaluonteisten henkilötietojen tallettamisesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteriin talletetaan maahantulon, maastalähdön, maassa oleskelun ja työnteon valvontaa sekä Suomen kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten tiedot henkilöistä ja työnantajista, jotka on Suomessa otettu vankilaan tai vapautettu vankilasta taikka siirretty suorittamaan rangaistusta vieraasta valtiosta Suomeen tai Suomesta vieraaseen valtioon, sekä tieto toimenpiteestä ja sen ajankohdasta. Ulkomaalaisrekisteriin talletetaan 2 kohdan mukaan Suomen kansalaisuutta koskevaa päätöksent-

tekoa varten lisäksi tiedot henkilöistä, jotka ovat syyllistyneet tai joiden perustellusti voidaan epäillä syyllistyneen sellaiseen rangaistavaan tekoon, joka saattaa vaikuttaa maahantulon tai maassa oleskelun sallimiseen tai Suomen kansalaisuuden saamiseen, ja teon viitetieto.

Pykälän 2 momentin mukaan muita henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja saa tallettaa, jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa tai jos tiedon tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteriin saa, siltä osin kuin on tarpeen, tallettaa tiedot ja asiakirjat 5 §:n 1–3 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä, niihin liittyvistä selvityksistä, lausunnoista, asioiden ratkaisuksista, päätösten perusteista, asioiden raukeamisista ja muutoksenhauista.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:ssä on säädetty ulkopuolisista tietolähteistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja sakkorekisteriin tallennetuista ulkomaalaisille tuomituista tai määrätystä sakkorangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä tiedot rikosasioissa annetuista ulkomaalaista koskevista ratkaisuksista ja hakijalle tuomioistuimessa määrättyä elatusvelvollisuutta koskevasta ratkaisusta samoin kuin tieto edellä tarkoitetuissa asioissa annettujen ratkaisujen lainvoimaisuudesta, jos tällainen tieto on saatavissa. Rekisterinpitäjällä on 5 kohdan mukaan oikeus saada väestötietojärjestelmästä tiedot ulkomaalaisrekisteriin merkityn henkilön henkilötiedoista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan luovuttaa siten kuin rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla, kun on selvitetty tietojen suojaaminen henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan henkilön tiedot poistetaan ulkomaalaisrekisteristä kokonaan vuoden kuluttua siitä, kun hän on saanut Suomen kansalaisuuden tai kuollut. Poistetut tiedot arkistoidaan.

Tietojen luovuttaminen rekisteristä on säännelty ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä, luovuttaa tietoja väestörekisterikeskukselle ja maistraateille henkilön saamasta Suomen kansalaisuudesta, kansalaisuuden menettämisestä ja säilyttämisestä. Tietoja saa 7 kohdan mukaan luovuttaa vieraan valtion viranomaiselle Suomen kansalaisuuden saaneista henkilöistä kansalaisuusaseman määrittämistä varten, jos se voi tapahtua henkilön turvallisuutta vaarantamatta.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan luovuttaa myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla.

Menettelyä koskevia hallintolain säännöksiä

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisissa sovelletaan hallintolakia. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, sovelletaan 5 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin niitä hallintolain asemesta. Myös kansalaisuusasioissa menettelyyn sovelletaan siten

hallintolakia, jos siitä ei ole säädetty erikseen kansalaisuuslaissa. Hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa.

Asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista on säädetty hallintolain 5 luvussa. Asia on 23 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on 2 momentin mukaan esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on 25 §:n mukaan valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

Hallintolain 26 § koskee tulkittamista ja kääntämistä. Viranomaisen on 1 momentin 1 kohdan mukaan järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Pykälän 2 momentin mukaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa. Pykälän 4 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkittamis- ja käännösavun.

Asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta on säädetty hallintolain 6 luvussa. Lain 31 § koskee selvittämisvelvollisuutta: viranomaisen on 1 momentin mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lain 32 §:ssä on säädetty selvityspyynnöstä: lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Lain 33 § koskee selvityksen antamiselle asetettavaa määräaika. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaika voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolain 34 § koskee asianosaisen kuulemistä. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Asianosaiselle on 36 §:n mukaan ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemistä koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Viranomaisen on 37 §:n mukaan pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian rat-

kaisuun, on 42 §:n mukaan kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Sama koskee henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettua henkilörekisteristä saatua tietoa.

Asian ratkaisemisesta on säädetty hallintolain 7 luvussa. Lain 43 § koskee päätöksen muotoa: Hallintopäätös on 1 momentin mukaan annettava kirjallisesti. Päätös voidaan 2 momentin mukaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Päätöksen sisällöstä on säädetty hallintolain 44 §:ssä. Kirjallisesta päätöksestä on pykälän 1 momentin mukaan käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on 2 momentin mukaan ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Päätös on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos: 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista; 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia; 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin; 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Pykälän 3 momentin mukaan perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava: 1) valitusviranomainen; 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on pykälän 2 momentin mukaan selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Kansalaisuuslain 50 §:ssä on säädetty päätöksestä ja sen tiedoksiannosta (ks. yllä kansalaisuuden saaminen ja menettäminen), mutta yleistiedoksiannon osalta siinä on viitattu yleislakiin. Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan kansalaisuuslain 50 §:n 3 momentin mukaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966). Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa on kumottu hallintolailla.

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on 2 momentin mukaan ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on 3 momentin mukaan todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Oikeusavun saaminen

Oikeusapulain (257/2002) 1 §:ssä on säädetty oikeusavun yleisistä edellytyksistä ja sisällöstä. Oikeusapua annetaan 1 momentin mukaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu 2 momentin mukaan oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Oikeusapulain 2 §:ssä on säädetty oikeusapuun oikeutetuista. Oikeusapua annetaan 1 momentin mukaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa säädettyistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Oikeusapulain 3 §:ssä on säädetty oikeusavun taloudellisista edellytyksistä.

Oikeusapulain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeusavun myöntäminen vapauttaa edun saajan velvollisuudesta suorittaa: 1) palkkiota ja korvausta oikeusapulain nojalla määrätylle tai hyväksytylle avustajalle kokonaan tai osittain sen mukaan kuin oikeusapupäätöksessä todetaan; 2) palkkiota ja korvausta asian käsittelyssä tarvitsemastaan tulkkaus- ja käännösavusta; sekä 3) käsittelymaksua, toimituskirjamaksua ja erillisten kustannusten korvausta pääasiallisesti käsittelevässä viranomaisessa; vastaavia maksuja ei peritä myöskään muissa viranomaisissa niiden suorittamista toimenpiteistä ja antamista toimituskirjoista, jotka ovat tarpeen asian hoitamiseksi.

Oikeusapulain 4 §:n 2 momentin mukaan valtion varoista suoritetaan oikeusapua saaneen asianosaisen nimeämälle todistajalle maksettavat korvaukset. Muut oikeusapua saaneen toimesta tuomioistuimessa tapahtuneesta todistelusta aiheutuneet kustannukset korvataan valtion varoista, jos todistelu on ollut asian selvittämiseksi tarpeen.

Oikeusapulain 5 §:ssä on säädetty oikeusapuun kuuluvista avustajan toimenpiteistä. Yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat 1 momentin mukaan ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusapu voidaan rajata koskemaan määrättyjä toimenpiteitä. Tällaista määräystä voidaan myöhemmin laajentaa, jos siihen on aihetta. Oikeusapu kattaa 2 momentin mukaan avustajan toimenpiteet enintään 80 tunnilta. Asiaa käsittelevä tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että oikeusavun antamista jatketaan.

Oikeusapua antaa 8 §:n 1 momentin mukaan julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Oikeusapua haetaan 10 §:n 1 momentin mukaan oikeusaputoimistolta. Hakijan on esitettävä selvitys taloudellisista olosuhteistaan ja asiasta, johon hän hakee oikeusapua.

Käytäntö menettämisasiossa

Maahanmuuttovirasto saa tiedon kansalaisuuslain 32 §:n mukaisesta menettämisperusteesta useimmiten maistraatilta. Maahanmuuttovirasto avaa kansalaisuuden menettämistä koskevan asian ja varaa lapsen huoltajille tilaisuuden tulla kirjallisesti kuulluksi siitä, mitä siteitä lapsella on Suomeen ja muuhun kansalaisuusvaltioon, samoin kuin mahdollisista muista asiaan liittyvistä seikoista. Käytännössä kuuleminen toteutuu siten, että Maahanmuuttovirasto lähettää lapsen huoltajille kirjeen, jossa ilmoitetussa määräajassa nämä voivat lausua asiasta kirjeitse. He voivat käyttää myös avustajaa. Sen jälkeen Maahanmuuttovirasto päättää kansalaisuus-

lain 32 §:n mukaisen kokonaisharkinnan perusteella, menettääkö lapsi Suomen kansalaisuuden vai säilyttääkö hän sen.

Myös siitä, että Suomen kansalaisuus on mahdollisesti myönnetty väärin tietojen perusteella, Maahanmuuttovirasto saa tiedon useimmiten maistraatilta. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 19 §:ssä on säädetty järjestelmän tietojen luotettavuuden varmistamisesta. Maistraatti voi pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa ulkomaisen asiakirjan luotettavuudesta, jos jokin tieto on ilmoitettu tallennettavaksi väestötietojärjestelmään tällaisen asiakirjan perusteella. Jos silloin ilmenee, että Suomen kansalaisuus on myönnetty eri henkilötiedoilla esiintyneelle henkilölle, Maahanmuuttovirasto voi avata kansalaisuuden menettämistä koskevan asian. Maahanmuuttovirasto voi saada tiedon kansalaisuuslain 33 §:n mukaisesta perusteesta myös joltakin muulta viranomaiselta tai yksityishenkilöltä.

Ennen kuin Maahanmuuttovirasto päättää kansalaisuuden menettämisestä kansalaisuuslain 33 §:n perusteella, henkilölle varataan tilaisuus tulla kuulluksi. Maahanmuuttovirasto lähettää hänelle kirjeen, jossa annettussa määräajassa hän voi kirjallisesti lausua siitä, mitä siteitä hänellä on Suomeen, samoin kuin muista asiaan liittyvistä seikoista. Hän voi käyttää myös avustajaa. Käytännössä henkilö on voinut menettää Suomen kansalaisuuden väärin tietojen antamisen perusteella, jos viiden vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä on ilmennyt, että hän on esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä tai että hän ei ole kansalaistamishetkellä enää asunut Suomessa.

Maahanmuuttovirasto selvittää menettämisasian yhteydessä aina myös sen, onko henkilöllä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Jos henkilöllä on ainoastaan Suomen kansalaisuus, päätöstä sen menettämisestä ei voida tehdä, koska ketään ei saa jättää kansalaisuudettomaksi. Toisen valtion kansalaisuudesta voi kertoa esimerkiksi voimassa oleva kansallinen passi, jossa ei ole väärennökseen viittaavia tekijöitä ja jonka aitoutta ei ole syytä epäillä. Kun kansalaisuusasemaa määritetään, kaikkia henkilön kansalaisuusasemasta saatuja tietoja verrataan niihin tietoihin, joita Maahanmuuttovirastolla on eri valtioiden kansalaisuuslainsäädännöstä, sekä maatietoon kansalaisuutta koskevasta käytännöstä.

Päätös siitä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, tulee voimaan vasta lainvoimaisena, jolloin tieto Suomen kansalaisuuden menettämisestä siirtyy ulkomaalaisrekisteristä väestötietojärjestelmään. Valituksen vireillä ollessa henkilö näkyy väestötietojärjestelmässä Suomen kansalaisena.

Maahanmuuttovirasto päättää ainoastaan siitä, menettääkö henkilö Suomen kansalaisuuden kansalaisuuslain 32 tai 33 §:n perusteella. Silloin, kun henkilö menettää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään sillä perusteella, että hänellä ei ole riittävää yhteyttä Suomeen, maistraatti merkitsee kansalaisuuden menettämisen väestötietojärjestelmään kansalaisuuslain 38 §:n 2 momentin nojalla. Maahanmuuttovirastolla ei ole tällaisessa tapauksessa harkintavaltaa eikä se tee asiassa päätöstä, vaan kansalaisuuden menettäminen tapahtuu suoraan lain nojalla, ellei kansalaisuuslain 34 §:n mukaista riittävää yhteyttä ole.

Maahanmuuttovirastossa käsiteltäviä menettämisasiota on tullut vireille seuraavasti: vuonna 2015 yhteensä 12 asiaa, vuonna 2016 yhteensä 13 asiaa ja vuonna 2017 yhteensä 12 asiaa. Lukuihin sisältyvät sekä ne asiat, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä väärin tietojen antamisen perusteella, että ne asiat, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä isyyden kumoamisen perusteella. Lukuihin eivät sisälly hakemukset kansalaisuudesta vapautumiseksi eivätkä ne henkilöt, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään suoraan lain nojalla. Menettämisasian kokonaisharkinnassa on voitu päätyä joko siihen, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, tai siihen, että hän ei menetä sitä. Luvuista ei siten ilmene tarkasti se, kuinka moni henkilö on vuosittain menettänyt Suomen kansalaisuuden Maa-

hanmuuttoviraston päätöksen perusteella. Niiden asioiden määrä, joissa on päädytty kansalaisuuden menettämiseen, ei kuitenkaan ole suurempi kuin yllä mainittu asiamäärä.

Passin epääminen ja peruuttaminen sekä matkustuskielto

Kuten tämän esityksen alussa on todettu, Suomen kansalainen voi yleensä saada Suomen passin; eräissä tilanteissa se voidaan kuitenkin jättää myöntämättä. Passilain 15 §:ssä on säädetty Suomen passin myöntämisen esteistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, jos hänen todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus ja jota koskeva esitutkinta tai syyteharkinta on kesken taikka josta hän on syytteessä tai jonka johdosta hän on etsintäkuulutettu. Passi voidaan 2 kohdan mukaan evätä henkilöltä, joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut.

Passilain 16 §:n mukaan harkittaessa passin myöntämistä 15 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Passin myöntämistä harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko perusteltua syytä olettaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen esitutkintaa, rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa.

Passilain 21 §:ssä on puolestaan säädetty passin peruuttamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan passi peruutetaan, jos sen haltija menettää Suomen kansalaisuuden tai vapautetaan siitä. Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan passi voidaan peruuttaa, jos passin myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka passin myöntämistä harkittaessa todennäköisesti johtaisivat 15 §:n nojalla passin epäämiseen. Passilain 22 §:n mukaan passin peruuttaa poliisi tai passin myöntänyt viranomais.

Passilain 24 §:n 1 momentin mukaan peruutettu passi otetaan viranomaisen haltuun. Jos passi on peruutettu, passinhaltijan tai sen, joka pitää passia hallussaan, on viranomaisen vaatimuksesta luovutettava passi viranomaiselle. Passilain 25 §:n 5 momentin mukaan passi voidaan ottaa viranomaisen haltuun sen estämättä, että passin peruuttamispäätöksestä on valitettu. Päätökseen ottaa passi viranomaisen haltuun ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Pakkokeinolain (806/2011) 5 luvussa on säädetty matkustuskiellosta. Pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäilty saadaan määrätä pidättämisen tai vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän: 1) lähtee pakoon taikka muuten karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa; 2) vaikeuttaa asian selvittämistä hävittämällä, turmelemalla, muuttamalla tai kätkemällä todistusaineistoa taikka vaikuttamalla todistajaan, asianomistajaan, asiantuntijaan tai rikoskumppaniinsa; tai 3) jatkaa rikollista toimintaa.

Pakkokeinolain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan matkustuskieltopäätöksessä voidaan kieltoon määrätty velvoittaa luovuttamaan passinsa ja matkustusasiakirjaksi hyväksyttävän henkilökorttinsa poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Luvun 3 §:n mukaan matkustuskieltoon määrättylle ei saa myöntää passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia, jos se vaarantaa matkustuskiellon tarkoituksen.

Pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan aikana matkustuskiellosta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Kun asia esitutkinnan päätyttyä on siirretty syyttäjälle, matkustuskiellosta päättää syyttäjä. Pykälän 2 momentin mukaan syytteen nostamisen jälkeen matkustuskieltoa koskevasta asiasta päättää tuomioistuin.

Matkustuskiellon rikkomisen seuraamuksista on säädetty pakkokeinolain 5 luvun 10 §:ssä. Jos matkustuskieltoon määrätty rikkoo kieltoa taikka pakenee, ryhtyy valmistelemaan pakoa, vaikeuttaa asian selvittämistä tai jatkaa rikollista toimintaa, hänet saadaan pidättää ja vangita.

Maasta karkottamista koskevat säännökset

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla; 2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla; taikka 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa ei ole enää voimassa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Myös ulkomaalaislain 147 § sisältää palautuskiellon: ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Ulkomaalaislain 149 §:ssä on säädetty karkottamisen perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen: 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa; 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin; 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Ulkomaalaislain 149 §:n 3 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

Ulkomaalaislain 156 § koskee yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta. Pykälän 1 momentin mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymi-

seen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johduvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Ulkomaalaislain 168 §:ssä on säädetty unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Ulkomaalaislain 168 §:n 2 momentin mukaan unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Pykälän 3 momentin mukaan unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Ulkomaalaislain 168 §:n 5 momentin mukaan pykälän 3 ja 4 momentissa säädettyä pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Ulkomaalaislain 168 b §:ssä on säädetty maasta karkottamisen kokonaisharkinnasta: Ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuva maasta karkottamista koskevaa päätöstä on otettava huomioon, kuinka kauan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on oleskellut maassa, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa ja taloudellinen tilanteensa ja kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Suomen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Lisäksi on otettava huomioon, missä määrin unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on yhteyksiä kotimaahansa.

Ulkomaalaislain 169 § koskee Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteita. Pykälän 2 momentin mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka oleskelu Suomessa on rekisteröity 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä. Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan pykälän 3 momentin mukaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Eduskunta hyväksyi lain ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 24/2018 vp) 12.10.2018. Maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutetaan siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamista koskevat päätökset voidaan panna täytäntöön nopeammin.

Oleskelua ja kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä

Ulkomaalaislain 36 § sisältää yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

ta taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää.

Ulkomaalaislain 47 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Lain 50 §:ssä on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle.

Ulkomaalaislain 51 § koskee oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Pykälän 1 momentin mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos 1) häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa; taikka 2) hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei tosiasiaassa ole mahdollista. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupaa 1 momentin 2 kohdan perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

Ulkomaalaislain 52 § koskee oleskeluluvan myöntämistä yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden. Lain 107 §:ssä on säädetty pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän: 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun; 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan; 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun; 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka 5) ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Ulkomaalaislain 107 §:n 2 momentin mukaan henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Pykälän 4 momentin mukaan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

Ulkomaalaislain 157 §:n 3 momentin mukaan muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maahan tulevan Pohjoismaan kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Käytännössä Suomeen muuttavan Pohjoismaan kansalaisen on käytävä henkilökohtaisesti maistraatissa. Ulkomaalaislain 158 a ja 159 §:ssä on puolestaan säädetty tarkemmin unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä.

Ulkomaalaislaissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen saa 190 §:n 1 momentin perusteella hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa 196 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainväliset veloitteet

Siihen, mitä kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää, vaikuttavat Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Näiden tulkinnasta on myös aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä.

Oikeus kansalaisuuteen on tunnustettu yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklassa. Sen jälkeen se on sisällytetty useisiin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, mm. kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 37/1970) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (SopS 26 ja 27/2016).

Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä (1961)

Vuonna 1961 tehty yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä (SopS 96 ja 97/2008, jäljempänä *yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä*) on tullut Suomessa voimaan 5.11.2008. Yhteensä 70 valtiota on sitoutunut siihen. Sen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltio ei saa ottaa henkilöltä kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

Sen estämättä, mitä 8 artiklan 1 kappaleessa määrätään (kielto jättää kansalaisuudettomaksi), sopimusvaltio voi 8 artiklan 3 kappaleen mukaan pidättää itselleen oikeuden ottaa henkilöltä pois tämän kansalaisuus, jos se allekirjoittaessaan tai ratifioidessaan tämän yleissopimuksen tai liittyessään siihen määrittelee pidättävänsä itselleen tällaisen oikeuden yhdellä tai useammalla seuraavista perusteista, jotka sisältyvät kyseisellä hetkellä valtion kansalliseen lainsäädäntöön: a) henkilö on vastoin lojaliteettiveloitettaan sopimusvaltiota kohtaan i) sopimusvaltion nimenomaisesta kiellosta huolimatta tehnyt palveluksia tai jatkanut palveluksien tekemistä jollekin toiselle valtiolle tai vastaanottanut palkkioita tai jatkanut palkkioiden vastaanottamista joltain toiselta valtiolta tai ii) käyttäytynyt tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja; b) henkilö on vannonut uskollisuudenvalan tai antanut virallisen uskollisuudenvakuutuksen jollekin toiselle valtiolle tai osoittanut selvästi päättäneensä olla osoittamatta uskollisuutta sopimusvaltiota kohtaan.

Sopimusvaltio ei 8 artiklan 4 kappaleen mukaan käytä 3 kappaleessa sallittua oikeutta ottaa pois kansalaisuus muutoin kuin lain mukaisesti, ja laissa säädetään asianomaisen henkilön oikeudesta oikeudenmukaiseen käsittelyyn tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa toimielimessä.

Sopimusvaltio ei 9 artiklan mukaan voi ottaa henkilön tai henkilöryhmän kansalaisuutta pois rodun tai etnisten, uskonnollisten tai poliittisten syiden perusteella.

Suomi ei ole tehnyt mitään varauksia kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen artikloihin.

YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) asiantuntijakokouksen päätelmiä

UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmissä (UNHCR Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality 2013) on tulkittu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaa yleissopimusta seuraavasti.

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus ei sisällä kansalaisuudettoman määritelmää. Se sisältyy toiseen kansalaisuudettomia koskevaan yleissopimukseen: vuoden

1954 yleissopimukseen valtiottomien henkilöiden oikeusasemasta (SopS 80/1968, Suomessa voimaan 8.1.1969). Tuon sopimuksen 1 artiklan mukaan valtioton (kansalaisuudeton) henkilö tarkoittaa henkilöä, jota ei mikään valtio lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Tämä vakiintunut määritelmä on myös kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen taustalla.

Arvioidessaan sitä, jäisikö henkilö kansalaisuuden menettämisen seurauksena kansalaisuudettomaksi, valtion on selvitettävä, onko henkilöllä kansalaisuuden menettäessään toista kansalaisuutta, ei sitä, voisiko hän saada kansalaisuuden tulevaisuudessa. Henkilöä ei voida pitää tietyn valtion kansalaisena pelkästään tämän valtion kansalaisuuslakia koskevan tulkinnan perusteella, jos kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset itse kieltäytyvät tunnustamasta häntä kansalaisekseen.

Kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin, ja sen on oltava sitä koskevien säännösten perusteella ennakoitavaa. Kansalaisuuden menettämistä koskevaa säännöstä ei voida säätää eikä soveltaa taannehtivasti. Kun harkitaan kansalaisuuden menettämistä tiettyjen tekojen perusteella, on sovellettava tekohetkellä voimassa ollutta lainsäädäntöä. Jos kansalliseen lakiin lisätään uusi peruste kansalaisuuden menettämiseksi, siihen on sisällytettävä myös siirtymäsäännös, jotta henkilö ei voisi menettää kansalaisuutta sellaisten tekojen tai tosiseikkojen perusteella, jotka eivät niiden ajankohtana olleet peruste kansalaisuuden menettämiseksi.

Kansalaisuuden menettäminen ei saa sen enempää laissa kuin käytännössä perustua minkäänlaiselle kielletylle syrjinnälle.

Kun arvioidaan kansalaisuuden menettämisen vaikutusta yksilöön, on kiinnitettävä huomiota siihen, miten vahva side henkilöllä on kyseiseen valtioon, mm. onko hän syntynyt valtion alueella, kuinka kauan hän on oleskellut siellä, mitä perhesiteitä hänellä on, onko hänellä ollut taloudellista toimintaa, sekä onko hän integroitunut kielellisesti ja kulttuurisesti. Myös teosta kuluneella ajalla on merkitystä, kun arvioidaan sitä, oikeuttaako teon vakavuus kansalaisuuden poistamisen. Mitä pidempi aika teosta on kulunut, sitä vakavampi sen olisi oltava, jotta kansalaisuus voitaisiin poistaa sen perusteella. Joillakin valtioilla on sen vuoksi määräaikoja sille, milloin kansalaisuuden menettämistä on viimeistään päätettävä.

Kansalaisuuden menettämiseen pitäisi liittyä täydet menettelytakeet, joihin kuuluu myös oikeus tulla kuulluksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa elimessä. Henkilöllä, jota kansalaisuuden menettäminen koskee, on oikeus saada päätös kirjallisena, mukaan lukien perustelut kansalaisuuden menettämiseksi. Kansalaisuuden menettämistä koskevien päätösten on tultava voimaan vasta sitten, kun kaikki oikeusturvakeinot on käytetty.

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen sanamuoto "vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja" viittaa siihen, että kyseessä on oltava perustavanlaatuisen uhka valtion järjestykselle. Se, että kyseessä ovat nimenomaan valtion "elintärkeät edut", nostaa kynnyksen vielä korkeammalle kuin "kansalliset edut". Valtion elintärkeiden etujen vakava vaarantaminen voisi käsittää sellaisia rikoksia kuin maanpetoksen / valtiopetoksen, vakoilun sekä terrorismirikoksia. Kun otetaan huomioon, että kyse on vakavista rikoksista, kansalaisuuden menettämistä koskevan menettelyn pitäisi seurata ainoastaan siitä, että syyllistyminen tällaiseen rikokseen on todettu rikostuomioistuimessa. Sen jälkeen toimivaltainen viranomainen, mieluiten tuomioistuin, päättäisi kansalaisuuden menettämistä.

Yhteenvedo kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevasta yleissopimuksesta

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen mukaan pääsääntö on se, että kansalaisuutta ei saa ottaa pois, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

Suomella ei ole ollut silloin, kun kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus on ratifioitu, sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka perusteella Suomi olisi voinut ilmoittaa poikkeavansa tästä kansalaisuudettomuuden kiellosta. Sen vuoksi kansalaisuudettomuuden kiello sitoo Suomea. Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevassa yleissopimuksessa on nimenomainen määräys myös siitä, että sopimusvaltio ei voi ottaa kansalaisuutta pois rodun tai etnisten, uskonnollisten tai poliittisten syiden perusteella. Sopimuksessa mainittu käyttäytymisen tavalla, joka "vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja", voisi käsittää sellaisia rikoksia kuin maanpetoksen, valtiopetoksen, vakoilun sekä terrorismirikoksia.

Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (1997)

Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta vuodelta 1997 (SopS 93 ja 94/2008, jäljempänä *kansalaisuusyleissopimus*) on tullut Suomessa voimaan 1.12.2008. Siihen on sitoutunut yhteensä 21 Euroopan valtiota. Sen 4 artiklan mukaan kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat seuraaviin periaatteisiin: a) jokaisella on oikeus kansalaisuuteen, b) kansalaisuudettomuutta vältetään, c) keneltäkään ei mielivaltaisesti oteta pois kansalaisuutta, d) avioliitto tai avioliiton purkautuminen sopimusvaltion kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä tai jommankumman puolison kansalaisuuden muuttuminen avioliiton aikana ei automaattisesti vaikuta toisen puolison kansalaisuuteen.

Sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei 5 artiklan 1 kappaleen mukaan saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Kutakin sopimusvaltiota ohjaa 5 artiklan 2 kappaleen mukaan sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

Sopimusvaltio ei voi 7 artiklan 1 kappaleen mukaan säätää valtiosisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin seuraavissa tapauksissa: a) henkilö saa vapaaehtoisesti jonkin toisen valtion kansalaisuuden, b) henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan, c) henkilö on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa, d) henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja, e) sopimusvaltion ja sen ulkomailla asuvan kansalaisen väliltä puuttuu todellinen yhteys, f) jos lapsen ollessa alaikäinen todetaan, että valtiosisäisessä lainsäädännössä säädetty edellytykset, joiden nojalla sopimusvaltion kansalaisuus on saatu, eivät enää täyty, g) jos lapsi adoptoitaessa saa jommankumman adoptiovanhemman tai molempien adoptiovanhempien vieraan valtion kansalaisuuden tai hänellä on tämä kansalaisuus.

Sopimusvaltio voi 7 artiklan 2 kappaleen mukaan säätää, että sen kansalaisuuden menettävien vanhempien lapset menettävät myös sopimusvaltion kansalaisuuden lukuun ottamatta 7 artiklan 1 kappaleen c ja d kohdan kattamia tapauksia (vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa tai käyttäytyminen tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja). Lasten ei kuitenkaan tule menettää sopimusvaltion kansalaisuutta, jos toinen vanhemmista säilyttää sen.

Sopimusvaltio ei voi 7 artiklan 3 kappaleen mukaan säätää valtiosisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä 7 artiklan 1 ja 2 kappaleen nojalla, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton, lukuun ottamatta 7 artiklan 1 kappaleen b kohdassa mainittuja tapauksia. Sopimusvaltio voisi siten jättää kansalaisuudettomaksi ainoastaan sellaisen henkilön, joka on saanut sen kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan.

IV luku sisältää määräyksiä kansalaisuuteen liittyvistä menettelyistä: 10–13 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio varmistaa, että sen kansalaisuuden saamiseen, säilyttämiseen, menettämiseen, takaisinsaamiseen tai todistamiseen liittyvät hakemukset käsitellään kohtuullisessa ajassa, päätökset sisältävät kirjalliset perustelut, päätökset mahdollistavat hallinnollisen tai oikeudellisen muutoksenhaun valtionsisäisen lainsäädännön mukaisesti ja maksut ovat kohtuulliset. Kukin sopimusvaltio varmistaa 13 artiklan 2 kappaleen mukaan, että hallinnolliseen tai oikeudelliseen muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille.

Yllä mainitut artiklat sitovat Suomea, koska Suomi on tehnyt varauksia ainoastaan 21 ja 22 artiklaan, jotka koskevat asevelvollisuutta monikansalaisuustapauksissa.

Kansalaisuuden mielivaltaisen poistamisen kieltö

Kansalaisuusyleissopimuksen valmisteluasiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality) mukaan 4 artiklan c kohdan mukainen mielivaltaista kansalaisuuden poistamista koskeva kieltö merkitsee sitä, että kansalaisuuden poistamisen on oltava ennakoitavaa, oikeasuhtaista ja lakiin perustuvaa. Kansalaisuutta ei voida poistaa millään sellaisella perusteella, joka on mainittu syrjinnän kieltöä koskevan 5 artiklan 1 kappaleessa. Kansalaisuuden saamisen perusteellakaan ei pitäisi olla merkitystä, eikä kansalaistettuja henkilöitä saisi asettaa eri asemaan kuin valtion syntyperäisiä kansalaisia. Lisäksi kansalaisuuden poistamiseen tulee liittyä IV luvun mukaiset menettelylliset takeet. Kansalaisuutta koskevat päätökset on perusteltava kirjallisesti, ja niihin on voitava hakea muutosta.

Päätöksessä on vähintään ilmoitettava sen oikeudelliset ja tosiasialliset perusteet. Kirjallisia perusteluja ei kuitenkaan tarvita, jos kyse on pelkästään sen rekisteröinnistä, että henkilö on saanut tai menettänyt kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Jos päätökset liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, vähimmäismäärä tietoa riittää.

Muutoksenhaun osalta keskeistä on se, että kansalaisuutta koskevista päätöksistä voi valittaa. Sopimusvaltiot voivat sisäisessä lainsäädännössään päättää menettelyn yksityiskohdista.

Vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa

7 artiklan 1 kappaleen c kohta kattaa vapaaehtoisen palvelun missä tahansa ulkomaisissa puolustusvoimissa riippumatta siitä, onko kyseessä osa jonkin ulkomaisen valtion puolustusvoimia. Sopimuskohdassa tarkoitetaan toimintaa ammattisotilaana. Henkilön ei katsota palvelleen ulkomaisissa puolustusvoimissa, jos hän on ennen kansalaisuuden saamista palvellut silloisen kansalaisuusvaltionsa puolustusvoimissa. Ulkomaisissa puolustusvoimissa palveluna ei lisäksi pidetä sitä, että henkilö osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön kansalaisuusvaltionsa puolesta. Sopimuksen kohta ei niin ikään sovellu toisen valtion puolustusvoimissa suoritettavaan vapaaehtoiseen palveluun, joka perustuu valtioiden väliseen sopimukseen. Jos valtio säättää kansalaisuuden menettämistä sillä perusteella, että henkilö on vapaaehtoisesti palvellut vieraan valtion puolustusvoimissa, sen on itse määriteltävä tarkemmin, milloin tätä perustetta sovelletaan.

Valtion elintärkeiden etujen vakava vaarantaminen

Sopimuksen sanamuoto "käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja" on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdasta. Tällainen käyttäytyminen sisältää maanpetoksen tai valtiopetoksen ja muun sellaisen toiminnan, joka kohdistuu kyseisen valtion elintärkeitä etuja vastaan (esimerkiksi työskentelyn ulkomaiselle salaiselle palvelulle), mutta se ei muutoin sisältäisi kaikkia vakavimpiakaan rikoksia: *"but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be"*.

Sopimusvaltio voi 7 artiklan 2 kappaleen mukaan säätää, että lapset, mukaan lukien adoptiolapset, seuraavat vanhempiaan kansalaisuuden menettämisessä. Siitä on kuitenkin kaksi poikkeusta: jos vanhemmat menettävät kansalaisuutensa 7 artiklan c tai d kohdan perusteella, kansalaisuuden menettämistä ei sovelleta lapsiin, koska vanhempien käyttäytymisestä ei pitäisi johtua seurauksia lapsille. Lisäksi lapsi ei menetä kansalaisuuttaan, jos ainakin toinen vanhemmista säilyttää kyseisen valtion kansalaisuuden.

Ainoa kansalaisuudettomuuden mahdollistava poikkeus koskee 7 artiklan 1 kappaleen b kohtaa: kansalaisuuden menettämistä sillä perusteella, että se on saatu toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennainen seikka. Kansalaisuudettomuuden kielto on siten laajempi kuin kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklassa.

Yhteenveto kansalaisuusyleissopimuksesta

Kansalaisuusyleissopimus rajoittaa kansalaisuuden poistamista seuraavasti. Kansalaisuuden poistaminen ei saa olla mielivaltaista, vaan sille on oltava ennakoitavat, laissa säädetty perusteet, ja sen on oltava myös suhteellisuusperiaatteen mukaista. Se ei saa rikkoa syrjinnän kielltoa, eikä syntymässään kansalaisuuden saaneita pitäisi asettaa eri asemaan kuin niitä, jotka ovat saaneet kansalaisuuden myöhemmin. Lisäksi on huolehdittava menettelyllisistä takeista, kuten siitä, että kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös sisältää kirjalliset perustelut ja siihen voi myös hakea muutosta. Kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa kansalaisuuden poistamisen, jos henkilö on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa tai käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Ainoastaan joitakin rikoksia voitaisiin pitää valtion elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena: niitä olisivat esimerkiksi valtiopetos, maanpetos ja vakoilu. Lapset eivät voi menettää kansalaisuutta, vaikka heidän vanhempansa menettäisi sen sillä perusteella, että hän on käyttäytynyt valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavalla tavalla. Ketään ei voida jättää kansalaisuudettomaksi, vaikka hän olisi syyllistynyt tekoon, jolla hän olisi vakavasti vaarantanut valtion elintärkeitä etuja.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966)

Vuonna 1966 tehty kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä *KP -sopimus*) on tullut Suomessa voimaan 23.3.1976. Siihen on sitoutunut yhteensä 169 valtiota.

Jokainen sopimusvaltio sitoutuu 2 artiklan 1 kappaleen mukaan kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä *KP -sopimuksessa* tunnus-tetut oikeudet ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Jokainen sopimusvaltio sitoutuu 2 artiklan 3 kappaleen mukaan: a) varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka *KP -sopimuksessa* tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt; b) varmistamaan, että se joka turvautuu sellaiseen oikeusturvakeinoon, saa oikeutensa ratkaistuksi toimivaltaisen oikeudellisen, hallinnollisen tai lakiasäättävän viranomaisen tai muun valtion oikeusjärjestyksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta, sekä kehittämään oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksia; c) varmistamaan, että toimivaltaiset viranomaiset panevat täytäntöön sellaisten oikeuskeinojen perusteella annetut päätökset.

Ketään ei 15 artiklan 1 kappaleen mukaan ole pidettävä syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut teko hetkellä kansallisen tai kansainvälisen lainsäädän-

nön mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavaa rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Jos rikoksenteon jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievempi rangaistus, rikoksenteon tulee päästä tästä osalliseksi. Mikään 15 artiklassa ei 2 kappaleen mukaan estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan tai tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka kansainvälisen oikeusyhteisön hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaan oli tekohetkellä rikollinen teko.

KP -sopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Jokaisella on 2 kappaleen mukaan oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan.

Kaikki ihmiset ovat 26 artiklan mukaan oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Suomi ei ole tehnyt varauksia yllä mainittuihin artikloihin, joten ne sitovat Suomea. Suomi on siten KP -sopimuksen myötä sitoutunut siihen, että se takaa KP -sopimuksessa tunnustetut oikeudet jokaiselle oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä ilman minkäänlaista syrjintää. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että henkilöllä, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Rikoksen tekohetkellä sovellettavaa rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Kenenkään yksityiselämään tai perheeseen ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista vastaan. Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lainsuojaan.

Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989)

Vuonna 1989 tehty yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991, jäljempänä *lapsisopimus*) on tullut Suomessa voimaan 21.8.1991. Siihen on sitoutunut yhteensä 196 valtiota.

Lapsisopimuksessa tarkoitetaan lapsella 1 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuviin lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat lapsisopimuksessa tunnustetut oikeudet 2 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltiot ryhtyvät 2 kappaleen mukaan kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on 3 artiklan 1 kappaleen mukaan ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsi on 7 artiklan 1 kappaleen mukaan rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan 1 kappaleen

mukaan kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti.

Suomi ei ole tehnyt lapsisopimukseen mitään varauksia, joten yllä mainitut artikkelit sitovat Suomea. Lapsisopimuksen mukaisesti alle 18-vuotias henkilö, joka ei ole täysi-ikäinen, on lapsi. Sopimusvaltiot takaavat lapsisopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäytönvallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. Kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsella on oikeus kansalaisuuteen. Sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa.

Euroopan ihmisoikeussopimus (1950)

Vuonna 1950 tehty Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) on tullut Suomessa voimaan 10.5.1990. Siihen on sitoutunut yhteensä 47 valtiota.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jokaisella on 6 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaaisi oikeudenmukaisuutta.

Jokaista rikoksesta syytettyä on 6 artiklan 2 kappaleen mukaan pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

Sopimuksen 7 artikla koskee periaatetta "ei rangaistusta ilman lakia". Ketään ei ole pidettävä syyppänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. 7 artiklan 1 kappaleen mukaan rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Mikään 7 artiklassa ei 2 kappaleen mukaan estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan ja tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka sivistyskansojen hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oli tekohetkellä rikollinen teko.

Sopimuksen 8 artikla koskee oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Jokaisella on 8 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät 8 artiklan 2 kappaleen mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Sopimuksen 13 artikla koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Jokaisella, jonka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Sopimuksen 14 artikla sisältää syrjinnän kiellon. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnus-
tetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, ro-
tuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yh-
teiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, synty-
perään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artikla sisältää kiellon syyttää ja rangaista kahdesti. Ketään ei
4 artiklan 1 kappaleen mukaan saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai
rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu
syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Edellisen kappaleen
määräykset eivät 2 kappaleen mukaan estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asian-
omaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vas-
ta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa
laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

Suomi on tehnyt varauman 6 artiklan 1 kappaleeseen suullista käsittelyä koskevalta osalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on viime vuosien oikeuskäytännössään käsitellyt si-
tä, onko kansalaisuuden poistaminen rikkonut henkilön 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia
yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Lisäksi se on käsitellyt seitsemännen lisäpöytäkirjan 4
artiklaan sisältyvää kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti.

K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta (päätös 9.3.2017 42387/13)

K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta on ensimmäinen tapaus, jossa EIT on käsitellyt kansalaisuu-
den poistamista terrorismin perusteella ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä. Valittaja oli
Sudanin kansalainen, joka oli vuonna 1982 syntynyt Sudanissa ja asui siellä myös silloin, kun
hänen valituksensa oli vireillä EIT:ssa. Valittaja oli muuttanut Yhdistyneeseen kuningaskun-
taan lapsena ja saanut valtion kansalaisuuden kansalaistamalla vuonna 2000. Hän oli vuonna
2009 pidätettynä ja syytettynä liittyen Israelin vastaisiin protesteihin. Hänet vapautettiin ta-
kuuehdoilla, mutta hän poistui maasta niiden vastaisesti. Turvallisuusviranomaisen tietojen
mukaan hän matkusti Somaliaan, jossa hän osallistui terrorismiin ja Al-Shabaab -järjestöön
liittyvään toimintaan, ja sieltä edelleen Sudaniin huhti- tai toukokuussa 2010.

Valittajalle ilmoitettiin kesäkuussa 2010 kirjeitse, että sisäministeri aikoi poistaa häneltä Yh-
distyneen kuningaskunnan kansalaisuuden vuoden 1981 kansalaisuuslain 40 §:n 2 momentin
nojalla. Määräys allekirjoitettiin kesäkuussa 2010. Samalla valittajalle ilmoitettiin myös maa-
hantulokieltoa koskevasta päätöksestä, jonka perusteena oli hänen osallistumisensa terroris-
miin liittyvään toimintaan ja se, että hänellä oli yhteyksiä ääri-islamisteihin. Valittaja haki
muutosta kumpaankin päätökseen. Koska kansalaisuuden poistamista koskeva päätös perustui
osittain sellaisiin tietoihin, jotka olivat kansallisen turvallisuuden vuoksi salassa pidettäviä,
siihen oli haettava muutosta maahanmuuttoasioiden erityistuomioistuimelta (*Special Immigra-
tion Appeal Commission, SIAC*). Sen menettelyssä asianosainen tai hänen avustajansa ei saa
nähdä salassa pidettävää aineistoa, mutta yksi tai useampi itsenäinen, turvallisuusselvitetty
asianajaja (erityisasianajaja, "*special advocates*") nimitetään toimimaan asianosaisen puolesta.

EIT viittasi oikeuskäytäntöönsä ja totesi, että kansalaisuuden mielivaltainen myöntämättä jät-
täminen saattaisi tietyissä tilanteissa vaikuttaa henkilön yksityiselämään. Sama koskee kansa-
laisuuden poistamista, koska se voisi merkitä samanlaista – ellei suurempaa – puuttumista yk-
silön oikeuteen nauttia yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioitusta.

Arvioitaessa, onko kansalaisuus poistettu 8 artiklan vastaisesti, on kiinnitettävä huomiota siihen, a) onko kansalaisuus poistettu mielivaltaisesti ja b) mitä seurauksia siitä on ollut valittajalle. Arvioidessaan sitä, onko kansalaisuus poistettu mielivaltaisesti, EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, i. onko kansalaisuus poistettu lain mukaisesti; ii. ovatko viranomaiset toimineet huolellisesti ja viivytyksettä; ja iii. onko kansalaisuuden poistamiseen liittynyt välttämättömät menettelylliset takeet, mukaan lukien oikeus muutoksenhakuun.

Menettelyllisten takeiden osalta EIT totesi, että valittajalle oli annettu tieto julkisesta näytöstä häntä vastaan. Lisäksi oli nimetty erityisasianajat käsittelemään salassa pidettävää aineistoa. Oikeudenkäynti ulkomailta käsin saattaisi olla ongelmallinen 8 artiklan kannalta, jos voitaisiin osoittaa, että henkilö ei olisi voinut ohjeistaa lakimiehiään tai esittää näyttöä ulkomailla ollessaan. Tässä tapauksessa valittajalla oli kuitenkin ollut käytössään useita keinoja pitää yhteyttä lakimiehiinsä. Maahanmuuttoasioiden erityistuomioistuin (SIAC) oli arvioinut, että tapauksessa oli rikosoikeudellisen kynnyksen mukainen näyttö (*reaching the criminal standard of proof*) valittajan osallistumisesta terrorismiin liittyvään toimintaan Somaliassa. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että valittaja oli itse päättänyt poistua maasta takuuehtojen vastaisesti.

EIT katsoi, että kansalaisuuden poistaminen ei tässä tapauksessa ollut mielivaltaista. Arvioidessaan, mitä seurauksia kansalaisuuden poistamisesta oli valittajalle, EIT totesi puolestaan, että valittaja ei jäänyt kansalaisuudettomaksi ja hänelle oli myönnetty Sudanin passi. Hän oli poistunut maasta vapaaehtoisesti, hänen vaimonsa ja lapsensa eivät enää asuneet siellä ja he saattoivat käydä ja myös asua Sudanissa, ja hänen muutkin perheenjäsenensä pystyivät käymään hänen luonaan melko usein. Hän ei ollut esittänyt näyttöä siitä, että hän olisi joutunut lentokieltolistalle.

Valitus hylättiin 8 artiklaa koskevalta osin ilmeisen perusteettomana. Valittaja vetosi myös siihen, että kansalaisuuden poistaminen olisi rikkonut 14 artiklan mukaista syrjinnän kieltoa, koska häntä oli kaksoiskansalaisena kohdeltu eri tavalla kuin sellaista Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaista, jolla ei ollut toista kansalaisuutta. Tältä osin tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyttyneet sen vuoksi, että valittaja ei ollut turvautunut kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin ennen kysymyksen tuomista EIT:een.

Ramadan v. Malta (tuomio 21.6.2016 76136/12)

Ramadan v. Malta -asiassa annettu tuomio on EIT:n ensimmäinen ratkaisu, jossa on käsitelty kansalaisuuden poistamista ja niitä näkökohtia, joihin sen yhteydessä on kiinnitettävä huomiota. Valittaja oli Egyptissä syntynyt henkilö, jolla oli alun perin Egyptin kansalaisuus ja joka asui asiaa käsiteltäessä edelleen Maltalla. Hän oli saanut Maltan kansalaisuuden sillä perusteella, että hän solmi vuonna 1993 avioliiton Maltan kansalaisen kanssa. Kumpikaan valtio, Egypti tai Malta, ei tuolloin sallinut kaksoiskansalaisuutta. Maltalainen tuomioistuin katsoi vuonna 1998, että kyseessä oli lumeavioliitto; valittaja ei hakenut tuomioon muutosta. Valittaja meni uudestaan naimisiin vuonna 2003 Venäjän kansalaisen kanssa ja esitti vaimonsa asian yhteydessä pyynnöstä kopion päätöksestä, joka koski hänen aiemman avioliittonsa mitätöintiä. Viranomaiset poistivat häneltä Maltan kansalaisuuden vuonna 2007 sillä perusteella, että hän oli saanut sen petollisin keinoin, solmimalla lumeavioliiton.

EIT katsoi, ettei kansalaisuuden poistaminen ollut mielivaltaista: se perustui lakiin ja siihen liittyi välttämättömät menettelylliset takeet, kuten se, että valittajaa oli kuultu. Vaikka ei ollut selvää, että viranomaiset olisivat tässä tapauksessa toimineet huolellisesti ja viivytyksettä, viiveistä ei kuitenkaan ollut aiheutunut haittaa valittajalle, joka oli hyötynyt tilanteesta. Lisäksi ne seuraukset, joista oli valitettu, johtuivat pitkälti valittajan omasta toiminnasta. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että valittajaa ei oltu poistamassa Maltalta. Hän asui yhä Maltalla ja harjoitti siellä liiketoimintaansa. Hän saattoi hakea työ- ja oleskelulupaa ja mahdollisesti myös

hemmin kansalaisuutta. Valittaja ei lisäksi ollut osoittanut, että hän olisi menettänyt Egyptin kansalaisuuden tai että hän ei voisi saada sitä takaisin.

A & B v. Norja (tuomio 15.11.2016 24130/11 ja 29758/11)

A & B v. Norja -tapauksessa antamassaan tuomiossa EIT on käsitellyt hallintomenettelyn suhdetta rikosprosessiin sekä kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti. Valittajat A ja B eivät olleet ilmoittaneet satojen tuhansien eurojen arvoisia tuloja, joita he olivat saaneet osakekaupoilla, eivätkä he olleet maksaneet niistä veroja. Heille oli määrätty sen vuoksi hallinnollisessa menettelyssä veroseuraamukset, 30 %:n veronkorotukset, minkä lisäksi heidät oli rikosprosessissa tuomittu vankeusrangaistuksiin törkeistä veropetoksista. Valittajien mukaan heitä olisi siten syytetty ja rangaistu kahdesti saman teon johdosta.

EIT totesi tuomiossaan, että valtion on Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan perusteella huolehdittava siitä, että ketään ei syytetä ja rangaista kahdesti. Siihen, millä keinoin se toteutuu, jää kuitenkin kansallista päätösvaltaa. Sopimusvaltiot voivat itse päättää oikeusjärjestelmänsä yksityiskohdista.

Varmin tapa huolehtia siitä, ettei ketään syytetä ja rangaista kahdesti, on yksi ja yhtenäinen prosessi. Sopimuksen 4 artikla ei silti sulje pois erillisiä menettelyjä, kunhan tietyt edellytykset täyttyvät. Valtio voi käyttää toisiaan täydentäviä seuraamuksia vastauksena sosiaalisesti moitittavaan käyttäytymiseen. Eri prosessien on kuitenkin muodostettava toisiaan täydentävä kokonaisuus. Lisäksi eri seuraamukset eivät saa yhdessä kuormittaa yksilöä suhteettomasti.

Menettely ei rikkoisi kaksoisrangaistuksen kieltoa, jos sillä olisi riittävä aineellinen ja ajallinen yhteys rikosprosessiin ja menettelyt muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden, jossa moitittavaa toimintaa käsitellään ennakoitavalla ja suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla.

Menettelyillä on riittävä aineellinen yhteys, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: Eri menettelyillä on toisiaan täydentävät tarkoitukset. Niissä käsitellään konkreettisesti moitittavan käyttäytymisen eri ulottuvuuksia. Hallinnollisilla sanktioilla ei tavoitella toistamiseen samoja sosiaalisia päämääriä kuin rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Toiseksi kahden menettelyn aloittaminen saman teon johdosta on ennakoitavaa – sekä lain että käytännön perusteella. Kolmanneksi näyttöä ei koota eikä arvioida kahteen kertaan. Ensimmäisessä menettelyssä selvitetty tosiseikat hyödynnetään sellaisenaan myös toisessa menettelyssä. Neljänneksi toista seuraamusta harkittaessa otetaan huomioon jo annettu seuraamus. Myös seuraamusten yhteismäärä on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Lisäksi menettelyillä on oltava riittävä ajallinen yhteys. Yksilön ei pitäisi jäädä epävarmuuteen, eikä menettelyissä pitäisi olla viivettä. Menettelyiden ei silti tarvitse olla samanaikaisia.

Ratkaisussa viitattiin ns. Engel-kriteereihin, joiden avulla EIT on määrittänyt sitä, onko menettelyä pidettävä rikosoikeudellisena. Ensinnäkin merkitystä on sillä, miten teko on luokiteltu kansallisessa laissa. Toiseksi on kiinnitettävä huomiota teon luonteeseen. Kolmanneksi merkitystä on mahdollisen sanktion ankaruudella. Toinen ja kolmas kriteeri voivat olla myös keskenään vaihtoehtoisia.

EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että useampi valtio joko ei ollut ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa (mm. Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) tai oli ilmoittanut 4 artiklaa koskevasta varaumasta tai tulkinnastaan (mm. Ranska). Lisäksi se, että samasta teosta voi seurata sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia sanktioita, on yleinen käytäntö EU-valtioissa.

HE 272/2018 vp

Ghoumid v. Ranska (52273/16), Charouali v. Ranska (52285/16), Turk v. Ranska (52290/16), Aberbri v. Ranska (52294/16) ja Ait El Haj v. Ranska (52302/16)

Parhaillaan EIT:n käsittelyssä on viisi Ranskaa vastaan tehtyä valitusta, jotka koskevat terrorismirikosten valmisteluun osallistumisesta tuomittujen henkilöiden Ranskan kansalaisuuden poistamista. EIT tarkastelee näitä valituksia myös siitä näkökulmasta, onko Ranska rikkonut kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti.

Yhteenvedo Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja EIT:n käytännöstä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jokaista on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei 7 artiklan mukaan saa määrätä. Jokaisella on 13 artiklan mukaan oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino myös silloin, kun yksilön oikeutta ovat loukanneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Oikeudet taataan 14 artiklan mukaan ilman minkäänlaista esimerkiksi poliittisiin mielipiteisiin tai syntyperään perustuvaa syrjintää.

EIT:n mukaan kansalaisuuden poistaminen saattaisi jossakin tapauksessa loukata henkilön 8 artiklan mukaista oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen. Sitä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko kansalaisuus poistettu mielivaltaisesti ja mitä seurauksia siitä on ollut yksilölle. Jotta kansalaisuuden poistaminen ei olisi mielivaltaista, sen olisi perustuttava lakiin, viranomaisten olisi toimittava huolellisesti ja viivytyksettä, ja siihen pitäisi liittyä menettelylliset takeet, kuten oikeus saada tieto päätöksen perusteista, hakea muutosta, käyttää avustajaa ja esittää näyttöä.

Jos rikosprosessin lisäksi on hallinnollinen menettely, jossa päätetään hallinnollisista seuraamuksista, se ei saa rikkoa seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti. Hallinnollisella menettelyllä on oltava riittävä aineellinen ja ajallinen yhteys rikosprosessiin. Sen, että saman teon perusteella voidaan aloittaa kaksi eri menettelyä, on oltava ennakoitavissa. Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten yhteismäärän on pysyttävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Näyttöä ja tosiasiakysymyksiä ei saa arvioida kahteen kertaan. Eri seuraamuksilla on oltava erilaiset ja toisiaan täydentävät tarkoitukset.

Unionin oikeus

Vastaavia määräyksiä, kuin edellä on kuvattu, sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Sen 7 artikla koskee yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista, 20 artikla yhdenvertaisuutta lain edessä, 21 artikla syrjintäkieltoa, 24 artikla lapsen oikeuksia ja lapsen edun ensisijaisuutta, 41 artikla oikeutta hyvään hallintoon sekä 47 artikla oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Perusoikeuskirjan 48 artikla sisältää syyttömyysolettaman ja oikeuden puolustukseen, 49 artikla puolestaan laillisuusperiaatteen ja rikoksesta määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteen sekä taannehtivan rangaistuksen kiellon. Perusoikeuskirjan 50 artiklaan sisältyy kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta.

Rottmann v. Freistaat Bayern (tuomio 2.3.2010 C-135/08)

Myös Euroopan unionin tuomioistuin on Saksan ennakkoratkaisupyynnön johdosta antamassaan tuomiossa Rottmann-asiassa katsonut, että kansalaisuuden poistamisen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista. Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien menettäminen kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita unionin kansalaisen

oikeuksien menettämisestä aiheutuu henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen. Menettämisen on lisäksi oltava oikeassa suhteessa rikkomisen vakavuuteen. Kyseisessä tapauksessa valittaja oli menettänyt Saksan kansalaisuuden, kun oli ilmennyt, että hän oli saanut sen salaamalla itseään koskevan Itävallassa kesken olleen esitutkinnan. Itävallan kansalaisuutensa hän oli puolestaan menettänyt silloin, kun hän oli saanut Saksan kansalaisuuden. Tällaisessa tapauksessa, joka koski petoksella saadun kansalaisuuden menettämistä, oli otettava huomioon myös kansalaistamisesta kulunut aika sekä se, oliko alkuperäistä kansalaisuutta mahdollista saada takaisin.

Yhteenvedo kansainvälisistä velvoitteista

Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat useilla tavoilla kansalaisuuden poistamista, mutta ne mahdollistavat sen seuraavilla perusteilla: jos henkilö on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa tai jos hän käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja – käytännössä syyllistymällä sellaiseen rikokseen kuin maanpetos, valtiopetos, vakoilu tai jotkin terrorismirikokset. Kansalaisuudettomuuden kiellosta seuraa, että ketään ei voida jättää kokonaan ilman kansalaisuutta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, miten kansalaisuuden menettäminen vaikuttaisi henkilön yksityis- ja perhe-elämään ja hänen perheenjäseniinsä. Kansalaisuutta ei voida poistaa lapselta sillä perusteella, että hänen vanhempansa on syyllistynyt rikoksiin. Lapsen oikeudet rajoittavat kansalaisuuden poistamista sellaiselta henkilöltä, joka on syyllistynyt rikoksiin alle 18-vuotiaana.

Kansalaisuuden poistamisesta on säädettävä lailla, eivätkä sen perusteet saa olla syrjiviä. Siihen tulee liittyä lukuisia menettelyllisiä takeita: asianosainen kuuleminen, kirjallinen ja perusteltu päätös, oikeus hakea muutosta sekä mahdollisuus käyttää avustajaa ja esittää näyttöä. Jos rikosprosessin ohella on hallinnollinen menettely, jossa päätetään hallinnollisista seuraamuksista, sillä on oltava riittävä aineellinen ja ajallinen yhteys rikosprosessiin. Näyttöä ja tosiseikkoja ei voida arvioida uudestaan, hallinnollisen menettelyn alkamisen on oltava ennakoitavaa, ja seuraamusten yhteismäärän on pysyttävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

On huomattava, että vastaavia vaatimuksia seuraa osittain myös Suomen omasta perustuslaista, jonka perusoikeuksia koskeva 2 luku saatettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa vastaamaan Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lainsäädäntö ja kehitys muissa maissa

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, voiko muissa Pohjoismaissa ja eräissä muissa Euroopan maissa menettää kansalaisuuden, jos on syyllistynyt terrorismirikoksiin tai muihin rikoksiin, ja jos voi, millaisin edellytyksin: miten säädetty ja tuomittu rangaistus vaikuttavat, onko kansalai-

suuden saamisen perusteella merkitystä, ja onko kansalaisuuden poistamiselle määräaikaa. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, tehdäänkö mahdollinen päätös kansalaisuuden menettämisestä tuomioistuimessa vai onko menettely hallinnollinen. Ruotsilla, Norjalla ja Tanskalla on pitkälti vastaavia kansainvälisiä velvoitteita kuin Suomella. Muita valtioita edellä kuvatut kansainväliset sopimukset eivät sen sijaan sido kaikilta osin samalla tavalla; joko tiettyä sopimusta tai sen lisäpöytäkirjaa ei ole ratifioitu tai siihen on tehty varauksia.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole sellaista lainsäädäntöä, jonka perusteella kansalaisuuden voisi menettää valtion turvallisuuteen kohdistuneiden rikosten vuoksi. Ruotsin hallitusmuodon 2 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan kansalaisuutta ei voida poistaa keneltäkään Ruotsin kansalaiselta, joka asuu tai on asunut Ruotsissa. Voidaan säätää ainoastaan, että alle 18-vuotiaat lapset seuraavat kansalaisuuden osalta vanhempiaan tai vanhempiaan.

Islanti

Islannin kansalaisuutta ei voi menettää valtion turvallisuuteen kohdistuneiden rikosten perusteella. Islannin perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan keneltäkään ei voida poistaa Islannin kansalaisuutta. Kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää lailla vain sillä perusteella, että henkilö hyväksyy toisen valtion kansalaisuuden. Islanti ei ole ratifioinut kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaa vuoden 1961 yleissopimusta, mutta muuten Islannilla on vastaavia kansainvälisiä velvoitteita kuin Suomella.

Norja

Norjassa ei ole tätä esitystä valmisteltaessa ollut voimassa sellaista lainsäädäntöä, jonka perusteella kansalaisuuden voisi menettää valtion turvallisuuteen kohdistuneiden rikosten vuoksi. Vuoden 2019 alussa voimaan tulevan lainmuutoksen mukaan kansalaisuuden voi kuitenkin menettää eräiden rikosten ja elintärkeiden kansallisten etujen perusteella. Henkilö, jolla on Norjan ja jonkin toisen valtion kansalaisuus ja joka on vakavasti vaarantanut valtion elintärkeitä etuja, voi rikosasian yhteydessä menettää kansalaisuuden, jos hänelle tuomitaan rangaistus Norjan rikoslain 16, 17 tai 18 luvun mukaisesta rikoksesta, josta voi seurata rangaistukseksi vankeutta kuusi vuotta tai enemmän.

Norjan rikoslain 16 luvussa on säädetty sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan. 17 luku sisältää Norjan itsenäisyyteen ja muihin elintärkeisiin kansallisiin etuihin kohdistuvia rikoksia. 18 luku koskee terrorismirikoksia ja terrorismiin liittyviä rikoksia. Näihin lukuihin sisältyviä rikoksia, joista voi seurata rangaistukseksi vankeutta kuusi vuotta tai enemmän, ovat mm. joukkotuhonta, rikos ihmisyyttä vastaan, sotarikos, hyökkäys Norjan tai sen liittolaisten puolustusvoimia vastaan, törkeä luvaton tiedustelutoiminta, terrorismirikokset ja ilma- tai vesialuksen kaappaus.

Lainmuutoksen mukaan Norjan kansalaisuutta ei kuitenkaan voi menettää alle 18-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella. Harkittaessa kansalaisuuden menettämistä on kiinnitettävä huomiota teon vakavuuteen sekä siihen, mitä siteitä henkilöllä ja hänen lähimmillä perheenjäsenillään on valtioon. Lapsia koskevissa asioissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lakia sovelletaan vain sen voimaantulon jälkeisiin tekoihin.

Tanska

Tanskan kansalaisuuslain 8 B §:n mukaan kansalaisuus voidaan tuomita menetetyksi, jos henkilö on syyllistynyt yhteen tai useampaan Tanskan rikoslain 12 tai 13 luvun mukaiseen rikokseen. Ketään ei kuitenkaan voida jättää kansalaisuudettomaksi. Rikoksiin, joiden perusteella

kansalaisuuden voi menettää, kuuluu maanpetos ja muita valtion turvallisuuteen kohdistuvia rikoksia.

Tanskassa on ollut oikeustapauksia, jotka ovat koskeneet kansalaisuuden menettämistä terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota toisaalta rikosten vakavuuteen ja toisaalta siihen, mitä siteitä henkilöllä on sekä Tanskaan että muuhun kansalaisuusvaltioon. Tanskan korkeimman oikeuden mukaan kansalaisuus voitiin tuomita menetetyksi tapauksessa, jossa henkilö sai terrorismirikoksista kuuden vuoden vankeustuomion ja hänellä oli olennaisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon, mm. toisen kansalaisuusvaltion kielen taito sekä sukulaisia siellä.

Saksa

Saksalla on muuten pitkälti vastaavia kansainvälisiä velvoitteita kuin Suomella, mutta Saksa ei ole ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa.

Saksan perustuslain 16 artiklan mukaan Saksan kansalaisuutta ei saa poistaa. Saksan kansalaisuuden voi menettää vain laissa säädetyillä perusteilla. Henkilö voi menettää kansalaisuuden vastoin tahtoaan vain, jos hän ei jää sen seurauksena kansalaisuudettomaksi.

Saksan kansalaisuuslain 28 §:n mukaan kansalaisuuden voi menettää, jos on vapaaehtoisesti ilman Saksan asianomaisen viranomaisen lupaa liittynyt toisen kansalaisuusvaltionsa puolustusvoimiin tai siihen verrattaviin aseellisiin joukkoihin. Kansalaisuutta ei kuitenkaan menetä, jos toiminta on perustunut valtioiden väliseen sopimukseen. Tätä lainkohtaa sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, jotka ovat saaneet Saksan kansalaisuuden syntyessään.

Saksan kansalaisuutta ei voi menettää terrorismirikoksiin tai muihin vakaviin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Kansalaisuus voidaan Saksan kansalaisuuslain 35 §:n mukaan kuitenkin poistaa, jos se on myönnetty olennaisesti väärin perustein: jos henkilö on esimerkiksi antanut väärää tietoa 10 §:ssä tarkoitetusta sitoutumisestaan Saksan perustuslain mukaiseen järjestelmään ja ilmenee, että hän on tukenut valtion turvallisuutta vastaan kohdistuvaa toimintaa. Kyse voi olla Saksan kansalaisuuslain 11 §:n mukaisesti myös siitä, että henkilö on kuulunut terroristijärjestöön. Kansalaisuus voidaan Saksan kansalaisuuslain 35 §:n mukaan poistaa viiden vuoden kuluessa siitä, kun kansalaisuuden myöntämistä koskeva päätös on annettu tiedoksi.

Toimivalta kansalaisuuden poistamiseen on niillä osavaltioiden viranomaisilla, jotka vastaavat kansalaisuusasioista.

Ranska

Ranska ei ole ratifioinut yleissopimusta kansalaisuudettomuuden vähentämisestä eikä kansalaisuusyleissopimusta. Lisäksi Ranska on tehnyt varauman Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaan, joka sisältää kiellon syyttää ja rangaista kahdesti.

Ranskan siviililain 25 artiklan mukaan kansalaisuus voidaan poistaa henkilöltä, joka on tuomittu terrorismirikoksista tai valtion elintärkeitä etuja uhkaavista rikoksista. Edellytyksenä on, että tällainen rikos on tehty ennen kansalaistamista tai kansalaistamisesta on kulunut alle 15 vuotta. Päätöstä kansalaisuuden poistamisesta ei voida kuitenkaan tehdä sen jälkeen, kun rikoksen tekemisestä on kulunut 15 vuotta. Eräiden rikosten osalta määräajat ovat 15 vuoden sijaan 10 vuotta. Kyseessä on sanktiomekanismi, joka ei koske syntyperäisiä Ranskan kansalaisia. Henkilöltä ei voida poistaa kansalaisuutta, jos hän jäisi sen vuoksi kansalaisuudettomaksi.

Henkilö, jota päätös Ranskan kansalaisuuden menettämisestä koskee, voi kuukauden kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksen tiedoksi, ilmoittaa oman kantansa sisäministerille. Määrä-

ajan kuluttua ja sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt kansalaisuuden poistamisen, voidaan tehdä lopullinen, virallisessa lehdessä julkaistava päätös.

Ranskan kansalaisuus voidaan siviililain 23-8 artiklan mukaan poistaa myös henkilöltä, joka on kiellosta huolimatta toiminut vieraan valtion puolustusvoimissa tai muussa palveluksessa.

Ranskassa on vuosina 2000–2014 tehty yhteensä kahdeksan päätöstä kansalaisuuden menettämisestä sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt terrorismirikoksiin tai muihin valtion kohdistuviin rikoksiin. Eräiden tietojen mukaan päätöksiä kansalaisuuden menettämisestä on vuodesta 1973 alkaen tehty näillä perusteilla yhteensä 13.

Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistynyt kuningaskunta on tehnyt kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklaan varauman, joka koskee kansalaistettuja henkilöitä. Se ei ole sitoutunut kansalaisuusyleissopimukseen. Sitä ei lisäksi sido Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden voi vuoden 1981 kansalaisuuslain 40 §:n nojalla menettää terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella. Sisäministeri voi päättää kansalaisuuden menettämisestä, jos henkilöllä on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuuden voi menettää myös sellaisten rikosten kuin vakoilun ja sotarikosten perusteella.

Yhdistyneellä kuningaskunnalla ei ole vastaavia kansainvälisiä velvoitteita kuin Suomella. Vuoden 2014 lainmuutoksen perusteella kansalaistettu henkilö voidaan siten jopa jättää ilman kansalaisuutta, jos on perusteltuja syitä olettaa (*reasonable grounds to believe*), että hän voi saada toisen valtion lakien nojalla tämän valtion kansalaisuuden. Kynnys kansalaisuuden poistamiseen on kuitenkin korkeammalla, jos henkilö jää sen seurauksena kokonaan ilman kansalaisuutta. Sen ylittäisi esimerkiksi aseellinen hyökkäys Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai sen liittolaisia vastaan. Lisäksi henkilöä, joka on saanut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden syntyessään tai rekisteröimällä, ei voida jättää kansalaisuudettomaksi, vaikka hän olisi käyttäytynyt tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja.

Sisäministerin päätöksen valmistelussa hyödynnetään eri hallinnonalojen asiantuntemusta. Siinä arvioidaan henkilön aiempaa toimintaa ja hänen Yhdistyneelle kuningaskunnalle muodostamaansa uhkaa sekä punnitaan niitä menettämispäätöksen vaikutuksen kanssa.

Sisäministerin päätöksestä voi valittaa. Se, mihin muutoksenhakuelimeen päätöksestä valitetaan, riippuu siitä, onko päätös tehty valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien tietojen perusteella. Myös muutoksenhakuelimen päätöksestä voi valittaa. Valituksia käsiteltäessä on kiinnitettävä huomiota menettämispäätöksen seurauksiin ja siihen, voidaanko henkilöä poistaa maasta, vaikka tätä kysymystä ei ratkaistakaan kansalaisuuden menettämisen yhteydessä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on vuosina 2006–2015 tehty yhteensä 36 päätöstä kansalaisuuden menettämisestä, jonka perusteet ovat liittyneet mainituin tavoin valtion etuun.

Belgia

Belgia on tehnyt kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklaan varauman, joka koskee kansalaistettuja. Se ei ole sitoutunut kansalaisuusyleissopimukseen.

Kansalaisuuden voi Belgian kansalaisuuslain 23/1 artiklan mukaan menettää terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella. Muita rikoksia, joiden perusteella kansalaisuuden voi menettää, ovat rikokset valtion turvallisuutta vastaan, rikokset ihmisyyttä vastaan, sotarikokset, ih-

missalakuljetus sekä ydinaineen varkaus. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on tuomittu vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, samoin kuin se, että rikokset on tehty kymmenen vuoden kuluessa Belgian kansalaisuuden saamisesta. Määräaika ei kuitenkaan koske rikoksia ihmisyyttä vastaan eikä sotarikoksia. Rikosnimikkeiden osalta on viitattu niitä koskeviin Belgian rikoslain kohtiin.

Kansalaisuutta ei voida poistaa henkilöltä, joka on perinyt sen syntyessään vanhemmaltaan. Kansalaisuutta ei lisäksi voi menettää sellainen henkilö, joka on saanut sen sillä perusteella, että hän on syntynyt Belgiassa, hänen vanhemmistaan vähintään toinen on syntynyt Belgiassa ja hän on asunut Belgiassa vähintään viisi vuotta viimeisten kymmenen vuoden aikana. Keneltäkään ei voida poistaa kansalaisuutta rikoksiin syyllistymisen perusteella, jos hän jäisi sen vuoksi kansalaisuudettomaksi. Lisäksi lapset eivät menetä Belgian kansalaisuutta, jos heidän vanhempansa menettää sen rikoksiin syyllistymisen perusteella.

Belgian kansalaisuuden voi menettää myös sillä perusteella, että henkilö on vakavasti laiminlyönyt Belgian kansalaisen velvollisuuksia. Tähän perusteeseen ei liity määräaikaa.

Päätöksen Belgian kansalaisuuden menettämisestä tekee tuomioistuin ja tuomari.

Alankomaat

Alankomailla on muuten pitkälti vastaavia kansainvälisiä velvoitteita kuin Suomella, mutta se ei ole ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa.

Alankomaiden kansalaisuuden voi kansalaisuuslain 14-2 artiklan mukaan menettää henkilö, joka on tuomittu valtion etuihin tai turvallisuuteen kohdistuvasta rikoksesta, kuten sota- tai terrorismirikoksesta, josta on säädetty enimmäisrangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Rikostuomion on oltava lainvoimainen. Alankomaiden kansalaisuuslaissa on viitattu Alankomaiden rikoslain tiettyihin kohtiin sekä kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön (SopS 56/2002) 6, 7 ja 8 artiklaan.

Kansalaisuuden voi menettää myös, jos on yli 16-vuotiaana liittynyt vapaaehtoisesti sellaisen valtion puolustusvoimiin, joka on sodassa Alankomaiden tai sen liittolaisen kanssa, tai jos on yli 16-vuotiaana liittynyt kansallista turvallisuutta uhkaavaan järjestöön (Al Qa'ida, ISIS tai Hay'at Tahrir al Sham).

Sillä, miten Alankomaiden kansalaisuus on saatu, ei ole merkitystä. Kansalaisuutta ei kuitenkaan voida poistaa henkilöltä, joka jäisi sen seurauksena kansalaisuudettomaksi.

Päätöksen Alankomaiden kansalaisuuden menettämisestä tekee oikeus- ja turvallisuusministeri. Päätökset valmistellaan maahanmuutto- ja kansalaisuusasioista vastaavassa viranomaisessa. Menettelyssä selvitetään tapauksen tosiseikat, mukaan lukien se, onko henkilö tuomittu rikoksesta, jonka perusteella hän voi menettää Alankomaiden kansalaisuuden. Ennen päätöksen tekemistä varataan asianomaiselle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi. Kansalaisuuden menettämisestä koskevasta päätöksestä voi valittaa neljän viikon kuluessa. Myös muutoksenhakuelimen päätöksestä voi valittaa, jos valitus on hylätty.

Itävalta

Itävalta on tehnyt varauksia kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklaan, kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaan.

Itävallan kansalaisuuslaki ei mahdollista kansalaisuuden poistamista sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt terrorismirikoksiin tai muihin vakaviin rikoksiin. Itävallan kansalaisuuden voi kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n mukaan menettää, jos on liittynyt vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimiin, jos on osallistunut aktiivisesti taisteluihin ulkomailla aseellisessa konfliktissa tai jos on ollut vieraan valtion palveluksessa ja vahingoittanut vakavasti Itävallan etuja tai mainetta. Itävallan kansalaisuutta ei kuitenkaan voida poistaa vieraassa valtiossa suoritetun asevelvollisuuden takia. Lisäksi keneltäkään ei voida poistaa kansalaisuutta sillä perusteella, että hän on osallistunut taisteluihin aseellisessa konfliktissa, jos hän jäisi sen seurauksena kansalaisuudettomaksi.

Kansalaisuusasiat kuuluvat Itävallassa osavaltioiden toimivaltaan.

Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

Kansalaisuutta ei voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella Ruotsissa eikä Islannissa, joissa perustuslaki kieltää kansalaisuuden poistamisen. Lisäksi Saksassa ja Itävallassa ei ole sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi kansalaisuuden poistamisen nimenomaan rikoksiin syyllistymisen perusteella. Kansalaisuus voidaan poistaa eräisiin vakaviin rikoksiin syyllistyneiltä Tanskassa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Belgiassa ja Alankomaissa, ja lainmuutoksen perusteella myös Norjassa.

Kuten yllä kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä on todettu, niissä mainitun "valtion elintärkeiden etujen vakavan vaarantamisen" on katsottu viittaavan sellaisiin rikoksiin kuin maantai valtiopetos, vakoilu ja mahdollisesti eräät terrorismirikokset. Kansalaisuuden voi menettää jonkin tällaisen rikoksen perusteella Tanskassa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Belgiassa ja Alankomaissa, ja lainmuutoksen perusteella myös Norjassa. Kansalaisuuden menettämisen perusteena voivat lisäksi olla sotarikokset ja/tai rikokset ihmisyyttä vastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Belgiassa ja Alankomaissa, ja ne sisältyvät myös Norjan lainmuutokseen. Alankomaissa ja Norjan lainmuutoksessa kansalaisuuden poistaminen rikoksen perusteella edellyttää kuitenkin aina sitä, että rikos on vaarantanut valtion elintärkeitä etuja.

Vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa on säädetty kansalaisuuden menettämisen perusteeksi Saksassa, Ranskassa, Alankomaissa ja Itävallassa, mutta sille on eri valtioissa erilaisia lisäehtoja: Ranskassa nimenomaisen kiellon rikkominen, Alankomaissa valtioiden keskinäinen sotatila ja Saksassa henkilön ilman lupaa suorittama vapaaehtoinen palvelu toisessa kansalaisuusvaltiossa. Saksan kansalaisuutta ei toisaalta voi menettää kyseisten valtioiden sopimukseen perustuvan toiminnan vuoksi. Itävallan kansalaisuutta ei puolestaan voi menettää asevelvollisuuden suorittamisen perusteella.

Vertailun perusteella voidaan siten todeta seuraavaa kansalaisuuden menettämisen perusteista. Niissä vertailuvaltioissa, joissa kansalaisuuden voi menettää rikoksiin syyllistymisen vuoksi, perusteena ovat pääasiassa valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavat rikokset. Vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa ei sen sijaan ole peruste kansalaisuuden menettämiseksi yhtä monessa valtiossa eikä siitä ole niissäkään säädetty yhtenäisesti.

Tanskan ja Belgian lainsäädännön sekä Norjan lainmuutoksen mukaan kansalaisuuden voi menettää, jos on syyllistynyt tiettyihin kansallisen rikoslain mukaisiin tekoihin. Alankomaiden kansalaisuuslaissa on viitattu Alankomaiden rikoslain lisäksi kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön niihin kohtiin, jotka koskevat kansainvälisiä rikoksia. Ranskan siviililain mukaan kansalaisuuden voi menettää, jos on syyllistynyt terrorismirikoksiin, valtion elintärkeisiin etuihin kohdistuviin rikoksiin tai eräisiin Ranskan rikoslain mukaisiin muihin rikoksiin.

Alankomaiden kansalaisuuden menettäminen rikoksen perusteella edellyttää mm. sitä, että rikoksesta on *säädetty* enimmäisrangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Norjan lainmuutoksen mukaan kansalaisuuden voisi menettää sellaisen rikoksen perusteella, josta on säädetty enimmäisrangaistukseksi vähintään kuusi vuotta vankeutta. Belgiassa kansalaisuuden menettämisen edellytyksenä on puolestaan se, että rikoksesta on *tuomittu* vähintään viiden vuoden ehdoton vankeusrangaistus.

Ranskan tai Belgian kansalaisuutta ei voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella, jos on saanut kyseisen valtion kansalaisuuden syntyessään. Kumpikaan valtio ei ole sitoutunut kansalaisuusyleissopimukseen, jonka mukaan syntyessään kansalaisuuden saaneita ei pitäisi asettaa eri asemaan kuin niitä, jotka ovat saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

Ranskassa ja Belgiassa on lisäksi määräaika kansalaisuuden poistamiselle: Ranskassa rikoksen vakavuudesta riippuen 10 tai 15 vuotta kansalaistamisesta ja rikoksesta, Belgiassa yleensä 10 vuotta kansalaistamisesta. Myös Saksassa on määräaika kansalaisuuden poistamiselle sillä perusteella, että se on myönnetty olennaisesti väärin perustein: viisi vuotta kansalaistamispäätöksen tiedoksiannosta.

Tanskassa ja Belgiassa sekä Norjassa kansalaisuuden menettämisestä rikoksen perusteella päätetään tuomioistuimessa. Muissa maissa, joissa kansalaisuuden voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella, menettely on sen sijaan hallinnollinen: Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa päätöksen tekee sisäministeri ja Alankomaissa oikeusministeri. Saksassa ja Itävallassa, joissa ei ole säädetty nimenomaan rikoksiin perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä, toimivalta kuuluu osavaltioiden kansalaisuusasioista vastaaville viranomaisille. Ne valtiot, joissa menettely on hallinnollinen, joko eivät ole lainkaan ratifioineet Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa (Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat; Saksa) tai ovat tehneet varauksen sen 4 artiklaan, joka koskee kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti (Ranska; Itävalta).

2.3 Nykytilan arviointi

Perusteet, joilla kansalaisuuden voi menettää

Suomen kansalaisuutta koskeva perustuslain 5 § sisältää sekä lailla säätämisen vaatimuksen että kansalaisuudettomuuden kiellon. Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan rikoksiin syyllistyminen ei ole peruste kansalaisuuden menettämiselle. Kansalaisuuslain 33 §:n mukaan Suomen kansalaisuuden voi menettää, jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tiedon tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin. Lisäksi kansalaisuuslain 32 §:n mukaan lapsi voi menettää Suomen kansalaisuuden isyyden kumoamisen perusteella.

Maahanmuuttovirasto voi nykyisen kansalaisuuslain mukaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, jos jälkikäteen määräajan kuluessa ilmenee, että perusteita kansalaisuuden saamiselle ei olisi ollut: isä ei ollutkaan Suomen kansalainen, tai henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden antamalla väärää tietoa tai salaamalla jotakin olennaista asiaan vaikuttavaa. Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei kuitenkaan voida tehdä enää sen jälkeen, kun kansalaisuuslain mukainen viiden vuoden määräaika on kulunut. Oikeus hakea muutosta ulottuu näissä menettämisasioidissa – poikkeuksellisesti ilman valituslupaa – korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muita perusteita sille, että Suomen kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää viranomaisaloitteisesti, ei ole. Jos henkilöllä on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus ja hänellä ei ole kansalaisuuslain 34 §:n mukaista riittävää yhteyttä Suomeen, hän menettää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään suoraan lain nojalla. Lisäksi henkilö voi kansalaisuuslain 35 §:n mukaan itse hakea Suomen kansalaisuudesta vapautumista.

Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa ei ole sellaista säännöstä, jonka perusteella henkilö voisi menettää Suomen kansalaisuuden sen vuoksi, että hän on sen saatuaan syyllistynyt johonkin rikokseen. Muukaan vasta kansalaisuuden saamisen jälkeen ajoittuva toiminta ei ole nykyisen lain mukaan peruste sille, että henkilö voisi viranomaisen aloitteesta menettää Suomen kansalaisuuden.

Kuten yllä luvussa 2.2 on selostettu, eräissä muissa valtioissa kansalaisuuden voi menettää tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Suomessa sen sijaan kyseessä olisi uudentyyppinen peruste kansalaisuuden menettämiselle. Merkittävä ero on siinä, että kyse olisi sinänsä täysin riidattomasti omasta kansalaisestamme, joka tekisi tietyn rikoksen. Nykyisin Suomen kansalaisuus voidaan poistaa vain, jos henkilön ei olisi kuulunut saada sitä. Lisäksi kansalaisuuden menettäminen on nykyisissä sidottu viiden vuoden määräaikaan. Määräajan tarkoituksena on hallituksen esityksen (235/2002 vp) perustelujen mukaan katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen. Kansalaisuus päätös, joka on saanut lainvoiman yli viisi vuotta sitten, voidaan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen (5.3.2015/631) mukaan purkaa vain erityisen painavista syistä; myös tämän määräajan tarkoituksena on suojella ajan kulumisen myötä vakiintuneen oikeustilan pysyvyyttä.

Suomen kansainvälisistä velvoitteista ja perustuslaista seuraa, että kynnys Suomen kansalaisuuden poistamiseen on erittäin korkealla. Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaaleen mukaan sopimusvaltio voi säätää, että henkilö menettää kansalaisuuden, jos hän on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa tai hän käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Käytännössä "valtion elintärkeiden etujen vakava vaarantaminen" tarkoittaa eräitä vakavia rikoksia, kuten valtio- ja maanpetosta, vakoi-lua ja joitakin terrorismirikoksia. Puuttuminen yksilön oikeusasemaan kansalaisuuden poistamisella edellyttää menettelyllisiä takeita asian kaikissa vaiheissa, kuulemisesta muutoksenha-kuun. Lisäksi vaikutus yksityis- ja perhe-elämään ei saa olla kohtuuton.

Jo nykyisessä lainsäädännössä näkyy se, että kansainväliset sopimukset rajoittavat kansalai-suuden poistamista samalla lapselta, jonka vanhempi menettää kansalaisuuden. Kansalaisuutta ei nykyisinkään voida poistaa sellaiselta lapselta, jonka vanhempi on Suomen kansalainen. Kansalaisuuden menettämistä rikollisen toiminnan perusteella koskee vielä ehdottomampi rajoitus. Lapselta ei voida lainkaan poistaa kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhem-pansa on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa tai käyttäytynyt tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja.

Toimivalta ja tiedonsaanti

Myös sillä, että päättäminen Suomen kansalaisuudesta – sen saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä – kuuluu nykyään nimenomaan Maahanmuuttoviraston tehtäviin, on tämän esityksen kannalta erityistä merkitystä. Niin kuin yllä luvussa 2.2 selostetusta EIT:n ratkaisus-ta ilmenee, kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti seuraa menettelylle monia vaatimuksia, jos rikokseen perustuvasta seuraamuksesta päätetään hallinnollisessa menettelyssä, erillään rikos-prosessista. Yllä tarkasteltujen kymmenen vertailuvaltion joukossa ei ole sellaista esimerkkiä, jossa valtio olisi sekä sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkir-jan 4 artiklan mukaiseen kieltoon syyttää ja rangaista kahdesti että samanaikaisesti toteuttanut hallinnollisen menettelyn, jossa päätetään kansalaisuuden menettämisestä rikoksiin syyllisty-

misen perusteella. Suomen menettely olisi laadittava siten, että se olisi sopusoinnussa kansainvälisten velvoitteidemme kanssa.

Kansalaisuuden menettämisestä päättäminen liittyy läheisesti kansalaisuusaseman määrittämiseen, joka kuuluu niin ikään Maahanmuuttoviraston tehtäviin. Se seuraa perustuslain 5 §:n ja kansalaisuuslain 4 §:n sisältämästä kansalaisuudettomuuden kiellosta; päätös siitä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, voidaan tehdä vain, jos hän ei jää sen seurauksena kokonaan ilman kansalaisuutta. Sen vuoksi ennen päättämistä kansalaisuuden menettämisestä on ensin selvitettävä, onko henkilöllä myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuusaseman määrittämisessä hyödynnetään käytännössä muissa asioissa, kuten oleskelulupa- tai turvapaikka-asiassa, esiin tulleita tietoja, minkä lisäksi tietoja ja asiakirjoja pyydetään henkilöltä itseltään. Henkilön mahdollisen muun kansalaisuuden selvittäminen kuuluisi olennaisena osana myös siitä päättämiseen, menettääkö hän Suomen kansalaisuuden eräisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella.

Maahanmuuttovirastossa käsiteltävillä kansalaisuusasioilla on nykyisinkin yhteyttä rikosprosessiin, koska rikoksiin syyllistyminen voi vaikuttaa Suomen kansalaisuuden saamiseen. Maahanmuuttovirasto saa tietoja rikosasioista eri järjestelmistä ja viranomaisilta. Ulkomaalaisasioiden sähköisen käsittelyjärjestelmän (UMA) kautta tehtävillä rekisteritarkastuksilla saadaan tietoja sekä poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA) että Oikeusrekisterikeskukselta sakkorekisteristä ja rikosrekisteristä. Lisäksi Maahanmuuttovirasto saa tietoja rikosasioista ja niissä tehdyistä ratkaisuista tarvittaessa esimerkiksi tuomioistuimilta. Päätös siitä, että kansalaisuutta ei myönnetä rikokseen syyllistymisen vuoksi, tehdään rikosasian lainvoimaisen ratkaisun perusteella.

Maahanmuuttovirastovirasto saa ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tietoja rikosasioista, jotka koskevat ulkomaalaisia. Koska kansalaisuutta ei nykyään voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella, vastaavia tietoja ei ole tarvittu Suomen kansalaisista. Käsillä oleva esitys edellyttäisi kuitenkin sitä, että ulkomaalaisrekisteriä koskevat säännökset mahdollistaisivat tiedonsaannin myös silloin, kun kyseessä olisi sellainen Suomen kansalainen, jonka osalta selvitettäisiin sitä, voisiko hän menettää Suomen kansalaisuuden tiettyihin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Tietoja tarvittaisiin tähän tarkoitukseen vain sellaisista rikoksista, joihin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voisi menettää. Lisäksi näitä tietoja tarvittaisiin vain sellaisista henkilöistä, joilla olisi sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus.

Nykykäytännössä menettämisasiassa tehtävän päätöksen sisältö voi olla se, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden tai että hän ei menetä sitä. Voimassa olevan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan kansalaisuusasioiden osarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja niistä, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden. Kun otetaan huomioon ulkomaalaisrekisterin luonne asioiden sähköisenä käsittelyjärjestelmänä, tietoja tulisi saada tallettaa myös kaikista niistä, joiden osalta kansalaisuuden menettämistä vasta harkitaan. Tiedonsaanti ja käsittelyyn kuuluvien toimenpiteiden kirjaaminen edellyttävät sitä, että menettämisasiat kirjataan ulkomaalaisrekisteriin jo siinä vaiheessa, kun viranomainen vielä selvittää asiaa. Yksilön näkökulmasta on myös tärkeää, että päätös rekisteröidään ja se saa oikeusvoiman silloinkin, kun lopputuloksena on kansalaisuuden säilyminen.

Menettely

Kuten yllä kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä luvussa 2.2 on todettu, menettelylliset taakat ovat olennaisia päätettäessä kansalaisuuden menettämisestä. Kansalaisuuslaki sisältää myös joitakin menettelyä koskevia säännöksiä, mutta siltä osin kuin menettelystä ei ole säädetty kansalaisuuslaissa, sovelletaan kansalaisuusasioissa hallintolain säännöksiä. Hallintolain yleiset asian käsittelyä koskevat vaatimukset soveltuvat myös kansalaisuusasioihin, mukaan

lukien esimerkiksi viivytyksettömän käsittelyn vaatimus. Jos henkilö ei osaa suomen tai ruotsin kieltä, viranomaisaloitteisessa asiassa on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen.

Kansalaisuusasian selvittämiseen ja asianosaisen kuulemiseen sovelletaan hallintolain säännöksiä, samoin kansalaisuuden menettämistä koskevaan päätökseen ja sen perusteluihin. Kuuleminen voidaan yleensä toteuttaa hallintolain mukaisesti kirjallisena. Kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös on annettava kirjallisena, ja se on perusteltava. Päätökseen liitetään hallintolain mukainen valitusosoitus. Tiedoksiannosta on säädetty kansalaisuuslaissa: Muu kuin myönteinen päätös annetaan kansalaisuuslain mukaisesti tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan. Yleistiedoksiannon osalta kansalaisuuslaissa on viitattu hallintolakiin.

Kansalaisuusasioissa saa hallintolain mukaisesti käyttää asiamiestä ja avustajaa. Oikeusapuun sovelletaan puolestaan oikeusapulain säännöksiä: Oikeusapuun on oikeutettu esimerkiksi henkilö, jolla on kotikunta Suomessa, tai henkilö, jonka asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimissa. Oikeusavun saamista varten on täytettävä myös taloudellista asemaa koskevat edellytykset.

Nykyinen kansalaisuuden menettämistä koskeva prosessi sisältää seuraavia menettelyllisiä taiteita. Ennen kuin Maahanmuuttovirasto päättää, menettääkö henkilö Suomen kansalaisuuden, hänelle tai hänen huoltajalleen varataan tilaisuus siihen, että hän tulee kuulluksi siteistään Suomeen ja muuhun kansalaisuusvaltioon, samoin kuin mahdollisista muista asiaan liittyvistä seikoista. Käytännössä hänelle lähetetään asiaa koskeva kirje, jossa ilmoitetun määräajan kuluessa hän tai hänen huoltajansa voi lausua asiasta kirjallisesti ja vapaamuotoisesti. Maahanmuuttovirasto tekee kirjallisen päätöksen, joka sisältää perustelut, ja se annetaan valitusosoituksineen henkilölle tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan. Maahanmuuttoviraston päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kansalaisuuden menettäminen tulee voimaan ja tieto siitä siirtyy väestötietojärjestelmään vasta sitten, kun sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman.

Passia koskevat säännökset

Kun henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, siitä seuraa voimassa olevan passilain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan se, että hänen Suomen passinsa peruutetaan. Tämän esityksen kannalta merkitystä on lisäksi sillä, että myös rikosasioista voi seurata passin epääminen ja peruuttaminen sekä pakkokeinolain 5 luvun mukainen matkustuskielto.

Passi voidaan passilain 15 §:n 1 momentin mukaan jättää myöntämättä, jos henkilön epäillään todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus. Näin voidaan tehdä jo esitutkinnan aikana. Passi voidaan evätä myös henkilöltä, joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, jota hän ei ole suorittanut. Passi voidaan passilain 21 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan lisäksi peruuttaa vastaavilla perusteilla: jos sen myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka passin myöntämistä harkittaessa todennäköisesti johtaisivat 15 §:n nojalla passin epäämiseen.

Myös matkustuskieltoon voi pakkokeinolain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan sisältyä se, että henkilö veloitetaan luovuttamaan passinsa poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Sama koskee sellaista henkilökorttia, joka hyväksytään matkustusasiakirjaksi. Lisäksi passia tai tällaista henkilökorttia ei pakkokeinolain 5 luvun 3 §:n mukaan saa myöntää henkilölle, joka on määrätty matkustuskieltoon, jos se vaarantaa matkustuskiellon tarkoituksen. Matkustuskiellon edellytyksiin kuuluu 1 §:n 1 momentin mukaan se, että henkilö on todennäköisin syin epäiltynä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi. Myös matkustuskieltoon voidaan 4 §:n mukaan määrätä jo esitutkinnan aikana.

Voimassa olevan passilain ja pakkokeinolain säännökset mahdollistavat siten Suomen passin ja Suomen kansalaisen henkilökortin epäämisen, peruuttamisen ja haltuun ottamisen jo silloin, kun rikosta koskeva esitutkinta, syyteharkinta tai tuomioistuinkäsittely on kesken. Edellytyksiin kuuluu se, että kyseessä on riittävän vakava rikos: "josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus" tai "rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta".

Karkottamista ja oleskelulupaa koskevat säännökset

Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säädetty kansalaisuuden menettämisen jälkeisistä vaiheista. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä sellaisen henkilön maasta poistamisesta, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden. Nykyiset maasta poistamista koskevat säännökset eivät myöskään ota huomioon sitä mahdollisuutta, että kyseessä olisi syntyessään Suomen kansalaisuuden saanut henkilö.

Maassa oleskelevan maasta poistamisessa käytetään joko käännättämis- tai karkottamismenettelyä. Maassa jo olevan ulkomaalaisen käännättämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity ulkomaalaislaissa laissa säädettyllä tavalla. Karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan maasta poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla, tai hänen oleskelunsa on rekisteröity ulkomaalaislaissa mainitulla tavalla, tai hän oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa ei ole enää voimassa.

Sellaisen ulkomaalaisen, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden, maasta poistamiseen soveltuisi käännätyksenmenettelyä paremmin maasta karkottamismenettely. Tällaisella henkilöllä on kansalaisuuden myötä ollut Suomeen lainsäädännöllinen side, josta on seurannut oikeuksia ja velvollisuuksia, mukaan lukien oikeus oleskella Suomessa. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan.

Nykyisen ulkomaalaislain 149, 168 ja 169 § mahdollistavat vakavaan rikokseen syyllistyneen henkilön karkottamisen. Karkottamispäätöstä tehtäessä on aina suoritettava kokonaisharkinta, jossa huomioidaan mm. siteet Suomeen ja maahan, johon henkilöä ollaan karkottamassa. Unionin kansalaisen karkottamisen perusteena ei voi olla pelkästään aikaisempi rikostuomio, vaan henkilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Kynnys on vielä korkeampi Suomessa pitkään oleskelleen Pohjoismaan tai unionin kansalaisen karkottamiselle.

Kolmannen maan kansalaista voi koskea palautuskielto, joka estää täysin karkottamisen esimerkiksi häntä uhkaavan kuolemanrangaistuksen vuoksi. Kolmannen valtion kansalaiselle mahdollisesti myönnetty pakolaisasema rajoittaa karkottamista, samoin toissijainen suojeluasema; ne eivät kuitenkaan aina estä karkottamista. Lisäksi maasta poistamiselle voi käytännön ongelmien vuoksi olla tosiasiallinen este. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkitaan yksilöllisen tutkinnan perusteella.

Oleskelulupa voidaan evätä yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvillä perusteilla. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään kuitenkin tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa on tosiasiasa mahdotonta. Jatkuva oleskelulupa myönnetään yksilöllisestä inhimillisestä syystä, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta esimerkiksi henkilön terveydentilan vuoksi. Jos henkilö hakee Suomesta turvapaikkaa, hänen turvapaikkahakemuksensa on käsiteltävä.

Ulkomaalaislain 47 §, jonka perusteella oleskelulupa myönnetään entiselle Suomen kansalaiselle, ei sulje pois sellaista henkilöä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden viranomaisloitteisesti Maahanmuuttoviraston päätöksellä. Jos henkilö menettäisi kansalaisuuden tämän esityksen mukaisesti sillä perusteella, että hän on syyllistynyt vakavaan rikokseen, oleskeluluvan myöntämisen estäisivät yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt. Jos henkilö menettää kansalaisuuden voimassa olevan kansalaisuuslain 33 §:n perusteella siksi, että hän on saanut sen antamalla vääriä tietoja tai salaamalla jotakin olennaista asiaan vaikuttavaa, oleskeluluvan epäämiselle ei ole sen sijaan käytännössä ollut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä syitä.

Kansalaisuuslain 29 §:ssä on säädetty entisestä Suomen kansalaisesta seuraavasti. Pykälän 1 momentin mukaan entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden. Pykälän 2 momentin mukaan se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32 tai 33 §:n perusteella, ei voi 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan näissä tilanteissa on tarkoituksenmukaisempaa soveltaa harkinnan mahdollistavaa hakemusmenettelyä myös entisen Suomen kansalaisen kohdalla.

Kansalaisuuslain 29 §:ssä on kyse Suomen kansalaisuuden saamisesta, ulkomaalaislain 47 §:ssä taas ensimmäisestä oleskeluluvasta. Jos henkilö olisi menettänyt kansalaisuuden Maahanmuuttoviraston päätöksen perusteella ja hän saisi sen takaisin kansalaisuusilmoituksella, voidaan katsoa, että kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös jäisi vaille sille tarkoitettua merkitystä. Sen sijaan sillä, että henkilö voi kansalaisuuden menetettyään saada jatkuvan oleskeluluvan, ei ole samanlaista vaikutusta, koska hän ei kuitenkaan saisi tällä perusteella takaisin Suomen kansalaisen asemaa. Voidaan kuitenkin katsoa, ettei ulkomaalaislain 47 §:n mukaista entisen Suomen kansalaisen oleskelulupaa olisi tarkoitettu sellaiselle henkilölle, joka olisi menettänyt Suomen kansalaisuuden tämän esityksen mukaisesti vakavaan rikokseen syyllistymisen perusteella.

Kaksoiskansalaisuus

Suomen voimassa oleva kansalaisuuslaki sallii monikansalaisuuden eli sen, että henkilöllä on Suomen kansalaisuuden lisäksi yhden tai useamman muun valtion kansalaisuus. Useimmiten kyse on siitä, että henkilöllä on Suomen kansalaisuus ja jonkin toisen valtion kansalaisuus. Henkilöitä, jotka eivät ole yksinomaan Suomen kansalaisia, kutsutaan yleisesti kaksoiskansalaisiksi. Myös toisen valtion kansalaisuuslainsäädäntö vaikuttaa siihen, onko kaksoiskansalaisuus mahdollista.

Kaksoiskansalaisten kirjo ulottuu syntyperäisistä Suomen kansalaisista kansalaistettuihin. Molemmat kansalaisuudet, Suomen ja jonkin muun valtion, on voitu saada esimerkiksi jo syntymässä vanhemmilta periyymisperiaatteen perusteella. Suomen kansalaisuus on voitu saada myös kansalaisuusilmoituksen tai -hakemuksen perusteella. Yksi vaihtoehto on vielä se, että henkilö on saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden ja myöhemmin esimerkiksi hakemuksesta jonkin toisen valtion kansalaisuuden. Nämä vaihtoehdot soveltuvat lähtökohtaisesti kaikkiin valtioihin – niin Pohjoismaihin ja EU-maihin kuin myös kolmansiin maihin.

Kansalaisuuden menettäminen ei voi koskea tiettyjen valtioiden kansalaisia esimerkiksi sen vuoksi, että kyseinen valtio on suhtautunut kielteisesti kaksoiskansalaisuuteen. Jos henkilöllä on aikaisemmin ollut esimerkiksi Viron tai Norjan kansalaisuus, jonka hän on menettänyt saadessaan Suomen kansalaisuuden, hän ei voi menettää Suomen kansalaisuutta.

Kun arvioidaan sitä, onko henkilöllä toisen valtion kansalaisuutta, on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko Suomi tunnustanut kyseistä valtiota. Suomi ei ole tunnustanut esimerkiksi Palestiinaa, ja palestiinalaisia henkilöitä pidetään Suomessa kansalaisuudettomina. Suomen

kansalaisuuden saanut palestiinalainen, jolla ei ole minkään muun valtion kansalaisuutta, ei voi menettää Suomen kansalaisuutta.

Suomen kansalaisuutta eivät luonnollisesti voi menettää muutkaan sellaiset henkilöt, jotka ovat Suomen kansalaisuuden saadessaan olleet kansalaisuudettomia. Näihin kuuluvat esimerkiksi sellaiset entisen Neuvostoliiton kansalaiset, jotka eivät ole saaneet minkään muun valtion kansalaisuutta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esitys on osa terrorismin vastaisia toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään terroritekoja. Sen tarkoituksena on kiinnittää huomiota kansalliseen turvallisuuteen. Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomen kansalaisuuden voisi menettää sellaisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella, jotka vaarantavat vakavasti Suomen elintärkeitä etuja. Näitä rikoksia olisivat eräät rikoslain (39/1889) 12 luvun mukaiset vakavat maanpetosrikokset, rikoslain 13 luvun mukaiset vakavat valtiopetosrikokset ja rikoslain 34 a luvun mukaiset vakavat terrorismirikokset. Kyseessä olisi poikkeuksellinen seuraamus poikkeuksellisesta rikoksesta. Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle olisi kuitenkin se, ettei henkilöstä tule sen seurauksena kansalaisuudetonta.

Kansalaisuus on oikeudellinen side yksilön ja valtion välillä, ja kansainväliset sopimukset mahdollistavat tietyin edellytyksin sen poistamisen henkilöltä, joka on vakavasti vaarantanut kansalaisuusvaltionsa elintärkeitä etuja. Joissakin tapauksissa vakaviin rikoksiin syyllistynyt henkilö voitaisiin sen jälkeen myös poistaa maasta. Silloin, kun maasta poistaminen ei olisi mahdollista, kansalaisuuden menettämiselle jäisi symbolinen merkitys ja signaalivaikutus.

Esityksellä mahdollistettaisiin se, että kansalaisuus voitaisiin ottaa pois sellaiselta henkilöltä, joka käyttää sitä vakavalla tavalla väärin kansalaisuusvaltiotaan ja sen muita kansalaisia vastaan. Perusteena kansalaisuuden menettämiselle voisi olla esimerkiksi vakava terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos eli esimerkiksi sellainen teko, joka olisi omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa Suomelle ja jolla sen tekijä pyrki aiheuttamaan vakavaa pelkoa Suomen väestön keskuudessa.

Kansalaisuuden menettämiseen liittyvät laillisuus- ja oikeusturvanäkökohdat pyrittäisiin ottamaan asianmukaisesti huomioon. Koska päättäminen kansalaisuuden menettämisestä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, sitä koskevien säännösten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Viranomaisten toimivallan on oltava lakisidonnaista ja täsmällisesti määriteltyä. Esityksessä pyritään siihen, että kansalaisuuden menettäminen olisi oikeasuhtainen seuraamus henkilölle, joka olisi syyllistynyt tiettyyn Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen.

Esityksellä tavoitellaan ennakoitavaa ja tehokasta viranomaisten toimintaa. Laillisuusperiaatteen ohella pyritään ottamaan huomioon kaksoisrangaistuksen kieltö, syyttömyysolettama ja taannehtivan rangaistuksen kieltö, samoin kuin oikeusturvaa, menettelyä ja muutoksenhakua koskevat vaatimukset. Esitys pyrkii myös muutoin ottamaan huomioon Suomen perustuslain ja kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien kansalaisuudettomuuden kiellon, syrjinnän kiellon sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Luvussa 2.2 on käsitelty kansalaisuuden menettämiseen liittyviä kansainvälisiä velvoitteita. Kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, ja myös oma perustuslakimme asetta-

vat tietyt reunaehdot sille, millä perusteilla ja millaisessa menettelyssä kansalaisuus voidaan ottaa pois. Kenestäkään ei voida tehdä kansalaisuudetonta. Kansalaisuuden poistamisesta on säädettävä laissa. Kansalaisuutta ei voida poistaa lapselta sillä perusteella, että hänen vanhempansa on syyllistynyt rikokseen. Lapsen oikeudet rajoittavat kansalaisuuden poistamista henkilöltä, joka on syyllistynyt rikokseen alle 18-vuotiaana. Kansalaisuuden poistamisen perusteet eivät saa olla syrjiviä, joten mahdollisuutta kansalaisuuden pois ottamiseen ei voida rajata esimerkiksi vain hakemusmenettelyllä saatuun kansalaisuuteen. Lisäksi on otettava huomioon eräitä muita vaatimuksia.

Rikokset, joiden perusteella kansalaisuuden voisi menettää

Tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa pohdittiin, minkälaisiin rikokseen syyllistyminen voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Hallituksen turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa tavoitteena on Suomen kansalaisuuden pois ottaminen terrorismitoimiin osallistuneilta.

Kansainvälisten velvoitteiden mahdollistamat perusteet

Kansainväliset sopimukset asettavat tiettyjä reunaehtoja valtioille säätää kansallisessa lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä. Kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa kansalaisuuden menettämisen sillä perusteella, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Tämä sanamuoto on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevasta yleissopimuksesta. Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus on vuodelta 1961 ja kansalaisuusyleissopimus vuodelta 1997, eikä terrorismi ole niiden solmimisajankohtana ollut samalla tavalla ajankohtainen ongelma kuin nykyisin.

Kansalaisuusyleissopimuksen valmisteluasiakirjan (Explanatory Report) mukaan käyttäytyminen tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja, käsittää valtiopetoksen ja maanpetoksen sekä esimerkiksi ulkomaiselle salaiselle palvelulle työskentelyn, mutta se ei sisältäisi muita vakavia rikoksia. UNHCR:n vuonna 2013 pidetyn asiantuntijakokouksen päätelmissä on esitetty, että valtion elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena saatettaisiin pitää valtiopetosta/maanpetosta, vakoilua sekä joitakin terrorismirikoksia.

Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan valtio voi säätää myös, että henkilö menettää sen kansalaisuuden, jos hän on palvellut vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa. Kansalaisuusyleissopimuksen valmisteluasiakirjasta ilmenee kuitenkin, että kansalaisuus voitaisiin poistaa tällaisella perusteella vain rajoitetusti: ennen kansalaisuuden saamista ajoittunut palvelu silloisen kansalaisuusvaltion puolustusvoimissa, kansalaisuusvaltion tekemään kansainvälistä yhteistyötä koskevaan sopimukseen pohjautuva vapaaehtoinen palvelu tai toisessa kansalaisuusvaltiossa suoritettu asevelvollisuus eivät voisi olla perusteita kansalaisuuden menettämiseksi. Lisäksi aiemmin mainitut yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja kieltö syrjiä poliittisiin perusteisiin rajoittavat omalta osaltaan valtion vapautta valita, milloin vapaaehtoisesta palvelusta vieraan valtion puolustusvoimissa voisi seurata kansalaisuuden menettäminen. Säännön on oltava kaikille sama.

Kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää yksiselitteisemmin, jos sen perusteeksi otetaan tietyt yksilön tekemät rikokset. Edellä mainittujen valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten lisäksi voitaisiin säätää siitä, että kansalaisuuden voisi menettää myös sellaisten vakavuudeltaan vastaavien rikosten perusteella, joihin henkilö on syyllistynyt palvellessaan vapaaehtoisesti vieraan valtion puolustusvoimissa. Näihin kuuluisi esimerkiksi sotarikoksia. Kuten yllä olevasta kansainvälisestä vertailusta ilmenee, eräissä muissa valtioissa on päädytty säätämään, että kansalaisuuden voisi menettää myös tällaisten rikosten perusteella. Samalla on huomattava, että kansalaisuusyleissopimus ei mahdollista kansalaisuuden poistamista muunlaisten vakavienkaan rikosten perusteella.

Edellä luvussa 2.2 selostetun kansainvälisen vertailun voidaan toisaalta katsoa tukevan sitä, että kansalaisuuden menettäminen sidotaan aina nimenomaan *valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantaviin* tekoihin. Sille, mitä on pidettävä tällaisina tekoina, saadaan selviä suuntaviivoja asiakirjoista, jotka koskevat asiaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten tulkintaa. Näihin rikoksiin voidaan katsoa sisältyvän terrorismirikoksia, joten tällainen sääntely toteuttaisi sitä tavoitetta, joka on kirjattu hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan.

Tässä yhteydessä ehdotettaisiin, että kansalaisuuden voisi menettää sellaisten rikosten perusteella, joita voidaan pitää Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavina tekoina, mukaan lukien maanpetos, valtiopetos, vakoilu ja terrorismirikoksia. Tiedyt Suomen rikoslain mukaiset rikosnimikkeet voisivat tulla kyseeseen. Lisäksi on otettava huomioon eräitä muita rajoja, joita kansainvälisistä sopimuksista ja perustuslaista seuraa kansalaisuuden menettämisestä sääntämiselle.

Kansalaisuudettomuuden kieltö ja siteet kansalaisuusvaltioihin

Keneltäkään ei voida ottaa kansalaisuutta pois, jos sen johdosta hänestä tulisi kansalaisuudeton. Se, että henkilöllä on myös toisen valtion kansalaisuus, ei kuitenkaan kansalaisuuden menettämisseuraamusta harkittaessa yksinään riitä, vaan henkilöllä tulee myös olla toiseen kansalaisuusvaltioonsa riittävät siteet. Kansalaisuuden menettämispäätöstä tehtäessä tulisi tehdä aina kokonaisharkinta, ja kansalaisuuden pois ottamisen jälkeen tulee vielä harkittavaksi se, saako henkilö jäädä maahan vai voidaanko hänet karkottaa.

Kansalaisuuden menettämiseen ja karkottamista koskevaan harkintaan vaikuttaa osaltaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, joka rajoittaa viranomaisten valtaa puuttua yksilön oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Vastaava määräys sisältyy KP -sopimuksen 17 artiklaan, jonka mukaan kenenkään yksityiselämään tai perheeseen ei saa laittomasti puuttua. Kuten yllä luvussa 2.2 on selostettu, EIT ja Tanskan korkein oikeus ovat ratkaisuisaan kiinnittäneet huomiota muun muassa siihen, onko henkilö asunut toisessa kansalaisuusvaltiossaan ja missä valtiossa hänen perheenjäsenensä ja sukulaisensa ovat.

Kansalaisuuslain 33 §:n 3 momentissa on säädetty kokonaisharkinnasta niissä tilanteissa, joissa kansalaisuus voidaan menettää väärin tietojen antamisen perusteella. Sen lisäksi, että näissä tapauksissa arvioidaan kansalaisuuden saaneen henkilön siteitä Suomeen, arvioidaan myös teon moitittavuutta ja siihen liittyneitä olosuhteita. Nyt säädettäväksi ehdotetusta kansalaisuuden menettämisseuraamuksesta päätettäessä ei voi arvioida tehdyn rikoksen moitittavuutta, vakavuutta tai muita siihen liittyviä olosuhteita enää uudelleen, koska tämä harkinta tehdään rikosasian käsittelyn yhteydessä määrättäessä rikoslain mukaista seuraamusta. Kansalaisuuden menettäminen, josta päätettäisiin erillisessä hallinnollisessa menettelyssä, ei voisi olla toinen rangaistus samasta teosta, vaan se voisi olla ainoastaan täydentävä hallinnollinen seuraamus.

Kansalaisuudettomuuden kiellosta ja tosiasiallisten siteiden vaatimuksesta seuraa se, että kansalaisuutta ei voi menettää rikostuomion perusteella suoraan lain nojalla, automaattisesti ilman erillistä kansalaisuuden menettämistä koskevaa harkintaa. Viranomaisen, joka päättää kansalaisuuden menettämisestä rikokseen syyllistymisen perusteella, on ensin selvitettävä, onko henkilöllä sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus. Sen jälkeen, jos henkilöllä on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus, on arvioitava, onko hänellä toiseen kansalaisuusvaltioonsa riittävästi siteitä niin, että Suomen kansalaisuus voidaan poistaa. Kun säädetään tällaisesta osin harkinnanvaraisesta perusteesta, kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei tule kyseeseen.

Taannehtivan rangaistuksen kielto ja syyttömyysolettama

Silloin, kun kansalaisuuden menettäminen seuraa rikoksesta, voidaan katsoa, että kansainvälisten sopimusten vaatimukset rikosoikeudellisille seuraamuksille ja perustuslain säännös rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta koskevat myös kansalaisuuden menettämistä. Nämä periaatteet on otettava huomioon myös silloin, kun kyseessä on hallinnollinen seuraamus tai sanktio.

Yllä kansainvälisten velvoitteiden (2.2) yhteydessä on kerrottu, miten EIT on ratkaisukäytännössään määrittänyt sitä, onko kyseessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja seitsemännän lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamalla tavalla rikosoikeudellinen menettely. Siinä käytettävät kriteerit on todettu Engel ym. v. Alankomaat (1976) -asiassa annetussa tuomiossa, minkä vuoksi niitä kutsutaan Engel-kriteereiksi. A & B v. Norja -asiassa EIT piti hallinnollista menettelyä, jossa määrättiin 30 %:n veronkorotus, sillä tavoitiin rikosoikeudellisena, että oli otettava huomioon kielto syyttää ja rangaista kahdesti.

Engel-kriteerien perusteella myös menettelyä, jossa tiettyyn rikokseen syyllistyneeltä poistetaan kansalaisuus, voidaan pitää tässä mielessä rikosoikeudellisena, kun otetaan huomioon teon kansallinen luokittelu (rikos) sekä teon luonne (vakava rikos) ja sanktion ankaruus (kansalaisuuden menettäminen, joka voisi seurata vain poikkeuksellisesti). Kun säädetään kansalaisuuden menettämistä rikoksen perusteella, on siten otettava huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, taannehtivan rangaistuksen kielto ja syyttömyysolettama. Näiden periaatteiden voidaan katsoa koskevan myös hallinnollisessa menettelyssä päätettävää kansalaisuuden menettämistä, joka olisi hallinnollinen seuraamus, ei rangaistus.

Perustuslain 8 § sisältää laillisuusperiaatteen sekä taannehtivan rangaistuksen kiellon: Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Kansalaisuuden voisi siis menettää vasta sitä koskevan lain voimaantulon jälkeen tehdyn rikoksen perusteella. Perustuslain vaatimukset koskevat rangaistusta, mutta myös hallinnollinen seuraamus voidaan tältä osin rinnastaa siihen.

Myös syyttömyysolettama vaikuttaa siihen, miten kansalaisuus voidaan poistaa rikollisen teon perusteella. Syyttömyysolettaman mukaisesti jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Päätöstä kansalaisuuden poistamisesta rikoksen perusteella ei siten voitaisi tehdä silloin, kun henkilöä vasta epäillään rikoksesta tai häntä vastaan nostettua syytettä käsitellään tuomioistuimessa. Henkilön syyllistyminen rikokseen on näytetty laillisesti toteen sitten, kun hänet on tuomittu siitä ja rikostuomiosta ei voi enää valittaa, vaan se on saanut lainvoiman. Kansalaisuus voitaisiin siten poistaa tiettyyn rikokseen syyllistymisen perusteella vasta sitten, kun sitä koskeva rikostuomio on lainvoimainen.

Kuten yllä on todettu, rikoksiin syyllistyminen vaikuttaa myös siihen, myönnetäänkö henkilölle kansalaisuus hänen tekemänsä hakemuksen tai ilmoituksen perusteella. Silloinkin lähtökohdiana on syyttömyysolettama, ja kielteinen päätös, jonka perusteena on syyllistyminen rikokseen, voidaan tehdä vain lainvoimaisesti ratkaistujen rikosasioiden pohjalta. Kansalaisuuden saamista koskevissa asioissa on siksi selvitettävä sitä, onko henkilön mahdolliset rikosasiat ratkaistu lopullisesti, ja toisinaan on jäätävä odottamaan lainvoimaista rikosasian ratkaisua, ennen kuin kansalaisuusasiassa voidaan tehdä päätös. Kansalaisuus voidaan vain poikkeuksellisesti jättää myöntämättä sillä perusteella, että on perusteltua syytä epäillä kansalaistamisen vaarantavan valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä.

Kansalaisuuden poistaminen eroaa siitä, että kansalaisuus jätetään myöntämättä. Kansalaisuushakemuksen tai -ilmoituksen tekee henkilö itse tai hänen huoltajansa tai edunvalvojansa.

Kansalaisuuden menettäminen sen sijaan tulisi vireille ja siitä päätettäisiin viranomaisen aloitteesta. Kansalaisuuden poistamista voidaan pitää suurempana puuttumisena henkilön yksityis- ja perhe-elämään kuin sitä, että kansalaisuushakemukseen tai -ilmoitukseen tehdään kielteinen päätös. Nykyisessäkin laissa kynnys kansalaisuuden poistamiseen on säädetty korkeammalle kuin kansalaisuuden epäämiseen. Kansalaisuuslain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (235/2002 vp) perustelujen mukaan päätös siitä, että henkilö menettää kansalaisuuden, jonka hän on saanut antamalla vääriä tietoja tai salaamalla jotakin olennaista, edellyttää varmuutta siitä, että kansalaisuutta ei olisi myönnetty, mutta sen lisäksi kokonaisharkinnassa on otettava huomioon muitakin seikkoja.

Nyt säädettävässä kansalaisuuden menettämisessä ei lisäksi ole kysymys siitä, että henkilön ei alun perinkään olisi kuulunut saada Suomen kansalaisuutta. Sitä vastoin valtio poistaisi oman aloitteestaan kansalaisuuden henkilöltä sellaisen rikoksen perusteella, johon kyseinen Suomen kansalainen olisi syyllistynyt. Sen vuoksi voidaan katsoa, että kynnys kansalaisuuden menettämiseen on vielä korkeammalla kuin silloin, kun siitä päätetään nykyisen lain mukaisilla perusteilla.

Koska kynnys puuttua oman kansalaisen oikeusasemaan kansalaisuuden poistamisella on korkea, päätöstä ei voida tehdä rikosta koskevan epäilyn perusteella. Kansalaisuuden menettäminen tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistymisen perusteella edellyttää sitä, että syyllisyys on laillisesti näytetty toteen ja rikostuomio on lainvoimainen. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää vain lainvoimaisen rikostuomion perusteella.

Rikoslain mukaiset rikosnimikkeet

Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin säätää sillä perusteella, että henkilö on käyttäytymisellään vakavasti vaarantanut Suomen elintärkeitä etuja. Kansalaisuuden voisi menettää sellaisten tekojen perusteella, jotka ovat kansainvälisten sopimusten tarkoittamalla tavalla vakavia ja kohdistuvat valtion elintärkeisiin etuihin. Niihin voisi kuulua sellaisia rikoksia kuin maanpetos, valtiopetos, vakoilu ja jotkin terrorismirikokset.

Rikoslaisissa tällaisia rikoksia sisältyy 12, 13 ja 34 a lukuihin. Rikoslain 12 luvussa on säädetty maanpetosrikoksista, 13 luvussa valtiopetosrikoksista ja 34 a luvussa terrorismirikoksista. Kaikkiin näihin lukuihin sisältyy kuitenkin vakavuudeltaan eriasteisia rikoksia; joistakin rikoksista voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa. Säädettyä siitä, mihin rikoksiin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voisi menettää, ei siten voida pelkästään viitata kokonaisuudessaan rikoslain lukuihin. Lisäksi on huomattava, että kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää vain sellaisten rikosten perusteella, jotka olisivat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Rikoslain mukaiset enimmäisrangaistukset heijastavat sitä, mitä rikoksia pidetään vakavimpina. Suomen järjestelmässä vedenjakajana, joka osoittaa rikosten vakavuutta, voidaan pitää laissa säädettyä kahdeksan vuoden vankeusrangaistusta. Esimerkiksi rikoslaisissa säädetty tapon rangaistusasteikon minimi on kahdeksan vuotta vankeutta. On huomattava, että tappo on tässä ainoastaan vakavan rikoksen esimerkkinä, kun tarkastellaan Suomen rikosoikeusjärjestelmää kokonaisuudessaan. Rikoksen vakavuus ei kuitenkaan voisi sellaisenaan olla peruste kansalaisuuden menettämiselle. Kansalaisuuden menettäminen voisi seurata siitä, että henkilö olisi vakavasti vaarantanut nimenomaan Suomen valtion elintärkeitä etuja siten, kuin kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetaan.

Rikoslain 12, 13 ja 34 a lukujen mukaisista rikoksista voisivat siten tulla kyseeseen kansalaisuuden menettämisen perusteina ne, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Näitä rikosnimikkeitä tarkastellaan alla.

Maanpetosrikokset. Rikoslain 12 lukuun kuuluvia maanpetosrikoksia ovat Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen (1 §), sotaan yllyttäminen (2 §), maanpetos (3 §), törkeä maanpetos (4 §), vakoilu (5 §), törkeä vakoilu (6 §), turvallisuussalaisuuden paljastaminen (7 §), tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen (8 §), luvaton tiedustelutoiminta (9 §), puolueettomuusmääräysten rikkominen (10 §) sekä maanpetoksellinen yhteydenpito (11 §).

Seuraavista maanpetosrikoksista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisen, sotaan yllyttämisen, maanpetoksen ja vakoilun rangaistusasteikko on yhdestä vuodesta kymmeneen vuoteen vankeutta. Törkeän maanpetoksen ja törkeän vakoilun asteikko puolestaan ulottuu neljästä vuodesta elinkauteen vankeutta.

Rikoslain 12 luvun 1 §:n mukaisen Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisen tarkoituksena on esimerkiksi saattaa Suomi tai osa Suomea vieraan valtion alaiseksi tai irrottaa osa Suomea muusta valtakunnasta. Sen keinona on väkivallan käyttäminen tai sillä uhkaaminen, tai se tehdään vieraan valtion sotilaallisen tai taloudellisen painostuksen tai tuen avulla.

Luvun 2 §:n mukaisen sotaan yllyttämisen tarkoituksena on saattaa Suomi sotaan tai sotatoimen kohteeksi. Se tehdään esimerkiksi julkisesti kehottamalla vierasta valtiota hyökkäykseen Suomea vastaan tai toisin päin.

Luvun 3 §:n mukaisesta maanpetoksesta on kyse esimerkiksi silloin, kun Suomen kansalainen liittyy vihollisen asevoimiin Suomea koskevan sodan, aseellisen selkkauksen tai miehityksen aikana tai sellaisen välittömästi uhatessa. Myös maanpetoksen yritys on rangaistava.

Luvun 4 §:n mukaisessa törkeässä maanpetoksessa aiheutetaan vaara valtakunnan tai sen osan joutumisesta vieraan vallan alaiseksi tai muuten erityisen suurta vahinkoa Suomelle, ja teko on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Myös törkeän maanpetoksen yritys on rangaistava.

Luvun 5 §:ssä tarkoitettuun vakoiluun syyllistyy esimerkiksi se, joka vierasta valtiota hyödyttääkseen tai Suomea vahingoittaakseen hankkii tai välittää tiedon sellaisesta Suomen maanpuolustusta tai ulkomaansuhteita koskevasta seikasta, jonka tuleminen vieraan valtion tietoon voi aiheuttaa vahinkoa Suomen turvallisuudelle. Myös vakoilun yritys on rangaistava.

Luvun 6 §:n mukainen törkeä vakoilu on kyseessä esimerkiksi silloin, kun vakoilu koskee Suomen maanpuolustukselle, turvallisuudelle, ulkomaansuhteille tai kansantaloudelle erittäin merkittävää seikkaa, ja teko on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Myös törkeän vakoilun yritys on rangaistava.

Edellä kerrotun perusteella voidaan katsoa, että rikoslain 12 luvun mukaista Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamista, sotaan yllyttämistä, maanpetosta, törkeää maanpetosta, vakoilua ja törkeää vakoilua voidaan pitää Suomen elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena. Niihin syyllistyminen voisi siten olla peruste kansalaisuuden menettämislle.

Valtiopetosrikokset. Rikoslain 13 luku koskee valtiopetosrikoksia, joita ovat valtiopetos (1 §), törkeä valtiopetos (2 §), valtiopetoksen valmistelu (3 §) sekä laitton sotilaallinen toiminta (4 §). Sellaisia valtiopetosrikoksia, joista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta, on kaksi. Valtiopetoksen rangaistusasteikko on yhdestä vuodesta kymmeneen vuoteen vankeutta. Törkeän valtiopetoksen rangaistusasteikko on neljästä vuodesta elinkauteen vankeutta.

Luvun 1 §:n mukaisessa valtiopetoksessa pyritään esimerkiksi kumoamaan Suomen valtiosääntö väkivaltaa käyttämällä tai sillä uhkaamalla. Valtiopetokseen syyllistyy myös esimer-

kiksi se, joka väkivaltaa käyttämällä tai sillä uhkaamalla yrittää syrjäyttää tasavallan presidentin tai eduskunnan tai estää niitä käyttämästä toimivaltaansa.

Luvun 2 §:n mukaisesta törkeästä valtiopetoksesta on kyse esimerkiksi silloin, kun valtiopetoksen tekemiseen käytetään aseistettua joukkoa tai se tehdään ihmisiä surmaamalla ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Rikoslain 13 luvun mukaista valtiopetosta ja törkeää valtiopetosta voidaan pitää Suomen elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena. Niihin syyllistymisestä voisi siten seurata kansalaisuuden menettäminen.

Terrorismirikokset. Voimassa olevan rikoslain 34 a luvun mukaisiin terrorismirikoksiin kuuluvat terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (1 a §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (2 §), terroristiryhmän johtaminen (3 §), terroristiryhmän toiminnan edistäminen (4 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), värväys terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §), terrorismin rahoittaminen (5 §), terroristiryhmän rahoittaminen (5 a §), matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (5 b §) sekä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (5 c §).

Seuraavista 34 a luvun 1 §:n mukaisista terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen ja tahallisen törkeän ympäristön turmelemisen rangaistusasteikko on neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen vankeutta. Törkeän pahoinpitelyn, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeän tuhoamisen, törkeän terveyden vaarantamisen, ydinräjähdysrikoksen ja kaappauksen rangaistusasteikko ulottuu kahdesta vuodesta 12 vuoteen vankeutta. Surman rangaistusasteikko on neljästä vuodesta 12 vuoteen vankeutta ja tapon kahdeksasta vuodesta elinkauteen vankeutta. Murhan rangaistukseksi on säädetty elinkausi vankeutta. Luvun 1 a §:ssä on säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehdystä radiologista asetta koskevasta rikoksesta, jonka rangaistusasteikko on neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen vankeutta.

Terroristiryhmän johtamista koskeva 3 § sisältää kaksi rangaistusasteikkoa: 1 momentin mukaisesta rikoksesta säädetty rangaistus on kahdesta vuodesta kahteentoista vuoteen vankeutta, kun taas 2 momentissa säädetty rangaistus on neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen vankeutta. Kansalaisuuden voisi siten menettää 1 momentissa tarkoitettuna terroristiryhmän johtamisen perusteella, koska siitä on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi yli kahdeksan vuotta vankeutta. Kansalaisuutta ei sen sijaan voisi menettää 2 momentissa tarkoitettuna terroristiryhmän johtamisen perusteella, koska siitä säädetty enimmäisrangaistus jää alle kahdeksan vuoden. Se, kumpi asteikko soveltuu, riippuu siitä, mikä rikos kyseisen terroristiryhmän toiminnassa on tehty.

Seuraavista terrorismirikoksista on säädetty rangaistukseksi neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen vankeutta: terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittaminen.

Luvun 4 §:ssä tarkoitettu terroristiryhmän toiminnan edistäminen käsittää esimerkiksi terroristiryhmän varustamista räjähteillä, aseilla tai ampumatarvikkeilla. Siihen kuuluu tarkoitus edistää terroristiryhmän, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa tai tietoisuus siitä, että oma toiminta edistää sitä. Myös terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen voi olla tämän lainkohdan mukainen rikos.

Luvun 4 a §:n mukainen koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten koskee esimerkiksi räjähteiden, ampuma-aseiden taikka myrkyllisten aineiden käyttöä tai valmistusta. Siihen kuuluu tarkoitus edistää 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa tai tietoisuus siitä, että oma toiminta edistää sitä.

Luvun 4 c §:n mukainen värväys terrorismirikoksen tekemiseen on kyseessä esimerkiksi silloin, kun perustetaan terroristiryhmä tai muuten värvätään väkeä 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua terrorismirikoksen tekemistä varten. Siihen kuuluu tarkoitus edistää 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa tai tietoisuus siitä, että oma toiminta edistää sitä.

Luvun 5 §:ssä tarkoitettuun terrorismin rahoittamiseen syyllistyy esimerkiksi se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan panttivangin ottamista tai kaappausta. Terrorismin rahoittaminen voi koskea myös muita lainkohdassa mainittuja rikoksia. Myös terrorismin rahoittamisen yritys on rangaistava.

Todettakoon, että yllä mainittu 2 § koskee terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, josta on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Tällainen rikos, josta voitaisiin tuomita sakkorangaistus, ei voisi olla peruste kansalaisuuden menettämislle. Muut edellä mainitut terrorismirikokset, joiden rangaistusasteikon maksimi on vähintään kahdeksan vuotta vankeutta, voisivat sen sijaan olla perusteita kansalaisuuden menettämislle.

Yllä mainitut vakavat terrorismirikokset voivat kohdistua paitsi Suomeen, myös johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön. Rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin mukaan rikosentekijällä on *terroristinen tarkoitus*, jos hänen tarkoituksenaan on 1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa; 2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin; 3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille. Lisäksi 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rikosten tunnusmerkistöön kuuluu se, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Sen vuoksi olisi tarpeen säätää kansalaisuuden menettämisen edellytykseksi nimenomaisesti myös se, että rikos olisi kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää vain, jos päärikoksen terroristinen tarkoitus olisi koskenut rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa mainittuja seurauksia Suomen väestölle, hallitukselle, viranomaiselle, valtiosäännölle tai muulle säännöksessä mainitulle Suomen intressille. Kansalaisuuden menettämisestä ei sen sijaan voitaisi päättää pelkästään johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön kohdistuneen terrorismirikoksen perusteella.

Yhteenvetona rikoslain 34 a luvun mukaisista terrorismirikoksista voidaan todeta, että kansalaisuuden voisi menettää seuraavien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten perusteella: kemiallisen tai biologisen aseiden kiellon rikkominen, tahallinen törkeä ympäristön turmeleminen, törkeä pahoinpitely, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdერიkos, kaappaus, surma, tappo tai murha. Lisäksi kansalaisuuden voisi menettää terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen perusteella. Edellytyksenä olisi kuitenkin aina se, että terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos olisi kohdistunut nimenomaan Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Kansalaisuuden menettämisen perusteena voisi olla myös sellainen terroristiryhmän johtaminen, josta on säädetty 34 a luvun 3 §:n 1 momentissa, terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen tai terro-

HE 272/2018 vp

rismin rahoittaminen. Myös näiden terrorismirikosten perusteella kansalaisuuden voisi menettää vain, jos teko olisi kohdistunut nimenomaan Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Taulukko. Rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun mukaiset rikokset, joista voi seurata kahdeksan vuotta vankeutta:

Rikosnimike	Rangaistusasteikko	Rikoslain kohta
Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen	1–10 vuotta	12 luku 1 §
sotaan yllyttäminen	1–10 vuotta	12 luku 2 §
maanpetos	1–10 vuotta	12 luku 3 §
törkeä maanpetos	4 vuotta–elinkausi	12 luku 4 §
vakoilu	1–10 vuotta	12 luku 5 §
törkeä vakoilu	4 vuotta–elinkausi	12 luku 6 §
valtiopetos	1–10 vuotta	13 luku 1 §
törkeä valtiopetos	4 vuotta–elinkausi	13 luku 2 §
terroristisessa tarkoituksessa tehty (TTT) kemiallisen aseiden kiellon rikkominen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 5 kohta
TTT biologisen aseiden kiellon rikkominen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 5 kohta
TTT tahallinen törkeä ympäristön turmeleminen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 5 kohta
TTT törkeä pahoinpitely	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT törkeä ihmiskauppa	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT panttivangin ottaminen	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT törkeä tuhotyö	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT törkeä terveyden vaarantaminen	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT ydinräjähderikos	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT kaappaus	2–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 6 kohta
TTT surma	4–12 vuotta	34 a luku 1 § 1 mom. 7 kohta

HE 272/2018 vp

TTT tappo	8 vuotta–elinkausi	34 a luku 1 § 1 mom. 8 kohta
TTT murha	elinkausi	34 a luku 1 § 2 mom.
TTT radiologista asetta koskeva rikos	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 1 a §
terroristiryhmän johtaminen	2–12 vuotta	34 a luku 3 § 1 mom.
terroristiryhmän toiminnan edistäminen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 4 §
koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 4 a §
värväys terrorismirikoksen tekemiseen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 4 c §
terrorismin rahoittaminen	4 kuukautta–8 vuotta	34 a luku 5 §

On huomattava, että kansalaisuusyleissopimus rajaa kansalaisuuden poistamisen sellaisiin rikoksiin, jotka vaarantavat vakavasti valtion elintärkeitä etuja, ja siten poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, joka ei kyseisen sopimuksen valmisteluasiakirjan mukaan voisi seurata muista sinänsä hyvin vakavista rikoksista. Siitä, että menettämisen perusteeksi säädettäisiin rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuihin sisältyviä rikoksia, seuraisi samalla useiden muiden rikosten jääminen ulkopuolelle. Kansalaisuuden menettämisen perusteena ei siten olisi esimerkiksi *ilman terroristista tarkoitusta tehty* kemiallisen aseiden kiellon rikkominen, biologisen aseiden kiellon rikkominen, tahallinen törkeä ympäristön turmeleminen, törkeä pahoinpitely, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdysrikos, kaappaus, surma, tappo tai murha.

Tuomittu vankeusrangaistus

Esitystä valmisteltaessa pohdittiin myös sitä, mikä merkitys kansalaisuuden menettämisessä tulisi olla tuomioistuimen tuomitsemalla rangaistuksella. Rikoksesta tuomittu tosiasiallinen rangaistus heijastaa rikoksen vakavuutta yksittäistapauksessa, ja se tulisi huomioida säädettäessä kansalaisuuden menettämisen perusteista. Se on erityisen tärkeää siksi, että varsinkin terrorismirikosten rangaistusasteikot ovat hyvin laajoja. Useassa kysymykseen tulevassa rikoksessa rangaistusasteikko alkaa neljästä kuukaudesta, ja vankeusrangaistus voidaan kahteen vuoteen asti määrätä ehdollisena.

Kansalaisuuden menettämisen tulisi olla poikkeuksellinen seuraamus poikkeuksellisesta rikoksesta, kuten vakavasta terrorismi- tai maanpetosrikoksesta. Rikoksen todellisen vakavuuden olisi oltava ratkaisevaa. Lisäksi, jos kansalaisuuden menettämisestä päätettäisiin hallinnollisessa menettelyssä, viranomaisen ei saisi joutua omassa harkinnassaan arvioimaan teon moitittavuutta, jotta menettely ei rikkoisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti.

Lopulta päädyttiin siihen, että kansalaisuuden menettäminen kytkettäisiin sekä tiettyihin rikosnimikkeisiin että tuomittuun rangaistukseen. Seuraavaksi tarkastellaan kokonaiskuvan saamiseksi myös sellaisia vakavia rikoksia, jotka eivät voisi olla peruste kansalaisuuden menettämiseksi, ja niistä tuomittuja rangaistuksia.

Kuvaa siitä, millä tasolla tuomitut rangaistukset ovat yleisesti tietyissä hyvin vakavissa rikoksissa, saadaan niiden keskirangaistuksista ja keskimääräisistä rangaistuksista. Silloin, kun rikoslaissa säädetty rangaistusasteikko on laaja, keskirangaistus ilmentää tyypillistä sanktiotasoa paremmin kuin tieto pelkästä asteikosta. Tapon rangaistusasteikko on kahdeksasta kahdeentoista vuoteen vankeutta, ja siitä on tuomittu keskimäärin 9,5–10 vuoden vankeusrangaistus. Törkeän pahoinpitelyn rangaistusasteikko on yhdestä kymmeneen vuoteen vankeutta, ja sen keskirangaistus on ollut noin kaksi vuotta. Tapon yrityksen rangaistusasteikko on 14 vuorokaudesta yhdeksään vuoteen vankeutta, ja sen keskirangaistus on ollut hieman alle neljä vuotta. Törkeässä raiskauksessa rangaistusasteikko on kahdesta kymmeneen vuoteen vankeutta, ja myös sen keskirangaistus on ollut hieman alle neljä vuotta. Nämä rikokset eivät vakuudestaan huolimatta voisi olla peruste kansalaisuuden menettämislle; kansalaisuus voitaisiin poistaa *valtion elintärkeiden etujen vakavan vaarantamisen* perusteella.

Edellä kuvattujen keskirangaistusten ja keskimääräisten rangaistusten perusteella se rangaistus, joka rikoksesta on tuomittu, voisi olla viisi vuotta ehdotonta vankeutta. Kysessä voisi olla paitsi vankeusrangaistus, myös rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä tarkoitettu yhdistelmä rangaistus, josta on säädetty vuoden 2018 alussa voimaan tullessa rikoslain muuttamista koskevassa laissa (800/2017) ja jolla on korvattu aikaisempi koko rangaistuksen suorittaminen vankilassa.

Jos myös kyseeseen tulevan rikoksen yritys olisi rikoslain mukaan rangaistava, kansalaisuuden voisi menettää sen perusteella sillä edellytyksellä, että siitä tuomittu rangaistus olisi vähintään viisi vuotta vankeutta tai yhdistelmä rangaistusta. Sama koskee osallisuutta tällaiseen rikokseen tai sen yritykseen. Tuomitusta rangaistuksesta, joka olisi säädetty kansalaisuuslaissa perusteeksi kansalaisuuden menettämislle, ei voitaisi poiketa alaspäin. Kansalaisuus voitaisiin poistaa vain, jos käsillä olisi kansalaisuuslain mukainen peruste kansalaisuuden menettämislle, mukaan lukien vähintään viiden vuoden ehdoton vankeusrangaistus tai yhdistelmä rangaistus.

Useasta rikoksesta tuomittavan yhteisen rangaistuksen tapauksessa kansalaisuuden menettäminen olisi mahdollista vain, jos rikoskokonaisuuteen sisältyisi sellainen kansalaisuuslaissa tarkoitettu rikos, josta olisi ainoanakin rikoksena tuomittaessa seurannut vähintään viiden vuoden vapaus rangaistus. Kansalaisuus voitaisiin poistaa yhteisen rangaistuksen perusteella vain, jos tuomiosta tai sen perusteluista kävisi täysin yksiselitteisesti ilmi, että tietystä kansalaisuuslaissa tarkoitettua rikoksesta olisi tuomioistuimen mukaan seurannut vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmä rangaistus, ja rikostuomion tekstistä olisi siten nähtävissä, että käsillä olisi kansalaisuuslain mukainen peruste kansalaisuuden menettämislle.

Todettakoon, että niihin tapauksiin, joissa kansalaisuuden menettäminen voisi tulla kyseeseen, soveltuisivat myös voimassa olevan passilain ja pakkokeinolain säännökset passin epäämistä ja peruuttamisesta sekä matkustuskiellosta. Niitä voitaisiin soveltaa jo esitutkinnan, syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn aikana, ennen kuin kansalaisuuden menettämistä koskeva asia olisi vireillä.

Määräaika kansalaisuuden menettämislle

Niin kuin kansainvälisestä vertailusta ilmenee, joissakin valtioissa on säädetty määräaika, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää sillä perusteella, että on syyllistynyt tiettyihin rikoksiin. Määräaika kuluisi paitsi rikoksen tekemisen ajankohdasta, myös kansalaistamisen ajankohdasta. Suomessa kansalaisuuden menettämistä sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tiettyihin rikoksiin, ei säädettäisi koskemaan pelkästään kansalaistettuja henkilöitä eli niitä, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden hakemusmenettelyllä. Kansalaisuusyleissopimus sisältää syrjinnän kiellon, jonka mukaan kansalaistettuja ei pitäisi asettaa eri asemaan kuin niitä, jotka ovat saaneet kansalaisuuden syntyessään. Siksi rikoksiin perustuvalla kansalaisuuden

menettämislle ei säädettäisi Suomessa ainakaan sellaista määräaika, joka alkaisi kansalaisuuden myöntämisen ajankohdasta.

Tässä esityksessä on lähtökohtana se, että kansalaisuuden menettäminen olisi poikkeuksellinen seuraamus poikkeuksellisesta rikoksesta. Se säädettäisiin sellaisesta rikoksesta, joka vaarantaisi vakavasti Suomen elintärkeitä etuja ja merkitsisi toisin sanoen perustavanlaatuaista uhkaa Suomen valtiolle. Niin kuin edellä on selostettu, seuraamus rajattaisiin tiettyihin rikosnimikkeisiin sillä perusteella, että niistä säädetty ankarin rangaistus osoittaisi niiden kuuluvan vakavina pidettäviin rikoksiin. Säättämällä lisäksi siitä, mikä tuomittu rangaistus konkreettisesti tapauksessa vaadittaisiin kansalaisuuden menettämiseen, seuraamus rajattaisiin myös tosiasiallisesti vakaviin tekoihin.

Koska kansalaisuuden menettäminen voisi aina seurata vain tietyistä vakavista rikoksista, siitä päättämislle ei tarvitsisi säätää rikoksen tekoajankohdasta laskettavaa määräaika. Jos tällainen määräaika kuitenkin säädettäisiin, se voisi kansainvälisen vertailun perusteella olla 10 tai 15 vuotta rikoksen tekoajankohdasta.

Kansalaisuuden menettämistä koskeva asia olisi joka tapauksessa käsiteltävä viivytyksettä sen jälkeen, kun rikosprosessi olisi päättynyt. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus sisältyy jo siihen, että kansalaisuuden poistaminen mielivaltaisesti on kielletty. Lisäksi kaksoisrangaistuksen kiellon vuoksi olisi tärkeää, että rikosprosessilla ja hallinnollisella menettelyllä säilyisi ajallinen yhteys. Päätös siitä, menettääkö henkilö kansalaisuuden, seuraisi lainvoimaista rikostuomiota.

Näistä syistä kansalaisuuden menettämislle voitaisiin säätää määräaika, joka alkaisi, kun rikosasiassa annettu tuomio saisi lainvoiman. Määräajan kuluttua ei voitaisi enää päättää, että henkilö menettäisi kansalaisuuden. Voimassa olevan kansalaisuuslain 32 ja 33 §:ssä kansalaisuuden menettäminen on sidottu viiden vuoden määräaikaan. Myös määräaika tämän esityksen mukaiselle kansalaisuuden menettämislle voisi olla esimerkiksi viisi vuotta.

Valtio, jossa rikostuomio on annettu

Kansalaisuuden menettäminen voisi perustua Suomessa annettuun rikostuomioon. On mahdollista vaikkakaan ei välttämättä kovin todennäköistä, että vakavaa Suomeen kohdistunutta rikosta koskeva tuomio annettaisiin jossakin toisessa valtiossa. Eri valtioiden rikosoikeudelliset järjestelmät ja niissä annettavat rangaistukset eivät rinnastu kaikin osin Suomen järjestelmään. Jotta hallinnollinen menettely ei rikkoisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti, hallintoviranomaisen ei pitäisi joutua arvioimaan uudestaan sitä, onko annettu rikostuomio rangaistuksineen asianmukainen. Sen vuoksi olisi perusteltua, että kansalaisuuden menettämislle voitaisiin päättää ainoastaan Suomessa annetun rikostuomion perusteella.

Kansalaisuuden menettämistä koskevassa asiassa päätettäisiin yksilön ja valtion välisen oikeudellisen siteen poistamisesta. Harkinta koskisi sitä, onko henkilöllä toisen valtion kansalaisuutta ja riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Lainvoimainen rikostuomio pitäisi voida ottaa sellaisenaan hallinnollisen menettelyn pohjaksi. Jotta kansalaisuuden menettämislle ei muodostuisi kiellettyä ylimääräistä rangaistusta, olisi tärkeää, että siitä päättämislle keskityttäisiin selvästi eri seikkoihin kuin rikosprosessissa. Ero rangaistuksen ja hallinnollisen seuraamuksen välillä säilyisi.

Tätä esitystä valmisteltaessa pohdittiin myös, voitaisiinko toisessa EU-valtiossa annettu tuomio ottaa huomioon. Unionin valtioita yhdistää esimerkiksi terrorismidirektiivi ja unionin perusoikeuskirja. Terrorismidirektiivi ei kuitenkaan ole sellaisenaan sovellettavaa unionin oikeutta. Unionin valtioissa sovellettavassa rikosoikeudessa ja niissä annettavissa rangaistuksissa on eroja.

Se, että kansalaisuusasiat kuuluvat EU:ssakin yhä valtioiden suvereniteetin piiriin, valtioiden omaan päätösvaltaan, puoltaa lisäksi sitä, että kansalaisuuden menettäminen voisi perustua ainoastaan Suomessa annettuun rikostuomioon. Silloin Suomen kansalaisuuden menettäminen ei perustuisi edes osaksi tai välillisesti toisen valtion viranomaisen päätökseen, joka on tehty muun valtion kuin Suomen lainsäädännön perusteella. Myös yllä olevasta kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että kansalaisuuden menettämistä koskevissa säännöksissä on usein viitattu juuri kyseisen valtion oman kansallisen rikoslain kohtiin.

Menettely rikokseen perustuvassa kansalaisuuden menettämisessä

Toimivaltainen viranomainen

Kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto päättää kansalaisuuslaissa tarkoitettusta Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä. Siltä osin kuin kansalaisuuslaissa on säädetty myös menettelystä, kansalaisuusasioiden käsittelyssä noudatetaan erityislakina kansalaisuuslakia. Muilta osin käsittelyssä noudatetaan yleislakina hallintolakia, vaikka kansalaisuuslaissa ei olekaan nimenomaista viittausta siihen.

Esitystä valmisteltaessa selvitettiin sitä, minkälaisessa menettelyssä ja mikä taho tekisi kansalaisuuden menettämispäätöksen. Kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto päättää Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Pohdittiin sitä, voitaisiinko nyt ehdotettava kansalaisuuden menettämispäätös rikoksen perusteella tehdä rikostuomion yhteydessä. Tällöin kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös saisi lainvoiman samaan aikaan rikostuomion kanssa.

Kansalaisuuden menettäminen ei kuitenkaan sovellu suomalaiseen rikosoikeusjärjestelmään rangaistukseksi. Suomessa voidaan tietyn teon perusteella tuomita vain sakkoa, vankeutta tai muu vastaava seuraamus. Rangaistukset annetaan tiettyjen tekojen perusteella ja niiden vakavuutta vastaavasti. Ajatus henkilön ominaisuuksiin kohdistuvasta kunniarangaistuksen tyyppisestä seuraamuksesta on Suomen nykyjärjestelmälle vieras.

Se, että kansalaisuuden menettämisestä päätettäisiin jo rikostuomion yhteydessä, edellyttäisi myös toimivallan huomattavaa uudelleenjärjestämistä, kun osa Maahanmuuttovirastolle ja hallintotuomioistuimille keskitetystä kansalaisuusasioita koskevasta toimivallasta siirtyisi yleisiin tuomioistuimiin. Kansalaisuuden menettämistä varten olisi selvitettävä henkilön muitakin kansalaisuuksia, missä tarvitaan Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta. Myös kokonaisharkinta, joka koskee henkilön siteitä Suomeen ja muuhun valtioon, on kuulunut maahanmuuttohallinnon tehtäviin.

Edellä esitetyn johdosta on päädytty ehdottamaan, että Maahanmuuttovirasto päättäisi kansalaisuuden menettämisestä myös silloin, kun sen perusteena olisi syyllistyminen tiettyyn rikokseen. Kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä, kun rikostuomio on lainvoimainen. Voidakseen ottaa harkintaansa kansalaisuuden menettämistä koskevan asian Maahanmuuttoviraston tulisi saada tieto Suomen kansalaiselle rikosasiassa annetusta tuomiosta ja siitä, koska tuomio on lainvoimainen.

Kansalaisuuden menettäminen, josta päätettäisiin hallinnollisessa menettelyssä sen jälkeen, kun henkilö olisi lainvoimaisesti tuomittu vakavasta Suomeen kohdistuneesta rikoksesta, olisi oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen seuraamus. Hän menettäisi sen valtion kansalaisuuden, jonka elintärkeitä etuja hän olisi vakavasti vaarantanut syyllistymällä tiettyyn rikokseen. Kansalaisuuden menettäminen Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneen vakavan rikoksen perusteella edellyttäisi aina sitä, että henkilöllä olisi paitsi jonkin toisen valtion kansalaisuus, myös riittävästi tosiasiallisia siteitä sinne. Näin pyrittäisiin varmistamaan se, että kansalaisuuden menettämisestä ja sitä mahdollisesti seuraavasta karkottamisesta ei muodostuisi ri-

koksesta tuomitulle kohtuutonta lisäsanktiota. Kansalaisuuden menettämällä saattaisi olla jonkin verran sellaista ennaltaehkäisevää vaikutusta, joka olisi verrattavissa rikosoikeudellisten seuraamusten yleis- ja erityisestävään vaikutukseen.

Kielto syyttää ja rangaista kahdesti

Kansalaisuuden menettäminen ei saa rikkoa kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti. Kaksoisrangaistuksen kieltoa ei ole perustuslaissa, mutta periaate ilmaistaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa, KP -sopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Henkilöä, joka on jo kertaalleen tuomittu tai vapautettu syytteestä, ei voida asettaa tuomioistuimessa uudelleen syytteeseen samasta teosta.

EIT:n ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. EIT on kiinnittänyt ratkaisuisaan huomiota paitsi siihen, voidaanko seuraamuksia pitää rikosoikeudellisina, myös asioiden käsittelyn asialliseen ja ajalliseen yhteyteen (Nilsson v. Ruotsi, 2005). Tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa kiellon rikkomisesta ei olisi kyse silloin, kun viranomaiset päättävät laissa mainituista erillisistä seuraamuksista (R.T. v. Sveitsi, 2000). Kyseessä ei olisi kaksoisrangaistus, jos prosessit liittyisivät toisiinsa sekä asiallisesti että ajallisesti muodostaen yhtenäisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden, jossa on mahdollista ottaa huomioon ja käsitellä moitittavan käyttäytymisen eri puolet ennakoitavalla ja suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla (A & B v. Norja, 2016).

Valtiolla olisi siten mahdollisuus säätää lailla toisiaan täydentävistä, erilaisista seuraamuksista. Rikosprosessin ja kansalaisuuden menettämistä koskevan hallinnollisen menettelyn välillä on kuitenkin oltava riittävä aineellinen ja ajallinen yhteys. Rikosasiaa ei voida arvioida uudestaan hallinnollisessa menettelyssä. Rikoksesta aiheutuvien seuraamusten tulee olla ennakoitavia ja seuraamusten kokonaisuuden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Jos kansalaisuuden menettämiseen sovelletaan niitä kriteerejä, jotka ilmenevät EIT:n ratkaisukäytännöstä, kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti seuraa menettelylle seuraavia vaatimuksia: 1) erilaiset tavoitteet, 2) ennakoitavuus, 3) prosessien yhteys, 4) suhteellisuus ja 5) ajallinen yhteys.

Erilaiset tavoitteet. Kansalaisuuden menettämällä ei voida tavoitella samoja päämääriä kuin rikostuomiolla. Rikostuomiolla annetaan rangaistus henkilölle, joka on syyllistynyt rikokseen. Vakavaan rikokseen syyllistynyt henkilö eristetään vankeusrangaistuksella sen ajaksi muusta yhteiskunnasta. Ankaralla seuraamuksella on lisäksi mahdollinen pelotevaikutus. Tarkoitus on estää henkilöä ryhtymästä rikollisiin tekoihin tulevaisuudessa (erityisestävä vaikutus) ja myös yleisemmin ehkäistä vastaavaa rikollisuutta yhteiskunnassa (yleisestävä vaikutus). Kansalaisuuden menettämisestä voidaan puolestaan päättää, jos henkilö on vakavasti vaarantanut valtion elintärkeitä etuja syyllistymällä tiettyihin rikoksiin ja hänellä on myös toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi muita siteitä sinne. Jossakin tapauksessa kansalaisuuden menettämistä saattaa seurata maasta karkottaminen.

Ennakoitavuus. Henkilön on tietyn teon tehdessään pitänyt tietää, että hän voi saada paitsi rangaistuksen, myös menettää Suomen kansalaisuuden. Tästäkin seuraa se, että kansalaisuuden voisi menettää vain sellaisten rikosten perusteella, jotka on tehty lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Ennakoitavuuden näkökulmasta henkilön olisi myös rikosprosessin yhteydessä saatava ajoissa tieto mahdollisesta kansalaisuuden menettämisestä ja karkottamisesta.

Prosessien yhteys. Toinen päätös on tehtävä ensimmäisessä prosessissa todettujen faktojen pohjalta. Kansalaisuusasiassa ei saisi olla uutta todisteiden arviointia eikä erillistä moitittavuuden arviointia, jotta rikosasiaa ei avattaisi kielletyllä tavalla uudestaan. Hallinnollinen me-

nettely keskittyisi lähinnä sen selvittämiseen, onko henkilöllä Suomen ja jonkin muun valtion kansalaisuus ja mitä siteitä hänellä on eri kansalaisuusvaltioihinsa. Rikosasian osalta tarvittaisiin tieto rikostuomiosta, sen lainvoimaisuudesta, rikosnimikkeestä ja annetusta rangaistuksesta sekä siitä, onko rikos kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Rikokseen syyllistymistä ja rangaistuksen mittaamista olisi sen sijaan käsitelty jo rikosasian tuomiossa, joka otettaisiin niiltä osin kansalaisuuden menettämistä koskevan päätöksen pohjaksi.

Suhteellisuusperiaate. Kansalaisuuden menettämisestä ja sitä mahdollisesti seuraavasta maasta karkottamisesta ei saisi tulla henkilölle kohtuutonta lisäseuraamusta. Tämänkin vuoksi henkilön kansalaisuuksien ja eri kansalaisuusvaltioihin olevien siteiden selvittäminen on olennaista. Päätös siitä, että henkilö menettää kansalaisuuden, olisi kohtuuton ja suhteellisuusperiaatteen vastainen, jos hänellä ei olisi riittävästi siteitä muuhun kansalaisuusvaltioon. Huomiota on kiinnitettävä muun muassa siihen, missä valtiossa henkilö on asunut, missä hänen perheenjäsenensä ja läheiset sukulaisensa asuvat ja mitä kielitaitoa hänellä on.

Ajallinen yhteys. Syyttömyysolettaman vuoksi on ensin ratkaistava rikosprosessissa, onko henkilö syyllistynyt sellaiseen rikokseen, jonka perusteella hän voisi menettää kansalaisuuden. Päätös kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin tehdä vain lainvoimaisen rikostuomion perusteella. Peräkkäiset menettelyt olisivat siten perusteltuja, kunhan päätös siitä, menettäköö henkilö kansalaisuuden, tehtäisiin mahdollisimman pian. Hallinnollinen menettely olisi aloitettava viivytyksettä.

Tiedonkulku ja asian vireille tulo

Tieto rikostuomiosta, jonka perusteella voitaisiin päättää kansalaisuuden menettämisestä, voisi kulkea Maahanmuuttovirastoon useammalla eri tavalla. Rikosasiasta voisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle jo syyttäjä. Kyseeseen tulevia rikoksia tulisi käsittelemään lähinnä valtakunnansyyttäjää. Tällaisessa menettelyssä ongelmana olisi se, että lainvoimaista rikostuomiota jouduttaisiin odottamaan kauan.

Ilmoituksen voisi tehdä myös käräjäoikeus sen jälkeen, kun rikostuomio on annettu. Käräjäoikeuden tuomio ei kuitenkaan todennäköisesti jää lainvoimaiseksi, koska siitä voidaan valittaa hovioikeuteen. Jos rikostuomiosta ilmoittaisi hovioikeus, lainvoimainen rikostuomio olisi oletettavasti ajallisesti lähimpänä. Tämän vaihtoehdon ongelmana on se, että tieto ei kulkisi Maahanmuuttovirastoon, jos käräjäoikeuden tuomiosta ei valitettaisi vaan se jäisi lainvoimaiseksi.

Myös Oikeusrekisterikeskukselle voitaisiin säätää tehtäväksi ilmoittaa tietyistä rikostuomioista. Tässä vaihtoehdossa saattaisi olla ongelmana ennakoitavuuden puute, jos asianosainen ei saisi riittävän aikaisessa vaiheessa tietoa siitä, että hän voi rikostuomion perusteella myös menettää Suomen kansalaisuuden.

Näistä vaihtoehdoista tiedonkulku varmistettaisiin parhaiten siten, että rikostuomiosta ilmoitaisi Maahanmuuttovirastoon käräjäoikeus tai Oikeusrekisterikeskus.

Syyttömyysolettaman vuoksi päätöstä siitä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, ei voitaisi tehdä ennen lopullista, lainvoimaista rikostuomiota. Jos kansalaisuuden menettämistä koskeva asia tulisi vireille sitä ennen, menettämisasian käsittely jäisi odottamaan rikosprosessin kulumista. Se, että rikostuomiosta valitettaisiin, pidentäisi silloin kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyaikaa, mutta kyseessä ei toisaalta olisi hallintolain 23 §:n tarkoittama aiheeton viivytyks. Ajallinen yhteys rikosprosessin ja kansalaisuuden menettämisen välillä säilyisi.

Kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyaika jäisi lyhyemmäksi, jos asia tulisi Maahanmuuttovirastossa vireille vasta sitten, kun rikostuomio olisi saanut lainvoiman. Olisi

kuitenkin huolehdittava siitä, että ajallinen yhteys rikosprosessiin säilyy ja että hallinnollisen menettelyn alkaminen ei tule tuomitulle yllätyksenä vaan on ennakoitavaa. Siksi Maahanmuuttoviraston olisi hyvä tiedottaa tuomitulle välittömästi sen jälkeen, kun käräjäoikeus olisi ilmoittanut tuomiostaan, että Maahanmuuttovirasto saattaa myöhemmin päättää kansalaisuuden menettämisestä ja karkottamisesta.

Velvollisuus ilmoittaa tietynlaisesta rikostuomiosta voisi olla käräjäoikeudella. Siitä, että tietynlainen rikostuomio on saanut lainvoiman, Maahanmuuttovirasto saisi tiedon puolestaan Oikeusrekisterikeskukselta tai asian ratkaisseelta tuomioistuimelta, minkä jälkeen kansalaisuuden menettämistä koskeva asia voisi tulla vireille.

Edellytyksenä sille, että tieto rikostuomiosta välitettäisiin Maahanmuuttovirastoon, olisivat kansalaisuuslaissa tarkoitettu rikosnimike ja kansalaisuuslaissa tarkoitettu rangaistus sekä se, että teko olisi kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Lisäksi velvollisuus tiedottaa tuomiosta olisi tietosuojaan vuoksi rajoitettava sellaisiin henkilöihin, jotka olisivat sekä Suomen että jonkin toisen valtion kansalaisia. Koska kansalaisuuden menettäminen voisi koskea vain Suomen ja jonkin muun valtion kaksoiskansalaisia, ei tietoa sitä koskevaa arviointia varten tarvittaisi sellaisista henkilöistä, joilla olisi vain yhden valtion kansalaisuus, joko Suomen tai jonkin toisen valtion. Sama koskee luonnollisesti niitä, joilla olisi useamman valtion kansalaisuus mutta ei Suomen kansalaisuutta.

Kansalaisuusaseman määrittäminen kuuluu nimenomaan Maahanmuuttovirastolle, joten muiden viranomaisten ei tarvitsisi arvioida sitä, onko henkilöllä sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus. Maahanmuuttovirasto määrittää kansalaisuuslain 36 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tai asianosaisen pyynnöstä kansalaisuusaseman, jos asialla on merkitystä Suomen kansalaisuuden olemassaolon tai siihen liittyvän oikeuden tai velvollisuuden kannalta, viranomaisen henkilörekisterissä olevan merkinnän oikeellisuuden, ulkomaalaisen Suomessa oleskelun tai muun näihin verrattavissa olevan syyn kannalta.

Maahanmuuttovirastoa voitaisiin siten pyytää määrittämään, onko henkilö sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalainen, koska henkilön kansalaisuusasemalla olisi merkitystä sen kannalta, saisiko Maahanmuuttovirasto tiedon rikostuomiosta, jonka perusteella voitaisiin päättää kansalaisuuden menettämisestä. Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansalaisuusaseman määrittämisestä koskevassa asiassa voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kansalaisuusaseman määrittämisestä voisi Maahanmuuttovirastolta pyytää tarvittaessa syyttäjä. Syyttäjä tekisi pyynnön Maahanmuuttovirastolle esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana, jos näyttäisi siltä, että syyttäjä tulee vaatimaan vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmä-rangaistusta sellaisesta rikoksesta, johon syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voisi menettää. Asianosainen saisi tiedon siitä, että hänen kansalaisuusasemansa on pyydetty määrittämään, joko syyttäjältä tai viimeistään Maahanmuuttovirastolta, kun häntä kuultaisiin kansalaisuusaseman määrittämisen johdosta. Jos voitaisiin todeta, että henkilöllä olisi sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus, syyttäjä pyytäisi käräjäoikeutta toimittamaan tiedon rikostuomiosta Maahanmuuttovirastolle. Syyttäjä esittäisi pyynnön käräjäoikeudelle rikosasian pääkäsitelystä aikana.

Pyyntöjen esittäminen Maahanmuuttovirastolle ja tuomioistuimelle sopisi syyttäjän muutoinkin aktiiviseen rooliin. Lisäksi sen, että henkilö voi menettää kansalaisuuden, olisi oltava hänen tiedossaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rikosprosessia, jotta hän pystyisi ennakkoimaan, mitä kaikkia seuraamuksia hänelle voi teosta koitua.

Käräjäoikeudella ei olisi velvollisuutta selvittää henkilön kansalaisuusasemaa. Käräjäoikeus voisi kuitenkin toimittaa tiedon rikostuomiosta Maahanmuuttovirastolle myös ilman syyttäjän pyyntöä, jos rikosasian käsittelyn yhteydessä olisi muutoin ilmennyt, että henkilöllä on sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus, ja hänet olisi tuomittu vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärankaistukseen rikoksesta, jonka perusteella kansalaisuuden voisi menettää.

Vaikka velvollisuus tiedottaa rikostuomiosta olisi käräjäoikeudella, menettämisasiaa voitaisiin alkaa selvittää Maahanmuuttoviraston aloitteesta myös silloin, kun tieto rikostuomiosta saataisiin muuta kautta. Maahanmuuttovirasto voisi saada tiedon tuomiosta esimerkiksi toisen henkilön karkottamiasian yhteydessä.

Kansalaisuuden menettäminen tulisi vireille viranomaisaloitteisesti samalla tavoin kuin silloin, kun päätetään kansalaisuuden menettämisestä kansalaisuuslain 32 tai 33 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto avaisi kansalaisuuden menettämistä koskevan asian, kun rikostuomio, josta voi seurata kansalaisuuden menettäminen, olisi saanut lainvoiman, jos tuomitulla henkilöllä olisi Suomen ja jonkin toisen valtion kansalaisuus.

Menettely ja kokonaisharkinta

Jotta menettely ei rikkoisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti, Maahanmuuttovirasto ei arvioisi uudestaan esimerkiksi rikoksen vakavuutta tai näyttökysymyksiä. Maahanmuuttovirasto keskittyisi selvittämään ainoastaan henkilön mahdollisia kansalaisuusvaltioita ja hänen siteitään niihin. Kansalaisuuden menettämisestä päätettäisiin kokonaisharkinnan perusteella, mutta siihen ei sisältyisi moitittavuusarviointia. Päätettäessä siitä, menettäkö henkilö kansalaisuuden tekemänsä rikoksen perusteella, kokonaisharkinta koskisi sitä, mitä siteitä hänellä on eri kansalaisuusvaltioihinsa. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitä seurauksia kansalaisuuden menettämisestä mahdollisesti aiheutuisi henkilön perheenjäsenille.

Kansalaisuuden menettämisestä päätettäisiin lainvoimaisen rikostuomion perusteella. Rikosasiasia olisi siten voinut valittaa käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen. Hovioikeuden annettua ratkaisunsa olisi puolestaan voinut hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Rikosprosessiin, joka koskisi valtion elintärkeitä etuja vastaan kohdistunutta rikosta, sisältyisi todennäköisesti salassa pidettäviä tietoja. Jos tiedot jäisivät myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, asianosaisen oikeusturvan kannalta olisi keskeistä, että hänellä olisi ollut mahdollisuus saattaa asia ylempien oikeusasteiden arvioitavaksi.

Kansalaisuusyleissopimuksen valmisteluasiakirjan mukaan kaikki kansalaisuutta koskevat päätökset on perusteltava kirjallisesti. Silloin, kun päätökset liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, riittää kuitenkin vähimmäismäärä tietoa. Voidaan siten katsoa, että lainvoimainen rikostuomio voisi olla perusteena kansalaisuuden menettämisestä päättämislle silloinkin, kun rikosasian käsittelyyn ja tuomion perusteluihin sisältyisi salassa pidettäviä tietoja.

Maahanmuuttovirasto voisi harkita kansalaisuuden menettämistä vain, jos sille olisi kansalaisuuslain mukainen peruste: jos henkilö olisi tuomittu tietystä vakavasta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta ja jos juuri tuosta rikoksesta olisi seurannut vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärankaistus. Rikosnimikkeen ja tuomitun rangaistuksen osalta Maahanmuuttovirasto olisi sidottu kokonaan siihen, mitä kansalaisuuslaissa olisi säädetty kansalaisuuden menettämisestä rikokseen syyllistymisen perusteella.

Jos henkilölle olisi tuomittu yhteinen rangaistus rikoksista, joista osa ei voisi olla perusteena kansalaisuuden menettämiselle, Maahanmuuttovirasto ei voisi itse arvioida sitä, mikä rangaistus olisi annettu yksinään sellaisesta rikoksesta, josta voisi kansalaisuuslain mukaan seurata kansalaisuuden menettäminen. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää yhteisen ran-

gaistuksen perusteella vain, jos tuomiosta tai sen perusteluista kävisi täysin yksiselitteisesti ilmi, että tietystä rikoksesta olisi tuomioistuimen mukaan seurannut vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärangeistus, ja rikostuomion tekstistä olisi siten nähtävissä, että käsillä olisi kansalaisuuslain mukainen peruste kansalaisuuden menettämiselle.

Maahanmuuttovirasto määrittäisi asianosaisen kansalaisuusaseman paitsi syyttäjän pyynnöstä, tarvittaessa myös viran puolesta kansalaisuuden menettämistä koskevan asian yhteydessä. Sitä, onko henkilöllä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin toisen valtion kansalaisuus, selvitetäisiin pitkälti nykykäytännön mukaisesti. Maahanmuuttoviraston arkistosta voitaisiin saada joitakin tietoja henkilön mahdollisesta toisesta kansalaisuudesta, mutta nämä tiedot koskisivat lähinnä sitä, mikä kansalaisuus hänellä olisi ollut menneisyydessä. Jos rikosasian yhteydessä esiin tulleita tietoja kansalaisuusasemasta hyödynnettäisiin, se olisi tehtävä niin, että ei rikotaisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti: itse rikosasiaa ei olisi tarkoitus avata millään tavalla uudestaan kansalaisuuden menettämistä harkittaessa.

Lähtökohta olisi edelleenkin se, että Maahanmuuttovirasto ei ottaisi yhteyttä mahdollisen toisen kansalaisuusvaltion viranomaiseen. Kyse olisi tässä vaiheessa vielä Suomen omasta kansalaisesta, joten Suomella olisi siitäkin syystä erityinen velvollisuus suojella tätä. Jos henkilöllä olisi ennen Suomen kansalaisuuden saamista ollut pakolaisasema tai hänelle olisi muutoin annettu kansainvälistä suojelua kansalaisuusvaltionsa viranomaisia vastaan, on selvää, että Suomen maahanmuuttoviranomaiset eivät voisi ottaa yhteyttä tuon valtion viranomaisiin.

Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä edeltäisi henkilön kuuleminen hallintolain mukaisesti. Maahanmuuttovirasto varaisi hänelle tilaisuuden tulla kuulluksi mahdollisesta Suomen kansalaisuuden menettämisestä ja siitä, mitä siteitä hänellä on eri kansalaisuusvaltioihinsa, mukaan lukien kielitaito, oleskeluhistoria, perheenjäsenet, sukulaiset, työskentely, yritystoiminta, koulunkäynti, opiskelu ja mahdolliset muut seikat. Maahanmuuttoviraston olisi kirjeessään kerrottava myös mahdollisen kansalaisuuden menettämisen seurauksista: jos henkilö menettäisi Suomen kansalaisuuden, hän ei voisi enää oleskella Suomessa ilman oleskelulupaa tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja hänet voitaisiin mahdollisesti karkottaa Suomesta. Häntä pyydettäisiin lausumaan samalla siitä, mitä seurauksia hänen perheenjäsenilleen mahdollisesti aiheutuisi siitä, että hän menettäisi Suomen kansalaisuuden.

Kansalaisuuden menettämistä koskevassa asiassa voisi hallintolain mukaisesti käyttää avustajaa. Se, jonka kansalaisuuden menettäminen olisi harkittavana, voisi lisäksi saada oikeusapua, jos hän täyttäisi oikeusapulain mukaiset edellytykset sen saamiselle.

Jos henkilö osoittaisi vapautuneensa toisen valtion kansalaisuudesta, häneltä ei voitaisi enää poistaa Suomen kansalaisuutta. Esimerkiksi asianosaisen esittämää, hänen aiemman kansalaisuusvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen antamaa todistusta siitä, että hän on menettänyt kyseisen valtion kansalaisuuden tai vapautunut siitä, olisi pidettävä riittävänä näyttönä siitä, että hänellä ei enää ole kyseisen valtion kansalaisuutta. Päätöstä siitä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, ei voitaisi tehdä pelkästään sillä perusteella, että jonkin toisen valtion kansalaisuuden saaminen olisi hänelle mahdollista.

Henkilön siteet eri kansalaisuusvaltioihin vaikuttaisivat esimerkiksi seuraavasti. Jos henkilö ei olisi juurikaan oleskellut toisessa kansalaisuusvaltiossaan, ei osaisi siellä käytettäviä kieliä eikä hänellä olisi siellä sellaisia perheenjäseniä tai sukulaisia, joihin hänellä olisi ollut yhteyttä, olisi vahvoja perusteita päätyä punninnassa siihen, ettei Suomen kansalaisuutta otettaisi pois. Henkilö voisi sen sijaan menettää kansalaisuuden, jos Suomen kansalaisuuden poistaminen ei merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä.

Päätöksen sisältö olisi nykykäytännön mukaisesti joko se, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden tai että hän ei menetä sitä. Päätöksen perusteluissa olisi todettava, onko henkilö

tuomittu sellaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta, jonka seurauksena voi olla kansalaisuuslaissa säädetty kansalaisuuden menettäminen, kun otetaan huomioon myös kyseisestä rikoksesta annettu rangaistus. Perusteluista tulisi ilmetä, miten hänen kansalaisuusasemansa on selvitetty. Perusteluissa olisi kerrottava, mitä siteitä hänellä on saadun selvityksen perusteella eri kansalaisuusvaltioihinsa ja miten niitä on punnittu. Lisäksi olisi kerrottava, miten henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuviin seurauksiin on kiinnitetty huomiota. Suomen kansalaisuus voitaisiin päättää menetettäväksi vain, jos tällaisella päätöksellä ei puututtaisi kohtuuttomasti henkilön yksityis- ja perhe-elämään ja kansalaisuuden menettämisestä ei muodostuisi hänelle suhteellisuusperiaatteen vastaista lisäseuraamusta rikoksesta.

Muutoksenhaku

Maahanmuuttoviraston tekemästä kansalaisuuden menettämispäätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voisi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, missä vaihtoehtoina olisivat valittaminen ilman valituslupaa tai vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupasääntelyä on viime vuosina uudistettu siten, että sen soveltamista on laajennettu uusiin asiaryhmiin. Päätökset, jotka koskevat kansalaisuushakemuksen hylkäämistä, ovat kansalaisuuslain 42 §:n muuttamista koskevien hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) perustelujen mukaan 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. Lainmuutos on tullut voimaan 1.1.2016.

Eduskunnalla käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) pääsääntönä on, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämän muutoksen tultua voimaan valituslupajärjestelmä ulottuisi myös asioihin, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä isyyden kumoamisen perusteella (kansalaisuuslaki 32 §) ja väärin tietojen antamisen perusteella (kansalaisuuslaki 33 §).

Lakiehdotuksen (HE 29/2018 vp) perustelujen mukaan valituslupajärjestelmä ei rajoittaisi asianosaisen oikeutta hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, vaan se vaikuttaisi siihen, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii tehdyn valituksen. Asianosaisten oikeusuoja turvattaisiin valituslupaperusteilla, joita ovat hallintolainkäytössä ennakkopäätösperuste, ilmeinen virhe ja muu painava syy. Muuna painavana syynä voidaan pitää asian erityistä merkitystä hakijan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta. Jos asiassa olisi valituslupaperuste, korkeimman hallinto-oikeuden olisi myönnettävä valituslupa. Valituslupajärjestelmä täyttäisi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännän lisäpöytäkirjan 2 artiklan vaatimuksen siitä, että tuomioistuimen päätöksestä on pääsääntöisesti voitava valittaa ylempään tuomioistuimeen. Kyseinen artikla koskee muutoksenhakua rikosasioissa, mutta se voi lisäksi tulla sovellettavaksi hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa.

Päätös kansalaisuuden menettämisestä vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan siinä määrin, että riittävät oikeusturvakeinot ovat tärkeitä. Menettäessään kansalaisuuden henkilö menettää samalla ne perusoikeudet, jotka perustuslain mukaan kuuluvat Suomen kansalaiselle. Näitä ovat eräiden poliittisten oikeuksien ohella suoraan perustuslaista seuraava oikeus oleskella maassa ja suoja karkottamista vastaan. Suomen kansalaisuuteen liittyy myös Euroopan unionin kansalaisuus ja siitä seuraavat oikeudet ja vapaudet, mukaan lukien työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja tietyt terveydenhuolto- ja sosiaaliturvaetuudet. Lisäksi harkinta, jonka perusteella kansalaisuuden menettämisestä päätetään, on moniulotteista niin kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n kuin myös tämän esityksen tarkoittamissa asioissa.

Kansalaisuuden menettämisestä voidaan kansalaisuuslain 32 §:n mukaan päättää isyyden kumoamisen perusteella. Jos henkilöllä on vain Suomen kansalaisuus, päätöstä sen menettämisestä ei voida tehdä, koska ketään ei saa jättää kansalaisuudettomaksi. Isyyden kumoamiseen perustuva kansalaisuuden menettäminen on säännelty tarkasti ja sidottu viiden vuoden määräaikaan. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin lapsen ikä ja siteet Suomeen.

Kansalaisuuden menettämisestä voidaan kansalaisuuslain 33 §:n mukaan päättää väärin tietojen antamisen perusteella. Jos henkilöllä on vain Suomen kansalaisuus, päätöstä sen menettämisestä ei voida tehdä, koska ketään ei saa jättää kansalaisuudettomaksi. Väärien tietojen antamisesta johtuva kansalaisuuden menettäminen on säännelty tarkasti ja sidottu viiden vuoden määräaikaan. Kansalaisuuslain 33 §:ään perustuva kansalaisuuden menettäminen liittyy läheisesti kansalaisuushakemuksiin tehtäviin kielteisiin päätöksiin. Kansalaisuushakemuksia koskevaa oikeuskäytäntöä on puolestaan runsaasti.

Kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n mukaista kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyyn sisältyy useita kansalaisuuslain ja hallintolain mukaisia menettelytakeita. Maahanmuuttoviraston päätöksestä voi kansalaisuuslain 41 §:n perusteella valittaa hallinto-oikeuteen.

Edellä mainituista syistä voidaan katsoa, että asianosaisen oikeusturva toteutuu kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n tarkoittamissa asioissa, vaikka hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa ja valituslupa myönnetään ennakkopäätösperusteella, asian käsittelyssä tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai muusta painavasta syystä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden voisi menettää Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten perusteella. Jos henkilöllä on vain Suomen kansalaisuus, päätöstä sen menettämisestä ei voitaisi tehdä, koska ketään ei saa jättää kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuuden menettäminen rikokseen syyllistymisen perusteella säänneltäisiin tarkasti. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää vain lainvoimaisen rikostuomion perusteella. Kansalaisuuden menettämisen taustalla olisi siten rikosprosessi, johon olisi sisältynyt mahdollisuus valittaa käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen ja hakea hovioikeuden ratkaisun jälkeen valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Jos korkein oikeus myöntäisi valitusluvan, kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi päättää, ennen kuin rikosasiassa olisi korkeimman oikeuden ratkaisu. Syyttäjä voisi tarvittaessa pyytää, että Maahanmuuttovirasto määrittäisi henkilön kansalaisuusaseman. Asianosainen voisi valittaa määrittämisspätöksestä hallinto-oikeuteen ja, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan, korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyyn sisältyisi useita menettelytakeita. Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen.

Näistä syistä asianosaisen oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan, vaikka hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen olisi haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa ja valituslupa myönnettäisiin ennakkopäätösperusteella, asian käsittelyssä tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai muusta painavasta syystä.

Valitusluvan hakeminen koskisi kansalaisuuden menettäneen henkilön lisäksi Maahanmuuttovirastoa, jos hallinto-oikeus kumoaisi Maahanmuuttoviraston päätöksen tai muuttaisi sitä.

Kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös tulisi voimaan, kun se on saanut lainvoiman. Tieto Suomen kansalaisuuden menettämisestä siirtyisi silloin väestötietojärjestelmään.

Kansalaisuuden menettäneen mahdollinen maasta karkottaminen

Kansalaisuuslain 2 §:n 2 kohdan ja ulkomaalaislain 3 §:n 1 kohdan mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Henkilöstä, joka menettää Suomen

kansalaisuuden, tulee siten Suomessa ulkomaalainen. Kansalaisuuden menettänyt henkilö saatetaan myös poistaa maasta.

Kuten edellä luvussa 2.3 on todettu, entisen Suomen kansalaisen maasta poistamiseen soveltuisi käännetyksenmenettelyä paremmin karkottamismenettely, joka on näistä kahdesta menettelystä ajallisesti pidempi ja oikeusturvakeinoiltaan perusteellisempi. Henkilö, joka menettäisi Suomen kansalaisuuden tämän esityksen mukaisesti, olisi voinut ennen kansalaisuuden menettämistä asua Suomessa tai jossakin toisessa valtiossa. Riippumatta siitä, missä hän olisi asunut, hänellä olisi Suomen kansalaisena ollut Suomeen lainsäädännöllinen side, jonka perusteella hänellä olisi ollut oikeus oleskella Suomessa. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jos henkilöllä olisi ollut perustuslaista seuraava oikeus oleskella Suomessa, hänen mahdollista maasta poistamistaan olisi käsiteltävä maasta karkottamisena.

Maasta karkottamista harkitaan osittain samalla tavoin kuin kansalaisuuden menettämistä, vaikka näissä asioissa on myös joitakin olennaisia eroja. Perustuslaista ja kansainvälisistä velvoitteista seuraa, että kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää vain tietyillä laissa säädettyillä perusteilla eikä ketään esimerkiksi saa jättää ilman kansalaisuutta. Maasta karkottamiselle on puolestaan omat perusteensa ja rajoituksensa; ketään ei esimerkiksi saa karkottaa sellaiselle alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen kohteeksi. Sekä kansalaisuuden menettämistä että maasta karkottamista harkittaessa kiinnitetään silti huomiota osin samoihin seikkoihin: molemmissa arvioidaan henkilön siteitä Suomeen ja hänen toiseen kansalaisuusvaltioon. Toimivaltainen viranomaisena on kummassakin asiassa Maahanmuuttovirasto.

Siltä osin, kuin maasta karkottamista harkittaessa arvioidaan samanlaisia seikkoja kuin kansalaisuuden menettämisen yhteydessä, asioiden käsitteleminen yhdessä voisi olla perusteltua. Hallintolain 23 §:n, joka koskee käsittelyn viivytyksettömyyttä, ja 25 §:n, jossa on säädetty asioiden käsittelemisestä yhdessä, voidaan katsoa puoltavan sitä, että asioita valmisteltaisiin Maahanmuuttovirastossa yhdessä.

Toisaalta voidaan myös katsoa, että erot kansalaisuuden menettämisessä ja maasta karkottamisessa puoltavat asioiden erillistä käsittelyä, jossa keskitytään ainoastaan joko kansalaisuuden menettämistä tai maasta karkottamista koskevaan harkintaan. Lisäksi on selvää, että menettelyn on noudatettava perustuslain 9 §:n 3 momenttia, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa karkottaa maasta.

Maasta karkottamista koskeva asia voisi tulla vireille sitten, kun päätös tämän esityksen mukaisesta kansalaisuuden menettämisestä olisi lainvoimainen. Maasta karkottamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta ulkomaalaislain mukaisesti.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen kansalaisuuden menettämisseuraamuksesta sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tiettyihin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun mukaisiin rikoksiin. Nämä rikoslain luvut sisältävät sellaisia rikoksia, joita voidaan pitää Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavina tekoina. Suomi voisi siten kansainvälisten velvoitteidensa rajoissa säätää, että kansalaisuuden voi menettää tällaisten rikosten perusteella. Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiseksi olisi kuitenkin aina se, ettei henkilöstä tämän seurauksena tule kansalaisuudetonta.

Kansalaisuuden voisi menettää, jos henkilö on syyllistynyt sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia ovat Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, so-

taan yllyttäminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos ja törkeä valtiopetos. Kansalaisuuden voisi niin ikään menettää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen, tahallisen törkeän ympäristön turmelemisen, törkeän pahoinpitelyn, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeän tuho työn, törkeän terveyden vaarantamisen, ydinräjähderykityksen, kaappauksen, surman, tapon ja murhan sekä radiologista asetta koskevan rikoksen perusteella. Myös seuraavat terrorismirikokset voisivat olla perusteena kansalaisuuden menettämiseksi: sellainen terroristiryhmän johtaminen, josta on säädetty rikoslain 34 a luvun 3 §:n 1 momentissa, terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittaminen. Kansalaisuuden voisi menettää tällaisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella vain, jos ne olisivat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Lisäksi edellytyksenä kansalaisuuden menettämiseksi olisi se, että henkilö on tuomittu vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeus- tai yhdistelmärankaistukseen, koska rikoksen tosiasiallisen vakavuuden on oltava ratkaisevaa. Jos kaikkien rikokselle ja rankaistukselle kansalaisuuslaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä ei voitaisi todeta, ei voitaisi päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi päättää, ennen kuin rikostuomio olisi lainvoimainen.

Käräjäoikeus ilmoittaisi Maahanmuuttovirastolle sellaisista rikostuomioista, joiden perusteella kansalaisuuden menettäminen saattaisi tulla kyseeseen. Kansalaisuuden voisi menettää vain Suomessa annetun rikostuomion perusteella. Lähtökohta on se, että kansalaisuus kuuluu valtion omaan päätösvaltaan. Tällä tavoin kansalaisuuden menettämisestä päättäminen ei siirtyisi edes välillisesti jollekin toiselle valtiolle.

Menettämispäätös tehtäisiin aina kyseisen henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Tarkastelussa otettaisiin huomioon se, mitä siteitä hänellä on eri kansalaisuusvaltioihinsa, mukaan lukien niissä käytettävien kielten taito, asuinpaikat ja oleskeluhistoria, perheenjäsenet ja sukulaiset, koulunkäynti ja opiskelu sekä työskentely ja muu taloudellinen toiminta. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitä seurauksia kansalaisuuden menettämisestä mahdollisesti aiheutuisi henkilön perheenjäsenille. Myös sellainen henkilö, joka on saanut Suomen kansalaisuuden syntyessään, voisi menettää sen tiettyihin rikoksiin syyllistymisen perusteella, jos hänellä olisi niin paljon siteitä muuhun kansalaisuusvaltioon, ettei kansalaisuuden menettäminen merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä. Sen sijaan henkilö, jolla ei olisi juuri lainkaan tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon, ei voisi menettää Suomen kansalaisuutta.

Kansalaisuutta ei voisi menettää alle 18-vuotiaana tehdyn rikoksen perusteella. Lapset eivät voisi menettää kansalaisuutta samalla, kun heidän vanhempansa menettäisi sen rikokseen syyllistymisen perusteella. Kansalaisuuden voisi menettää vain lainmuutoksen voimaantulon jälkeen tehtyjen rikosten perusteella.

Kansalaisuuden menettämiseksi sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt johonkin mainittuihin edellytyksiin täyttävään rikokseen, ei esitetä säädettäväksi sellaista määräaikaa, joka laskettaisiin rikoksen tekoajankohdasta. Kyseessä olisi esityksen mukaan poikkeuksellinen seuraamus, josta voitaisiin päättää vain poikkeuksellisen rikoksen perusteella. Kansalaisuuden menettäminen rajoittuisi Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantaviin rikoksiin. Kansalaisuuden menettämisestä olisi kuitenkin päätettävä viimeistään viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikosasiassa annettu tuomio olisi saanut lainvoiman.

Menettämispäätöksen tekisi Maahanmuuttovirasto, ja siitä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Myös ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että sen maasta karkottamista koskevissa säännöksissä otettaisiin huomioon sellaiset henkilöt, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettäminen edellyttää aina sitä, että henkilöllä on jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kyseessä voisi olla jonkin toisen Pohjoismaan, EU-valtion tai kolmannen maan kansalaisuus. Näiden valtioiden kansalaisten karkottamista koskevia säännöksiä olisi muutettava vastaavasti.

Lisäksi muutettaisiin lakia ulkomaalaisrekisteristä ja lakia tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista siten, että niissä otettaisiin huomioon esityksen mukaista kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kansalaisuuden menettämiseen mahdollisesti johtavien rikosten määrää tulevaisuudessa on vaikeahkoa arvioida. Kansalaisuuden menettäminen olisi joka tapauksessa poikkeuksellinen seuraamus, josta voitaisiin päättää vain Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten perusteella.

Oikeusministeriön selvityksen mukaan käräjäoikeudet käsittelevät 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.

Myös kansainvälisen vertailun perusteella tapauksia tulisi oletettavasti olemaan melko vähän. Siten myös esityksen taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävän pieniksi. Esitys olisi toteutettavissa hallinnonalojen menokehysten puitteissa tarvittaessa määrärahoja uudelleen kohdentamalla.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksestä aiheutuisi lisätyötä kansalaisuuden menettämistä käsitteleville viranomaisille: siitä päättävälle Maahanmuuttovirastolle ja hallinto-oikeuksille, joihin kansalaisuuden menettämistä koskevista päätöksistä voi valittaa. Korkeimman hallinto-oikeuden lisätyötä rajoittaisi se, että hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyttäisi valituslupaa. Tietojen välittäminen aiheuttaisi lisää työtä myös syyttäjille ja käräjäoikeuksille. Tapausten määrä ei kuitenkaan olisi todennäköisesti suuri, joten viranomaisten työ ei lisääntyisi merkittävästi. Jonkin verran lisätyötä sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille seuraisi ehdotetusta uudistuksesta johtuvasta koulutus- ja tiedottamistarpeesta.

Uusi peruste kansalaisuuden menettämiseksi edellyttäisi vastaavaa muutosta ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään, mutta kyseessä oleva muutos olisi pienehkö. Tiedonsaanti voitaisiin puolestaan toteuttaa ilman tietojärjestelmiin tarvittavia muutoksia, joten sitä varten ei tarvittaisi erityisiä lisäresursseja. Esityksen vaikutukset tietotekniisiin järjestelmiin jäisivät siten pieniksi.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä tavoitellaan vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen sekä terrorismin ennaltaehkäisyä. Henkilö, joka olisi syyllistynyt Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen, voisi menettää Suomen kansalaisuuden, ja hänet saatettaisiin sen jälkeen myös karkottaa Suomesta.

Suomen kansalliseen turvallisuuteen voi vaikuttaa positiivisesti, jos Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen syyllistynyt henkilö menettäisi Suomen kansalaisuuden ja hänet poistettaisiin maasta. Hän ei siten voisi tehdä uusia vastaavia rikoksia Suomessa. On tosin myös mahdollista, että hän jatkaisi rikollista toimintaa ulkomailta käsin ja suunnittelisi jopa uusia Suomeen kohdistuvia rikoksia. Suomen viranomaisten on vaikeampaa valvoa sellaisia henkilöitä, jotka mahdollisesti suunnittelisivat uusia vastaavia rikoksia Suomen ulkopuolella. Lisäksi, jos radikalisoitunut henkilö poistettaisiin maasta, häntä ei saataisi osallistumaan Suomessa sellaiseen toimintaan, joka auttaisi häntä irtautumaan vaarallisesta ideologiasta.

Vaikka kansalaisuus otettaisiin pois, maasta karkottaminen ei aina ole mahdollista. Palautuskielto estää karkottamisen, jos henkilöä uhkaa kansalaisuusvaltiossaan epäinhimillinen kohtelu tai rangaistus. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännäyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Sen myötä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, hän ei voi enää käyttää Suomen passia eri maiden välillä liikkumiseen. Voimassa olevan passilain mukaan passi peruutetaan henkilön menettäessä Suomen kansalaisuuden. Passi voidaan lisäksi jo ennen kansalaisuuden menettämistä peruuttaa rikosasioiden perusteella, jos henkilön epäillään todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus, tai hänet on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, jota hän ei ole vielä suorittanut (passilaki 15 ja 21 §). Passin puuttuminen saattaisi vaikeuttaa sellaisten rikosten tekemistä, joihin liittyisi matkustamista valtiosta toiseen.

Se, että kansalaisuuden voisi menettää eräiden vakavien rikosten perusteella, saattaisi jossain määrin ehkäistä terrorismia ja muita valtioon kohdistuvia rikoksia, koska hallinnollisella seuraamuksella saattaa olla samankaltaista ennalta estävää vaikutusta kuin rangaistuksella. Kansalaisuuden menettämisen mahdollista pelotevaikutusta rajoittaisi jonkin verran se, että kansalaisuutta ei voitaisi poistaa sellaiselta henkilöltä, jolla ei olisi Suomen kansalaisuuden lisäksi minkään muun valtion kansalaisuutta. Mahdollinen yleisestävä vaikutus kohdistuisi siten ainoastaan Suomen ja jonkin muun valtion kaksoiskansalaisiin. Esimerkiksi terrorismirikoksiin mahdollisesti liittyvä voimakas ideologinen tausta saattaisi lisäksi vähentää kansalaisuuden menettämisen pelotevaikutusta. Kansalaisuuden menettämisen uhka ei välttämättä vaikuttaisi tämänkaltaisten rikosten tekemiseen, jos sitoutuminen valtioon ja yhteiskuntaan olisi muodostunut heikoksi.

On selvää, että kansalaisuudettomuuden kiellon vuoksi kansalaisuuden menettäminen voisi koskea vain kaksoiskansalaisia. Voidaan silti pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, että tällainen merkittävä seuraamus tulisi kohdistumaan ainoastaan kaksoiskansalaisiin. Ehdotettava säännös soveltuisi sellaisiin kaksoiskansalaisiin, jotka syyllistyisivät tiettyihin vakaviin rikoksiin: he voisivat menettää niiden perusteella Suomen kansalaisuuden. Sitä vastoin henkilöt, joilla olisi pelkästään Suomen kansalaisuus, eivät voisi menettää ainoaa kansalaisuuttaan, vaikka he syyllistyisivät samanlaisiin rikoksiin.

Kyseessä olisi myös muutoin suuri periaatteellinen muutos Suomen kansalaisuuslainsäädäntöön, koska kansalaisuuden menettämisestä voidaan nykyisin päättää tietyn rajallisen ajan kuluessa vain sillä perusteella, että henkilön ei olisi alun perinkään kuulunut saada sitä. Käsillä olevan esityksen mukaan kansalaisuus voitaisiin poistaa sellaisilta henkilöiltä, jotka olisivat sinänsä täysin riidattomasti omia kansalaisiamme edellyttäen, että he tekisivät tiettyjä kyllin vakavia rikoksia. Tämä periaatteellinen muutos rajoittuisi kuitenkin kaksoiskansalaisiin eikä koskisi henkilöitä, joille Suomi on ainoa kansalaisuusvaltio. Samalla on muistettava, että

lainmuutos ei käytännössä yleisesti vaikuttaisi kaksoiskansalaiseen, koska kansalaisuuden voisi menettää vain vakavien Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuvien rikosten vuoksi.

Sen selvittäminen, olisiko henkilöllä Suomen kansalaisuuden lisäksi muuta kansalaisuutta, olisi käytännössä vaikeaa silloin, kun se liittyisi mahdolliseen kansalaisuuden menettämiseen. Henkilöllä itsellään ei olisi intressiä myötävaikuttaa toisen kansalaisuuden selvittämiseen, jos hän olisi vaarassa menettää Suomen kansalaisuuden, ja hän saattaisi pikemminkin pyrkiä salaamaan sen. Käytännössä mahdollisuudet saada toisen valtion kansalaisuutta selville olisivat vähäiset, jos toista kansalaisuutta ei olisi merkitty väestötietojärjestelmään ja käsillä ei olisi siihen selvästi viittaavaa, aidolta vaikuttavaa voimassa olevaa kansallista passia.

Kuten toteuttamisvaihtoehtojen (3.2) yhteydessä on todettu, Suomi ei voisi puuttua oman kansalaisensa oikeusasemaan kansalaisuuden poistamisella, jos hänen vasta epäiltäisiin syyllistyneen sellaiseen Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen, jonka perusteella kansalaisuuden voisi menettää. Rikosprosessi kestäisi todennäköisesti vuosia. Jos henkilö vapautuisi sen aikana toisen valtion kansalaisuudesta – joko omasta aloitteestaan tai tuon valtion aloitteesta –, ei voitaisi enää päättää, että hän menettäisi Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuudettomuuden kieltäminen, kansalaisuuden menettämistä keskeisesti rajaava oikeusnormi, saattaisi käytännössä rajoittaa tämän esityksen vaikutusta myös tällä tavoin.

On mahdollista, että myös vakavaan terrorismi- tai muuhun rikokseen syyllistyneen henkilön toinen kansalaisuusvaltio pyrkisi poistamaan häneltä oman kansalaisuutensa. Vakaviin rikoksiin syyllistyneen henkilön toinen kansalaisuusvaltio ei myöskään välttämättä haluaisi häntä alueelleen, vaikka kyse olisikin sen omasta kansalaisesta. Se saattaisi puolestaan vaikuttaa mahdollisuuksiin poistaa häntä Suomesta. Tämän lisäksi kansalaisuuden menettämiseen liittyvät kiistakysymykset saattaisivat vaikuttaa valtioiden välisiin suhteisiin. Suomi ei välttämättä hyötyisi yrityksistä siirtää entisiä kansalaisiaan muiden valtioiden vastuulle.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisuuden menettämällä saattaa mahdollisten tavoiteltujen vaikutusten lisäksi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia. Ne seikat, jotka jäävät puoltamaan esitystä, voidaan tiivistää seuraavasti. Kansalaisuuden menettäminen saattaa jonkin verran lisätä kansallista turvallisuutta ja ehkäistä Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavia rikoksia sen myötä, että niihin syyllistynyt henkilö menettäisi Suomen passinsa ja hänet lisäksi mahdollisesti karkotettaisiin Suomesta. Myös kansalaisuuden menettämistä koskevan lainsäädännön olemassaololla saattaisi olla tiettyä ennaltaehkäisevää vaikutusta.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla virkatyönä. Valmistelussa on kuultu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston rikos- ja prosessioikeuden yksikköä ja julkisoikeuden yksikköä sekä Maahanmuuttovirastoa.

Asian valmistelussa on hyödynnetty vastauksia niihin kyselyihin, jotka Suomi ja Norja toteuttivat vuonna 2014 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta. Koosteet kyselyiden vastauksista ovat saatavilla EMN:n verkkosivuilta.

Suomi selvitti muille valtioille osoittamallaan *ad hoc* -kyselyllä elokuussa 2014 mm. sitä, mahdollistaako valtion lainsäädäntö kansalaisuuden menettämisen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten perusteella ja onko kansalaisuuden saamisen tavalla merkitystä sille, voiko kansalaisuuden menettää. Suomen kyselyyn saatiin vastaus yhteensä 21 valtiolta, mukaan lukien useita tämän esityksen kansainvälisessä vertailussa (2.2) käsiteltyjä valtioita.

Norjan kysely syyskuussa 2014 koski puolestaan mm. sitä, voiko kansalaisuuden menettämisen perusteena olla a) vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa tai b) käyttäytyminen tavalla, joka vaarantaa vakavasti valtion elintärkeitä etuja. Lisäksi Norja kysyi valtioiden toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä menettämisasiossa sekä menettämispäätösten ja niihin liittyvien karkottamisten tilastoista. Norjan kyselyyn vastasi, Suomi mukaan luettuna, yhteensä kahdeksan valtiota, ja vastauksista saatiin tietoa myös eräiden tämän esityksen vertailuvaltioiden käytännöistä.

Tämän esityksen kansainväliseen vertailuun valittiin muiden Pohjoismaiden lisäksi eräitä muita perinteisesti Suomea lähellä olleita valtioita sekä sellaisia valtioita, joissa on kansalaisuuden menettämistä koskevaa käytäntöä. Vertailukohdaksi otettiin yhteensä kymmenen valtiota.

Kansainvälisten veloitteiden tarkastelussa selvitettiin kansalaisuuden menettämisen kannalta keskeisten Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten sisältöä. Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen ja kansalaisuusyleissopimuksen olennaisia kohtia tulkittiin valmistelu- ja tulkinta-asiakirjojen avulla. Myös Suomen ihmisoikeusveloitteisiin kiinnitettiin erityistä huomiota. EIT:n ratkaisukäytännöstä saatiin suuntaviivoja kansalaisuuden menettämislle ja sitä koskevalle menettelylle. Tietoja eri sopimusten osapuolista ja varamista otettiin huomioon myös kansainvälisessä vertailussa.

Ajantasaista tietoa eri valtioiden lainsäädännöstä hankittiin esitystä valmisteltaessa julkisista lähteistä, virallisilta verkkosivuilta. Painopisteenä oli vertailuvaltioiden lainsäädännön ohella niiden oma kansalaisuuden menettämistä koskeva viestintä, jota hyödynnettiin kansalaisuuslakien säännösten tulkinnassa. Eräiden valtioiden osalta oli saatavissa tietoa myös oikeuskäytännöstä. Hyödyllinen lähde oli lisäksi mm. uutisia kansalaisuuslakien muutoksista sisältävä EUDO Citizenship -sivusto (nykyinen GLOBALCIT, Global Citizenship Observatory).

Tätä esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon myös aiheeseen liittyvät oikeusministeriön selvitykset hallinnollisista seuraamuksista ja terrorismidirektiivin täytäntöönpanosta sekä tutustuttu Norjan vuonna 2015 valmistuneeseen kansalaisuuden menettämistä koskevaan selvitykseen ja sitä seuranneeseen Norjan lakiehdotukseen (Prop. 146 L) perusteluineen.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esityksestä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriön poliisiosasto ja rajavartio-osasto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Oikeusrekisterikeskus, Helsingin kärjäoikeus, korkein hallinto-oikeus, 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.

Lausuntoja saatiin yhteensä 20.

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. Suomen kansalaisuuden yhteyttä Euroopan unionin kansalaisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin painotettiin. Osa lausunnonantajista kyseenalaisti sen, että lainmuutoksella

ehkäistään terrorismia, ja huomautti, että lainmuutoksella voi olla myös päinvastaisia vaikutuksia.

Useat kiinnittivät huomiota siihen, että kansalaisuuden menettämistä voi seurata maasta karkottaminen mutta toisaalta joihinkin valtioihin ei voida palauttaa. Jotkut totesivat, 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 kansalaisuus pitäisi voida menettää myös muiden kuin ehdotuksessa mainittujen rikosten perusteella. Osa lausunnonantajista pohti sitä, tarvittaisiinko kansalaisuuden menettämistä päättämiseen myös arviota henkilön vaarallisuudesta. Eräät lausunnonantajat nostivat esiin kysymyksen menettelytakeista ja oikeusturvasta, jos rikostuomio perustuu salassa pidettäviin tietoihin. Muutama lausunnonantaja katsoi, että vaatimus vähintään viiden vuoden tuomitusta vankeusrangaistuksesta rajaa mahdollisten tapausten joukkoa liian pieneksi. Jotkut kannattivat sitä, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää lisäksi muussa EU-valtiossa annetun rikostuomion perusteella.

Osa lausunnonantajista katsoi, että valituslupajärjestelmään kuuluvat valituslupaperusteet riittävät takaamaan oikeusturvan, kun taas osa 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.

Saatujen lausuntojen perusteella täsmennettiin kansalaisuuden menettämisen oikeudellista luonnetta hallinnollisena seuraamuksena. Syyttäjän ja tuomioistuimen roolia siinä, miten tarvittava tieto rikostuomiosta kulkee Maahanmuuttovirastoon, tarkennettiin. Sitä, miten kansalaisuuden menettäneen henkilön oikeusturva toteutuisi valituslupajärjestelmän myötä, tarkasteltiin erikseen erilaisten kansalaisuuden menettämisen perusteiden kannalta. Päädyttiin siihen, että valituslupaperusteet turvaisivat oikeussuojan kansalaisuuden menettämistä koskevissa asioissa silloin, kun niissä tarvittaisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua.

Kansalaisuuden menettämistä koskevaa sääntelyä tarkennettiin. Säännökseen lisättiin maininta siitä, että siinä tarkoitettujen rikosten on tullut kohdistua Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Niiden rikosten piiriä, joiden perusteella kansalaisuuden voisi menettää, ei muutoin laajennettu eikä supistettu. Entiselle Suomen kansalaiselle myönnettävän oleskeluluvan ulkopuolelle rajattiin ainoastaan ne henkilöt, jotka olisivat menettäneet kansalaisuuden Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten perusteella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on vireillä ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Uuden lain myötä kaikki valitukset ohjautuvat korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituslupamenettelyn kautta, koska siitä tulee pääsääntö. Kansalaisuuslain muutoksenhakusäännöstä muutettaisiin jo tässä hallituksen esityksessä vastaamaan tulevan yleislain pääsääntöä.

Eduskunnassa on vireillä ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp). Esityksessä ehdotettava laki korvaisi

HE 272/2018 vp

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain, joka esitetään kumottavaksi. Lisäksi lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista. Jos esitys hyväksytään eduskunnassa, tätä hallituksen esitystä käsiteltäessä on otettava huomioon, että laki ulkomaalaisrekisteristä on kumottu ja tiedonsaantia koskevat säännökset sisältyvät uuteen lakiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki kansalaisuuslain muuttamisesta

29 §. *Entinen Suomen kansalainen.* Pykälän 1 momentissa säädetään entisen Suomen kansalaisen mahdollisuudesta saada Suomen kansalaisuus ilmoituksesta. Pykälän 2 momentin mukaan se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32 tai 33 §:n perusteella, ei voi saada 1 momentin nojalla Suomen kansalaisuutta.

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 33 a §, jonka mukaan tiettyihin rikoksiin syyllistynyt voisi menettää Suomen kansalaisuuden. Kun kansalaisuus menetettäisiin ehdotetun 33 a §:n mukaan, näissäkin tapauksissa ei vastaavasti olisi mahdollista saada kansalaisuutta takaisin ilmoitusmenettelyllä, koska kansalaisuuden menettäminen jäisi vaille sille tarkoitettua merkitystä.

Entiselle Suomen kansalaiselle tarkoitettu ilmoitusmenettely ei lisäksi soveltuisi kansalaisuuden saamiseen silloin, kun henkilö olisi tuomittu lainvoimaisella tuomiolla kansalaisuuslain 33 a §:ssä tarkoitettuun rangaistukseen 33 a §:ssä tarkoitettua rikoksesta, yrityksestä tai osallisuudesta, vaikka hän olisi menettänyt Suomen kansalaisuuden muutoin kuin viranomaisaloitteisesti Maahanmuuttoviraston päätöksen perusteella. Henkilö, joka olisi esimerkiksi menettänyt Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään tai vapautunut siitä oman hakemuksensa perusteella, ei siten voisi saada kansalaisuutta entisen Suomen kansalaisen ilmoituksen perusteella, jos hänet olisi tuomittu lainvoimaisella tuomiolla 33 a §:ssä tarkoitettua teosta vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 33 a §:n perusteella tai joka on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla 33 a §:ssä tarkoitettua rikoksesta 33 a §:ssä tarkoitettuun rangaistukseen, ei voisi 29 §:n 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta.

33 a §. *Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella.* Kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa säätämisen kansalaisuuden menettämisestä sillä perusteella, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja. Kansalaisuusyleissopimuksen sanamuoto on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevasta yleissopimuksesta. Näiden kansainvälisten sopimusten tarkoittamaa käyttäytymistä ovat vakavat valtion kohdistuvat rikokset. Tällaisina rikoksina voidaan pitää vakavia maanpetos- ja valtiopetosrikoksia, joista säädetään rikoslain 12 ja 13 luvussa. Myös vakavia terrorismirikoksia, joista säädetään rikoslain 34 a luvussa, voidaan pitää tällaisina tekoina, jos ne kohdistuvat nimenomaan Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 33 a §, jonka mukaan tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneisiin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistyneille voitaisiin tehdä päätös Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Suomen kansalaisuuden saamisen peruste ei vaikuttaisi siihen, voiko Suomen kansalaisuuden menettää rikokseen syyllistymisen perusteella.

Jos henkilöllä olisi pelkästään Suomen kansalaisuus, säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ei saisi kansalaisuuslain 4 §:n perusteella soveltaa. Jos hän olisi esimerkiksi omasta aloitteestaan vapautunut toisen valtion kansalaisuudesta tai hänellä olisi ainoastaan mahdollisuus saada jonkin toisen valtion kansalaisuus tulevaisuudessa, ei voitaisi katsoa, että kyseessä olisi hänen nykyinen kansalaisuusvaltionsa. Henkilöä ei niin ikään voitaisi pitää toisen valtion kansalaisena, jos kyseisen valtion toimivaltainen viranomainen ilmoittaisi, ettei hänellä ole sen

kansalaisuutta. Esimerkiksi asianosaisen esittämää, hänen aiemman kansalaisuusvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen antamaa todistusta siitä, että hän on menettänyt kyseisen valtion kansalaisuuden tai vapautunut siitä, olisi pidettävä riittävänä näyttönä siitä, että hänellä ei enää ole kyseisen valtion kansalaisuutta.

Lähtökohta olisi nykykäytännön mukaisesti edelleenkin se, että Maahanmuuttovirasto ei ottaisi yhteyttä mahdollisen toisen kansalaisuusvaltion viranomaiseen.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne rikoslain kohdat, joiden perusteella Suomessa annettu tuomio voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Menettämispäätös voitaisiin tehdä, kun rikostuomio on lainvoimainen. Rikoksia, joiden perusteella kansalaisuus voitaisiin päättää menetetyksi, olisivat rikoslain maanpetosrikoksia koskevan 12 luvun 1–6 §:n, valtiopetosrikoksia koskevan 13 luvun 1 ja 2 §:n ja terrorismirikoksia koskevan 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5–8 kohdan, 1 §:n 2 ja 3 momentin, 1 a §:n, 3 §:n 1 momentin, 4, 4 a, 4 c ja 5 §:n mukaiset rikokset. Näistä rikoksista on säädetty rangaistukseksi ainoastaan vankeutta, ja niiden rangaistusasteikon maksimi on vähintään kahdeksan vuotta vankeutta.

Rikoslain 12 luvun 1–6 §:ssä säädetty maanpetosrikokset ja rikoslain 13 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetty valtiopetosrikokset kohdistuvat Suomen elintärkeisiin etuihin. Kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa siten säätämisen siitä, että Suomen kansalaisuuden voisi menettää niihin syyllistymisen perusteella. Terrorismirikokset, joista on säädetty rikoslain 34 a luvussa, voivat sen sijaan kohdistua paitsi Suomen elintärkeitä etuja vastaan, myös johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön.

Pykälän 1 momentissa olisi siksi tarpeen säätää kansalaisuuden menettämisen edellytykseksi myös se, että lainkohdassa tarkoitettu rikos olisi kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää jonkin lainkohdassa tarkoitetun terrorismirikoksen perusteella vain, jos terrorismirikosta koskevan tuomion perusteluista ilmenisi, että päärikoksen terroristinen tarkoitus koskisi seurauksia Suomen väestölle, Suomen hallitukselle, muulle Suomen valtion viranomaiselle, Suomen valtiosäännölle, Suomen oikeusjärjestykselle, Suomen valtiontaloudelle tai Suomen yhteiskunnallisille perusrakenteille. Kansalaisuuden menettämisestä ei sen sijaan voitaisi päättää pelkästään johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön kohdistuneen terrorismirikoksen perusteella.

Kansalaisuuden menettämisseuraamus kytkettäisiin pykälän 1 momentissa edellä mainittujen rikoslain säännösten lisäksi tuomioistuimen tuomitsemaan rangaistukseen. Rikoksesta tuomittu tosiasiallinen rangaistus heijastaa rikoksen vakavuutta yksittäistapauksessa, ja siksi myös se ehdotetaan otettavaksi huomioon säädettäessä kansalaisuuden menettämisen perusteista. Eryteisesti terrorismirikosten rangaistusasteikot ovat hyvin laajoja. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että kansalaisuuden menettämisseuraamus olisi mahdollista vain, jos rikoksesta on tuomittu vähintään viiden vuoden pituiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä tarkoitettuun yhdistelmä-rangaistukseen. Yhdistelmä-rangaistuksella, josta on säädetty vuoden 2018 alussa voimaan tullessa rikoslain muuttamista koskevassa laissa (800/2017), on korvattu aikaisempi koko rangaistuksen suorittaminen vankilassa.

Silloin, kun rikoksen yritys on edellä mainitun rikoslain säännöksen mukaan rangaistava, kansalaisuuden voisi menettää myös kyseisen rikoksen yrityksen perusteella sillä edellytyksellä, että siitä tosiasiallisesti tuomittu rangaistus olisi vähintään viisi vuotta ehdotonta vankeutta tai yhdistelmä-rangaistusta. Sama koskisi osallisuutta jonkin edellä mainitun rikoslain säännöksen mukaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää ehdotetun 33 a §:n perusteella vain, jos rikosasian tuomio olisi annettu Suomessa. Tällä tavoin otettaisiin huomioon niin kullekin valti-

olle kuuluva valta päättää omasta kansalaisuudestaan, kuin myös kielto syyttää ja rangaista kahdesti ja siitä seuraavat vaatimukset hallinnollisen seuraamuksen käsittelylle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää yhteisen rangaistuksen perusteella. Tuomioistuin saattaisi tuomita myös yhteisen rangaistuksen rikoksista, joista vain osa voisi olla perusteena kansalaisuuden menettämiselle. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää yhteisen rangaistuksen perusteella vain, jos rikostuomion tekstistä olisi nähtävissä, että käsillä olisi kansalaisuuslain 33 a §:n mukainen peruste kansalaisuuden menettämiselle. Tuomiosta tai sen perusteluista olisi käytävä täysin yksiselitteisesti ilmi, että 1 momentissa tarkoitettusta rikoksesta olisi tuomioistuimen mukaan seurannut vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärankaistus.

Pykälän 3 momentin mukaan päätöstä Suomen kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi tehdä, jos henkilö oli rikoksen tehdessään alle 18-vuotias tai jos olisi kulunut yli viisi vuotta siitä, kun 1 momentissa tarkoitettu rikosasiassa annettu tuomio olisi saanut lainvoiman.

Alle 18-vuotias henkilö, joka ei ole täysi-ikäinen, on lapsisopimuksen 1 artiklan mukaisesti lapsi. Sopimuksen 3 artiklan mukainen lapsen edun ensisijaisuus ja 8 artiklan mukainen lapsen oikeus kansalaisuutensa säilyttämiseen otettaisiin säännöksessä huomioon siten, että kansalaisuuden voisi menettää ainoastaan täysi-ikäisenä tehdyn rikoksen perusteella.

Lapsi ei menettäisi Suomen kansalaisuuttaan, jos hänen vanhempansa menettäisi Suomen kansalaisuuden 1 momentin perusteella. Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen mukaisesti sopimusvaltio ei voi säätää, että lapset menettäisivät kansalaisuuden samalla, kun heidän vanhempansa menettää kansalaisuuden valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavan käyttäytymisen vuoksi.

Kansalaisuuslain mukaisessa päätöksenteossa noudatetaan hallintolakia siltä osin kuin menettelystä ei ole säädetty kansalaisuuslaissa. Siten menettämisseuraamusprosessissa noudatetaan hallintolain säännöksiä asian käsittelystä, selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta ja asian ratkaisemisesta.

Asia, joka koski kansalaisuuden menettämistä ehdotetun 33 a §:n perusteella, olisi käsiteltävä hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on kansalaisuuden menettämistä koskevassa asiassa keskeinen. EIT:n tulkintakäytännön mukaan kansalaisuuden mielivaltaisen poistamisen kielto edellyttää sitä, että viranomaiset toimivat asiassa viivytyksettä. Asian viivytyksetön käsittely olisi olennaista myös sen vuoksi, että mahdollisella kansalaisuuden menettämisellä säilyisi ajallinen yhteys rikosprosessiin. Ilman ajallista yhteyttä hallinnollinen menettely, jossa päätettäisiin kansalaisuuden menettämisestä rikokseen syyllistymisen perusteella, rikkoisi kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti, koska tähän kieltoon sisältyy myös se, että asianosaista ei saa jättää rikosprosessin päätyttyä tarpeettoman pitkäksi ajaksi epävarmaan tilaan.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 32 ja 33 §:ssä kansalaisuuden menettäminen on sidottu viiden vuoden määräaikaan. Myös sille, milloin 33 a §:n mukaisesta kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää, ehdotetaan viiden vuoden määräaikaa, joka laskettaisiin 1 momentissa tarkoitettun rikosasian tuomion lainvoimaiseksi tulosta.

33 b §. *Arviointi päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että päätös kansalaisuuden menettämisestä tehtäisiin aina henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otettaisiin huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa. Jos muita kansalaisuusvaltioita olisi useampi kuin yksi, arviointiin henkilön siteitä jokaiseen kansalaisuusvaltioon erikseen. Ar-

vioinnissa tarkasteltaisiin henkilön siteitä sellaiseen valtioon, jonka kansalaisuus hänellä sillä hetkellä olisi.

Arvioitaessa henkilön siteitä Suomeen ja muuhun kansalaisuusvaltioon punnittaisiin seuraavia seikkoja. Merkitystä olisi henkilön oleskeluhistorialla ja asuinpaikoilla sekä sellaisilla perheenjäsenillä ja muilla sukulaisilla, joihin hänellä olisi ollut yhteyttä, samoin kuin koulunkäynnillä ja opiskelulla sekä työskentelyllä ja muulla taloudellisella toiminnalla. Huomioon otettaisiin myös se, miten hän osaa muussa kansalaisuusvaltiossa käytettäviä kieliä. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitä seurauksia kansalaisuuden menettämisestä mahdollisesti aiheutuisi henkilön perheenjäsenille.

Myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuuden, jos hänellä olisi niin paljon siteitä muuhun kansalaisuusvaltioon, ettei kansalaisuuden menettäminen merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä. Sen sijaan henkilö, jolla ei olisi juuri lainkaan tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon, ei voisi menettää Suomen kansalaisuutta. Kokonaišharkinnassa ei enää voisi eikä saisi arvioida tehdyn rikoksen tai tehtyjen rikosten vakavuutta. Lakia sovellettaessa olisi lisäksi otettava huomioon syrjinnän kieltö, joka koskee esimerkiksi alkuperää ja uskontoa.

Henkilöä kuultaisiin hallintolain mukaisesti hänen siteistään Suomeen ja muuhun kansalaisuusvaltioon sekä mahdollisista seurauksista, joita hänen perheenjäsenilleen aiheutuisi siitä, että hän menettäisi Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettämistä koskevan päätöksen perusteluista tulisi ilmetä, miten henkilön kansalaisuusasema olisi selvitetty sekä mitä seikkoja arvioinnissa olisi otettu huomioon ja miksi olisi päädytty siihen, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden tai että hän ei menetä sitä.

42 §. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) ehdotetaan, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Kansalaisuuslain 42 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 32 ja 33 §:ssä tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännöstä ei ehdotettu muutettavaksi kyseisessä hallituksen esityksessä, jonka seurauksena valituslupajärjestelmä tulisi pääsäännöksi myös kansalaisuuslain 32 ja 33 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeuden päätökseen saisi 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupajärjestelmä merkitsee sitä, että hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen on haettava valituslupaa. Se vaikuttaa siihen, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Jos tapauksessa on jokin valituslupaperuste, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Hallintolainkäytössä valituslupaperusteita ovat ennakkopäätöksen tarve, asian käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe tai muu painava syy.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden voisi menettää Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten perusteella. Kansalaisuuden menettäminen rikoksen syyllistymisen perusteella säänneltäisiin tarkasti. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää vain lainvoimaisen rikostuomion perusteella. Syyttäjä voisi tarvittaessa pyytää rikosprosessin aikana, että Maahanmuuttovirasto määrittäisi henkilön kansalaisuusaseman. Asianosainen voisi valittaa määrittämispäätöksestä hallinto-oikeuteen ja, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan, korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kansalaisuuden menettämistä koskevan asian käsittelyyn sisältyisi useita kansalaisuuslain ja hallintolain mukaisia menettelytakeita. Maa-

hanmuuttoviraston päätöksestä voisi kansalaisuuslain 41 §:n mukaisesti valittaa hallinto-oikeuteen.

Näistä syistä asianosaisen oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan, vaikka hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen olisi haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa ja valituslupa myönnettäisiin ennakkopäätösperusteella, asian käsittelyssä tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai muusta painavasta syystä.

Se, että hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen olisi haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa, koskisi myös Maahanmuuttovirastoa, jos hallinto-oikeus kumoaisi Maahanmuuttoviraston päätöksen tai muuttaisi sitä. Pykälän 2 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin vastaavasti.

1.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

47 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalainen, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden kansalaisuuslain 33 a §:n perusteella, ei voisi saada oleskelulupaa tämän pykälän perusteella.

Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:n mukaan kansalaisuuden voisi menettää tiettyihin rikoksiin syyllistymisen vuoksi. Voidaan katsoa, ettei ulkomaalaislain 47 §:n mukaista entisen Suomen kansalaisen oleskelulupaa olisi tarkoitettu sellaiselle henkilölle, joka olisi menettänyt Suomen kansalaisuuden Maahanmuuttoviraston päätöksellä kansalaisuuslain 33 a §:n perusteella sen vuoksi, että hän olisi syyllistynyt Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen. Sen sijaan henkilöltä, joka olisi menettänyt kansalaisuuden Maahanmuuttoviraston päätöksellä jollakin muulla perusteella, ei suljettaisi pois mahdollisuutta saada oleskelulupaa entisenä Suomen kansalaisena. Esimerkiksi useiden vuosien ajan Suomessa asuneella henkilöllä, jolla olisi kansalaisuuden saadessaan ollut pysyvä oleskelulupa, olisi siten kansalaisuuden menettäytään mahdollisuus saada määräaikainen oleskelulupa tällä perusteella, jos hän ei olisi menettänyt kansalaisuutta Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen syyllistymisen vuoksi.

143 §. *Maasta karkottaminen.* Pykälässä säädetään maasta karkottamisen määritelmästä. Pykälä ei ota huomioon tilanteita, joissa karkotettavana on henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuutensa. Voimassa olevan kansalaisuuslain 32 ja 33 §:n mukaan Suomen kansalaisuuden voi menettää tietyin edellytyksin. Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:n mukaan tiettyihin rikoksiin syyllistynyt voisi myös menettää Suomen kansalaisuutensa. Ulkomaalaislain maasta karkottamista koskevaa sääntelyä on syytä muuttaa siten, että siinä huomioidaan myös kansalaisuutensa menettäneet.

Kun henkilö menettää Suomen kansalaisuutensa, hänellä ei ole laillista oikeutta maassa oleskeluun, ellei hän hae ja hänelle myönnetä oleskelulupaa tai hänen oleskeluaan unionin kansalaisena rekisteröidä siten kuin ulkomaalaislaissa säädetään. Jos kansalaisuutensa menettänyt ei saisi oikeutta jäädä maahan, hänestä voitaisiin tehdä päätös maasta poistamisesta. Kun kyseessä on entinen Suomen kansalainen, jolla on ollut perustuslaista seuraava oikeus oleskella Suomessa, rinnastuisi hänen maasta poistamisensa sellaisen ulkomaalaisen maasta poistamiseen, joka on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla tai jonka oleskelu on rekisteröity.

Sen lisäksi, että tässä esityksessä ehdotetaan 143 §:n maasta karkottamista koskevan määritelmän täydentämistä, on tarpeen myös täydentää maasta karkottamisen perusteita koskevia

ulkomaalaislain säännöksiä myöhemmin esitettävällä tavalla. Muutosehdotusten tarkoituksena on selventää, että kansalaisuuden menettäneiden henkilöiden mahdollista maasta poistamista olisi arvioitava maasta karkottamisena, ei käännyttämisenä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista myös silloin, kun kyseessä on Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen.

Samalla ehdotetaan korjattavaksi pykälän 3 kohdassa oleva virhe. Kohdassa käytetään ilmaisu-oleskelulupakortti, vaikka kyseessä on ulkomaalaislain 161 §:n tarkoittama unionin kansalaisen perheenjäsenelle myönnettävä oleskelukortti.

149 §. Maasta karkottamisen perusteet. Pykälässä säädetään niistä perusteista, joilla ulkomaalainen voidaan karkottaa maasta. Pykälä ei ota huomioon tilanteita, joissa karkotettava on entinen Suomen kansalainen eikä oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen. Maasta karkottamisen perusteita ei kuitenkaan olisi tarpeen muuttaa eikä lisätä.

Pykälän 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä huomioidaan myös Suomen kansalaisuuden menettäneet ulkomaalaiset. Karkottamisen perusteet säilyisivät ennallaan, mutta niitä sovellettaisiin ehdotetun muutoksen perusteella myös sellaisiin henkilöihin, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuuden. Myös entinen Suomen kansalainen voitaisiin siten karkottaa niillä perusteilla, jotka pykälässä on mainittu.

168 §. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet. Pykälässä säädetään unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteista. Pykälä ei ota huomioon tilanteita, joissa karkotettava on entinen Suomen kansalainen eikä oleskelunsa rekisteröinyt tai oleskelukortin omaava henkilö. Sen vuoksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään uusi 6 momentti, jonka mukaan pykälää sovellettaisiin myös sellaisiin unionin kansalaisiin ja unionin kansalaisen perheenjäseniin, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuutensa. Maasta karkottamisen perusteita ei ehdoteta muutettavaksi.

169 §. Pohjoismaan kansalaisen käännyttämisen ja karkottamisen perusteet. Pykälässä säädetään pohjoismaan kansalaisen käännyttämisen ja karkottamisen perusteista. Pykälä ei ota huomioon tilanteita, joissa karkotettava on entinen Suomen kansalainen eikä oleskelunsa 157 §:n 3 momentin mukaan rekisteröinyt henkilö. Sen vuoksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan pykälän 2 ja 3 momenttia sovellettaisiin myös sellaisiin Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisiin, jotka ovat menettäneet Suomen kansalaisuutensa. Maasta karkottamisen perusteet säilyisivät ennallaan.

1.3 Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta

5 §. Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 2 momentin mukaan tietoja voitaisiin kerätä ja tallettaa rekisteriin myös sellaisista henkilöistä, joiden Suomen kansalaisuuden menettämistä vasta harkitaan tai joiden kansalaisuusasemaa vasta määritetään. Tällainen säännös ottaisi paremmin huomioon ulkomaalaisasioiden sähköisen käsittelyjärjestelmän (UMA) luonteen, johon kuuluu se, että asioiden käsittely selvityksineen toteutuu käytännössä nimenomaan UMA:ssa tehtävinä toimenpiteinä.

6 §. Arkaluonteisten henkilötietojen tallettaminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin 2 kohta kattaisi myös sellaiset rangaistavat teot, jotka saattavat vaikuttaa Suomen kansalaisuuden menettämiseen.

8 §. *Ulkopuoliset tietolähteet.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin 1 kohta kattaisi myös ne tilanteet, joissa tiedot Suomen kansalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista ja tiedot rikosasioissa annetuista Suomen kansalaisia koskevista ratkaisuksista olisivat välttämättömiä kansalaisuuden menettämisestä päättämistä varten.

11 §. *Salassapito.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että salassapidon täsmennettäisiin tarkoittavan myös muuta asianosaista kuin hakijaa. Kansalaisuuden menettämisessä on kyse viranomaisaloitteisesta asiasta. Henkilö, jota kansalaisuuden menettäminen koskee, ei siten ole hakija vaan muu asianosainen.

1.4 Laki tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksistaan annetun lain muuttamisesta

2 a §. *Velvollisuus ilmoittaa maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia koskevista ratkaisuksista.* Lakia tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusi 2 a §, jonka mukaan tuomioistuimen olisi ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle sellaisesta rikostuomiosta, jonka perusteella Maahanmuuttovirasto saattaisi päättää kansalaisuuden menettämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuimen olisi syyttäjän pyynnöstä ilmoitettava kansalaisuuslain 33 a §:ssä tarkoitettua maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikosta koskevasta ratkaisustaan lähettämällä siitä jäljennös Maahanmuuttovirastolle, jos tuomitulla henkilöllä olisi sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus. Ilmoitusvelvollisuus ei edellyttäisi ratkaisun lainvoimaisuutta.

Suomen kansalaisuuden voisi menettää vain sellainen henkilö, jolla olisi Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Maahanmuuttovirasto tarvitsisi siten tiedon edellä mainituista ratkaisuksista vain, jos ne koskisivat henkilöitä, joilla olisi sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus. Tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuus ei edellyttäisi sitä, että rikosasian ratkaisu olisi ilmoitusajankohtana lainvoimainen, vaan Maahanmuuttovirasto jäisi seuraamaan ratkaisun lainvoimaiseksi tulemistä ja pyytäisi siitä tarvittavaa tietoa tuomioistuimelta tai Oikeusrekisterikeskukselta.

Tuomioistuimen olisi ilmoitettava maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikosta koskevasta ratkaisustaan Maahanmuuttovirastolle syyttäjän pyynnön perusteella. Ennen pyynnön esittämistä syyttäjä selvittäisi, olisiko henkilöllä sekä Suomen että jonkin toisen valtion kansalaisuus. Sitä varten syyttäjä voisi tarvittaessa pyytää Maahanmuuttovirastoa määrittämään henkilön kansalaisuusaseman kansalaisuuslain 36 §:n mukaisesti.

Kansalaisuuslain 36 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto määrittää viranomaisen tai asianosaisen pyynnöstä kansalaisuusaseman, jos asialla on merkitystä Suomen kansalaisuuden olemassaolon tai siihen liittyvän oikeuden tai velvollisuuden kannalta, viranomaisen henkilörekisterissä olevan merkinnän oikeellisuuden, ulkomaalaisen Suomessa oleskelun taikka muun näihin verrattavissa olevan syyn kannalta. Syyttäjä voisi tämän säännöksen perusteella pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä, koska sillä, olisiko henkilöllä sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus, olisi merkitystä sen kannalta, saisiko Maahanmuuttovirasto tiedon tuomiosta, jonka perusteella voitaisiin päättää kansalaisuuden menettämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimella olisi 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus ilmoittaa ratkaisustaan myös ilman syyttäjän pyyntöä. Tuomioistuimella saattaisi olla myös ilman syyttäjän pyyntöä tieto siitä, että henkilöllä olisi sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus, jos se ilmenisi asiassa muutoin. Silloin tuomioistuimen olisi ilmoitettava tietyistä ratkaisuksista Maahanmuuttovirastolle myös ilman syyttäjän pyyntöä. Tuomioistuimella ei olisi kuitenkaan velvollisuutta selvittää henkilön kansalaisuusasemaa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansalaisuuden menettämisestä tiettyihin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Perustuslain 8 §:n mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tämän periaatteen voidaan katsoa koskevan myös tässä esityksessä ehdotettua kansalaisuuden menettämisseuraamusta. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kansalaisuuden menettämistä koskevaa kansalaisuuslain 33 a §:ää ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen tämän lainmuutoksen voimaantuloa. Kansalaisuuden voisi siten menettää rikokseen tai rikoksiin syyllistymisen perusteella 33 a §:n mukaisesti vain, jos kyseinen rikos tai kyseiset rikokset olisi tehty tämän esityksen mukaisen lainmuutoksen tultua voimaan.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslakia muutettavaksi siten, että Suomen 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.

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin Suomen kansalaisuutta koskeva 5 §, yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, yksityiselämän suojaa koskeva 10 § ja oikeusturvaa koskeva 21 §. Näillä perustuslain kohdilla on yhteyksiä myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, joita on käsitelty tarkemmin yllä luvussa 2.2.

Perustuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Hallituksen esityksessä tämän pykälän perusteluissa todetaan, että säännöksen tarkoituksena on antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta. Säännös vastaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (10.12.1948) 15 artiklaa, jonka mukaan jokaisella yksilöllä on oikeus kansalaisuuteen eikä keltään saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Kansalaisuudettomuuden kielto seuraa myös Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista: kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklasta ja kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklasta.

Käsillä olevan esityksen mukaiset perusteet kansalaisuuden menettämiseksi säädettäisiin tarkasti laissa. Kansalaisuuden voisi menettää vain, jos henkilö ei jäisi sen seurauksena kansalaisuudettomaksi. Ehdotettu lainmuutos olisi siten perustuslain 5 §:n mukainen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälä vastaa perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon 5 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–46, PeVM 25/1994 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on uudistuksen esitöitä koskeneessa lausunnossaan (PeVM 25/1994 vp) pohtinut perusoikeuksien sallittuja rajoituksia. Se on lausunnossaan todennut, että mahdollisten rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lisäksi ra-

joitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Alle 18-vuotias henkilö, joka ei ole täysi-ikäinen, on lapsisopimuksen 1 artiklan mukaisesti lapsi. Kun otetaan huomioon sopimuksen 3 artiklan mukainen lapsen edun ensisijaisuus ja 8 artiklan mukainen lapsen oikeus kansalaisuutensa säilyttämiseen, voidaan pitää perusteltuna, että kansalaisuuden voisi menettää ainoastaan täysi-ikäisenä tehdyn rikoksen perusteella. Lasten rajaaminen esitettävän kansalaisuuden menettämisen ulkopuolelle ei merkitsisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyä ikään perustuvaa syrjintää. Kun otetaan huomioon myös lapsisopimuksen määräykset, lasten ja täysi-ikäisten henkilöiden tällä tavoin erilaiselle kohtelulle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Kansalaisuusyleissopimuksen 5 artiklan 2 kappaleen mukaan kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin. Käsillä olevan ehdotuksen mukaan myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuuden, jos kaikki edellytykset kansalaisuuden menettämiseksi täyttyisivät. Suomen kansalaisia ei asetettaisi tässä esityksessä keskenään eri asemaan sillä perusteella, ovatko he saaneet Suomen kansalaisuuden syntyessään vai myöhemmin esimerkiksi kansalaistamalla.

Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen d kohdan mukaan kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää sillä perusteella, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavana käyttäytymisenä voidaan pitää sellaisia rikoksia kuin esimerkiksi maanpetos ja eräät terroristirikokset. Henkilö voisi menettää kansalaisuuden, jos hän olisi syyllistynyt johonkin tällaiseen vakavaan rikokseen. Ketään ei kuitenkaan voitaisi jättää ilman kansalaisuutta.

Kansalaisuudettomuuden kiellon vuoksi nyt esitettävä kansalaisuuden menettäminen voi koskea vain sellaisia henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Ehdotettava lainmuutos koskisi siten ainoastaan kaksoiskansalaisia. Sellainen henkilö, jolla on pelkästään Suomen kansalaisuus, ei voisi menettää kansalaisuutta samantyyppisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Kansalaisuudettomuuden estämistä voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä syynä sille, että kansalaisuuden menettäminen rajoitetaan niihin henkilöihin, joilla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus.

On lisäksi huomattava, että myös kaksoiskansalainen voisi tämän esityksen mukaan menettää kansalaisuuden vain poikkeuksellisesti: sen jälkeen, kun hänet olisi lainvoimaisesti tuomittu vakavasta rikoksesta, joka olisi kohdistunut Suomen valtion elintärkeitä etuja vastaan. Esityksen mukaan kansalaisuuden menettäminen kytkettäisiin ensinnäkin sellaisiin rikoslain lukuihin, joiden voidaan katsoa sisältävän Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavia rikoksia. Toiseksi kansalaisuuden voisi menettää vain sellaisten rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun mukaisen rikosten perusteella, joista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta ja jotka ovat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Kolmanneksi kansalaisuuden voisi menettää tällaisen rikoksen perusteella vain, jos siitä olisi tuomittu vähintään viiden vuoden ehdoton vankeusrangaistus tai yhdistelmä rangaistus. Lisäksi kansalaisuuden menettäminen edellyttäisi esityksen mukaan sitä, että henkilöllä olisi riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon.

Käsillä oleva esitys ei asettaisi ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan iän, alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esitettävä lainmuutos olisi siten perustuslain 6 §:n mukainen.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei teko-

kellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Kun otetaan huomioon myös EIT:n ratkaisukäytäntö, rikokseen perustuvaa kansalaisuuden menettämistä voidaan pitää sellaisena seuraamuksena, johon rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat vaatimukset soveltuvat. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta voidaan katsoa seuraavan, että kansalaisuutta ei voisi menettää sellaisen rikoksen perusteella, joka olisi tehty ennen nyt esitettävän lainmuutoksen voimaantuloa.

Suomen kansalaisuuden voisi tämän esityksen mukaisesti menettää ainoastaan sellaisen rikoksen perusteella, johon henkilö syyllistyisi ehdotetun lainmuutoksen tultua voimaan. Tämä ehdotus noudattaisi siten perustuslain 8 §:n mukaista rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. EIT on eräissä edellä luvussa 2.2 selostetuissa ratkaisuisaan arvioinut sitä, onko kansalaisuuden menettäminen rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, joka koskee oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Tuomioistuin on näissä ratkaisuisaan todennut, että kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin, viranomaisten on toimittava viivytyksettä ja kansalaisuuden menettämiseen tulee liittyä menettelytakeet. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita henkilölle aiheutuu kansalaisuuden menettämisestä.

Perustuslain 21 § koskee puolestaan oikeusturvaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt näihin seikkoihin huomiota lausunnoissaan (esimerkiksi PeVL 23/1998 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 47/2014 vp ja PeVL 24/2016 vp).

Käsillä oleva esitys ottaa yksityis- ja perhe-elämän suojan ja oikeusturvan huomioon seuraavasti.

Mahdollisesta kansalaisuuden menettämisestä päätettäisiin viivytyksettä sen jälkeen, kun henkilö olisi lainvoimaisesti tuomittu tietyistä rikoksista tiettyyn rangaistukseen. Kansalaisuuden menettämiseen liittyisi menettelytakeet, joita on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2. Ennen kuin Maahanmuuttovirasto päättäisi siitä, menettääkö henkilö Suomen kansalaisuuden, hänelle varattaisiin tilaisuus tulla kuulluksi ja toimittaa selvitystä. Hän saisi käyttää myös avustajaa. Maahanmuuttovirasto selvittäisi, onko henkilöllä toisen valtion kansalaisuutta. Kansalaisuuden menettämisestä päättäminen perustuisi punnintaan, jossa arvioitaisiin henkilön siteitä kansalaisuusvaltioihinsa. Arvioinnissa otettaisiin huomioon hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työntekonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan, samoin kuin mahdolliset seuraukset hänen perheenjäsenilleen. Päätös siitä, menettääkö henkilö Suomen kansalaisuuden, olisi kirjallinen, ja se sisältäisi perustelut. Päätös annettaisiin asianosaiselle todisteellisesti tiedoksi, ja hän voisi hakea siihen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan, että hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Valituslupamenettely on jo käytössä esimerkiksi kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, mukaan lukien maasta karkottamista koskevat asiat.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

HE 272/2018 vp

muodostaa yhden osan (PeVL 29/2017 vp, s. 2, PeVL 32/2012 vp, s. 3/II). Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HE 29/2018 vp, s. 183). Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin ja edellä mainitun hallituksen esityksessä ehdotetun uuden yleislain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asiassa on jokin valituslupaperusteista. Valituslupaperusteita ovat ennakkopäätöksen tarve, asiassa tapahtunut ilmeinen virhe ja muu painava syy. Muuna painavana syynä voidaan pitää asian erityistä merkitystä hakijan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 55/2014 vp, s. 4). Valiokunta on muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 55/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 5). Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi on valiokunnan mukaan turvannut se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste (PeVL 29/2017 vp s. 3).

Esitys olisi siten perustuslain 10 ja 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen.

Edellä esitetyillä perusteilla voidaan katsoa, että käsillä oleva esitys on linjassa perustuslain kanssa, samoin kuin Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja asiaan kuuluvan kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa. Lakiehdotusten hyväksymiselle ei ole perustuslaista johtuvia esteitä ja ne voitaneen hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 29 ja 42 §, sellaisina kuin ne ovat, 29 § laissa 579/2011 ja 42 § laissa 927/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 33 a ja 33 b § seuraavasti:

29 §

Entinen Suomen kansalainen

Entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden.
Se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32, 33 tai 33 a §:n perusteella tai joka on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettusta rikoksesta siinä tarkoitettuun rangaistukseen, ei voi 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta.

33 a §

Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain (39/1889) 12 luvun 1–6 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5–8 kohdan, 1 §:n 2 tai 3 momentin, 1 a §:n, 3 §:n 1 momentin, 4, 4 a, 4 c tai 5 §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen, voidaan päätätä, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voi menettää myös henkilö, joka on tuomittu edellä tarkoitettuun rangaistukseen edellä tarkoitettun rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

Milloin kahdesta tai useammasta rikoksesta on tuomittu yhteinen rangaistus, kansalaisuuden menettäminen edellyttää lisäksi, että ainakin yksi rikoksista on 1 momentissa tarkoitettu rikos ja että siitä rikoksesta erikseen tuomittaessa olisi tuomion mukaan seurannut 1 momentissa tarkoitettu rangaistus.

Henkilö ei voi menettää kansalaisuuttaan, jos hän oli rikoksen tehdessään alle 18-vuotias tai jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun 1 momentissa tarkoitettu tuomio on saanut lainvoiman.

33 b §

Arviointi päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä

Edellä 33 a §:ssä tarkoitettu päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa. Näitä siteitä arvioitaessa otetaan huomi-

oon ainakin hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työntekonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan. Arvioinnissa otetaan huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset.

42 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 33 a §:ää ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 47 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 143, 149, 168 ja 169 §, sellaisina kuin niistä ovat 47 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 720/2018, 149 § laissa 668/2013 sekä 168 ja 169 § laissa 360/2007, seuraavasti:

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle:

1) jos hän on ollut Suomen kansalainen eikä hän ole menettänyt Suomen kansalaisuuttaan kansalaisuuslain (359/2003) 33 a §:n perusteella tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

- 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;
- 2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla;
- 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa; taikka
- 4) ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettäneet ulkomaalaiset:

- 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
- 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;
- 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
- 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädettyksi pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Mitä edellä säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

169 §

Pohjoismaan kansalaisen käännyttämisen ja maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua Suomessa ei ole 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla rekisteröity, voidaan käännyttää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka oleskelu Suomessa on rekisteröity 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Mitä edellä 2 ja 3 momentissa säädetään, koskee myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

HE 272/2018 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 5 §, 6 §:n 1 momentin 2 kohta, 8 §:n 1 momentin 1 kohta ja 11 §, sellaisina kuin niistä ovat 5 § laissa 910/2017, 6 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1215/2013 ja 8 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 400/2010, seuraavasti:

5 §

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

- 1) jotka ovat hakeneet viisumia tai oleskelulupaa;
- 2) jotka ovat suorittaneet ulkomaalaislain 48 §:ssä tarkoitetun kielitutkinnon tai osallistuneet kielitutkintoon;
- 3) joiden oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaislain nojalla tai joiden työntekoa koskevat tiedot rekisteröidään muun lain nojalla;
- 4) jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua taikka joiden ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä tai humanitaarisen maahanmuuton perusteella selvitetään;
- 5) jotka ovat hakeneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomaisen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan;

6) joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika.

Työnantajaosarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja luonnollisista ja oikeushenkilöistä, jotka ottavat palvelukseensa ulkomaalaisen työntekijän.

Kansalaisuusasioiden osarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja niistä, jotka ovat hakeneet Suomen kansalaisuutta tai Suomen kansalaisuuden säilyttämistä taikka vapautumista Suomen kansalaisuudesta tai tehneet ilmoituksen Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Lisäksi tietoja saa kerätä ja tallettaa niistä, joiden Suomen kansalaisuuden menettämistä harkitaan tai joiden kansalaisuusasemaa määritetään.

Lisäksi ulkomaalaisrekisteriin saa tallettaa tietoja 1–3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenistä, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvista henkilöistä ja Suomessa olevista vastaanottajista silloin, kun se asian ratkaisemisen kannalta on tarpeen.

6 §

Arkaluonteisten henkilötietojen tallettaminen

Ulkomaalaisrekisteriin talletetaan maahantulon, maastalähdön, maassa oleskelun ja työnteon valvontaa sekä Suomen kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten tiedot henkilöistä ja työnantajista, jotka:

-
- 2) ovat syyllistyneet tai joiden perustellusti voidaan epäillä syyllistyneen sellaiseen rangaistavaan tekoon, joka saattaa vaikuttaa maahantulon tai maassa oleskelun sallimiseen tai Suomen kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen, ja teon viitetieto;
-

8 §

Ulkopuoliset tietolähteet

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja seuraavasti:

1) sakkorekisteriin talletetuista ulkomaalaisille tuomituista tai määrättyistä sakkorangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä tiedot syyttäväviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tai Suomen kansalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä tiedot rikosasioissa annetuista ulkomaalaista tai Suomen kansalaista koskevista ratkaisuksista ja hakijalle tuomioistuimessa määrättyä elatusvelvollisuutta koskevasta ratkaisusta samoin kuin tieto edellä tarkoitetuissa asioissa annettujen ratkaisujen lainvoimaisuudesta, jos tällainen tieto on saatavissa;

11 §

Salassapito

Edellä 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai muulle asianosaiselle tai hänen läheiselleen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lakiin tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista (373/2010) uusi 2 a § seuraavasti:

2 a §

Velvollisuus ilmoittaa maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia koskevista ratkaisuksista

Tuomioistuimen on syyttäjän pyynnöstä ilmoitettava kansalaisuuslain (359/2003) 33 a §:ssä tarkoitettu maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikosta koskevasta ratkaisustaan lähettämällä siitä jäljennös Maahanmuuttovirastolle, jos tuomitulla henkilöllä on sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus. Ilmoitusvelvollisuus ei edellytä ratkaisun lainvoimaisuutta.

Tuomioistuimella on 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus ilmoittaa ratkaisustaan myös ilman syyttäjän pyyntöä, jos tuomioistuimen tiedossa on muutoin, että henkilöllä on sekä Suomen että jonkin muun valtion kansalaisuus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Kai Mykkänen

1.

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 29 ja 42 §, sellaisina kuin ne ovat, 29 § laissa 579/2011 ja 42 § laissa 927/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 33 a ja 33 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

29 §

Entinen Suomen kansalainen

Entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden.

Se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32 tai 33 §:n perusteella, ei voi 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta.

(uusi)

Ehdotus

29 §

Entinen Suomen kansalainen

Entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden.

Se, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32, 33 tai 33 a §:n perusteella tai joka on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettusta rikoksesta siinä tarkoitettuun rangaistukseen, ei voi 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta.

33 a §

Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain (39/1889) 12 luvun 1–6 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5–8 kohdan, 1 §:n 2 tai 3 momentin, 1 a §:n, 3 §:n 1 momentin, 4, 4 a, 4 c tai 5 §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen, voidaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voi menettää myös henkilö, joka on tuomittu edellä tarkoitettuun rangaistukseen edellä tarkoitettun rikoksen yrityksestä tai

Voimassa oleva laki

Ehdotus

osallisuudesta sellaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

Milloin kahdesta tai useammasta rikoksesta on tuomittu yhteinen rangaistus, kansalaisuuden menettäminen edellyttää lisäksi, että ainakin yksi rikoksista on I momentissa tarkoitettu rikos ja että siitä rikoksesta erikseen tuomittaessa olisi tuomion mukaan seurannut I momentissa tarkoitettu rangaistus.

Henkilö ei voi menettää kansalaisuuttaan, jos hän oli rikoksen tehdessään alle 18-vuotias tai jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun I momentissa tarkoitettu tuomio on saanut lainvoiman.

(uusi)

33 b §**Arviointi päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä**

Edellä 33 a §:ssä tarkoitettu päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioon. Näitä siteitä arviotaessa otetaan huomioon ainakin hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työntekonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan. Arvioinnissa otetaan huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset.

42 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen 32 ja 33 §:ssä tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäytölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

42 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä I momentissa tarkoitettu valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta

HE 272/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 .

*Tämän lain 33 a §:ää ei sovelleta rikoksiin,
jotka on tehty ennen tämän lain voimaantu-
loa.*

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 47 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 143, 149, 168 ja 169 §, sellaisina kuin niistä ovat 47 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 720/2018, 149 § laissa 668/2013 sekä 168 ja 169 § laissa 360/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle:

1) jos hän on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;

2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla; *taikka*

3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukupakorttinsa ei ole enää voimassa.

Ehdotus

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle:

1) jos hän on ollut Suomen kansalainen *ei-kä hän ole menettänyt Suomen kansalaisuuttaan kansalaisuuslain (359/2003) 33 a §:n perusteella* tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;

2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla;

3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukupakorttinsa ei ole enää voimassa; *taikka*

4) *ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.*

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
- 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;
- 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
- 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
- 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;
- 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
- 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaisinta.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädettyksi pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

169 §

Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua Suomessa ei ole 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla re-

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaisinta.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädettyksi pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Mitä edellä säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

169 §

Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua Suomessa ei ole 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla re-

Voimassa oleva laki

kisteröity, voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka oleskelu Suomessa on rekisteröity 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Ehdotus

kisteröity, voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka oleskelu Suomessa on rekisteröity 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Mitä edellä 2 ja 3 momentissa säädetään, koskee myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 5 §, 6 §:n 1 momentin 2 kohta, 8 §:n 1 momentin 1 kohta ja 11 §, sellaisina kuin niistä ovat 5 § laissa 910/2017, 6 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1215/2013 ja 8 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 400/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Rekisterin henkilöllinen ulottuvuus

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

1) jotka ovat hakeneet viisumia tai oleskelulupaa;

2) jotka ovat suorittaneet ulkomaalaislain (301/2004) 48 §:ssä tarkoitetun kielitutkinnon tai osallistuneet kielitutkintoon;

3) joiden oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaislain nojalla tai joiden työntekoa koskevat tiedot rekisteröidään muun lain nojalla;

4) jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua taikka joiden ottamista Suomeen pakolaishiikiintiössä tai humanitaarisen maahanmuuton perusteella selvitetään;

5) jotka ovat hakeneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomaisen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan;

6) joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika.

Työnantajaosarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja luonnollisista ja oikeushenkilöistä, jotka ottavat palvelukseensa ulkomaalaisen työntekijän.

Kansalaisuusasioiden osarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja niistä, jotka ovat hakeneet Suomen kansalaisuutta tai Suomen kansalaisuuden säilyttämistä taikka vapautumista Suomen kansalaisuudesta tai tehneet ilmoituksen Suomen kansalaisuuden saamiseksi, *menettäneet Suomen kansalaisuuden tai joi-*

Ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä:

1) jotka ovat hakeneet viisumia tai oleskelulupaa;

2) jotka ovat suorittaneet ulkomaalaislain 48 §:ssä tarkoitetun kielitutkinnon tai osallistuneet kielitutkintoon;

3) joiden oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaislain nojalla tai joiden työntekoa koskevat tiedot rekisteröidään muun lain nojalla;

4) jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua taikka joiden ottamista Suomeen pakolaishiikiintiössä tai humanitaarisen maahanmuuton perusteella selvitetään;

5) jotka ovat hakeneet muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa taikka joille Suomen viranomaisen on antanut maasta poistamisen toimeenpanoa varten yksisuuntaisen matkustusasiakirjan;

6) joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika.

Työnantajaosarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja luonnollisista ja oikeushenkilöistä, jotka ottavat palvelukseensa ulkomaalaisen työntekijän.

Kansalaisuusasioiden osarekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja niistä, jotka ovat hakeneet Suomen kansalaisuutta tai Suomen kansalaisuuden säilyttämistä taikka vapautumista Suomen kansalaisuudesta tai tehneet ilmoituksen Suomen kansalaisuuden saamiseksi. *Lisäksi tietoja saa kerätä ja tallettaa niistä,*

Voimassa oleva laki

den kansalaisuusasema on määritetty taikka pyritty määrittämään.

Lisäksi ulkomaalaisrekisteriin saa tallettaa tietoja 1–3 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenistä, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvista henkilöistä ja Suomessa olevista vastaanottajista silloin, kun se asian ratkaisemisen kannalta on tarpeen.

6 §

Arkaluonteisten henkilötietojen tallettaminen

Ulkomaalaisrekisteriin talletetaan maahantulon, maastalähdön, maassa oleskelun ja työnteon valvontaa sekä Suomen kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten tiedot henkilöistä ja työnantajista, jotka:

2) ovat syyllistyneet tai joiden perustellusti voidaan epäillä syyllistyneen sellaiseen rangaistavaan tekoon, joka saattaa vaikuttaa maahantulon tai maassa oleskelun sallimiseen tai Suomen kansalaisuuden saamiseen, ja teon viitetieto;

8 §

Ulkopuoliset tietolähteet

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja seuraavasti:

1) sakkorekisteriin talletetuista ulkomaalaisille tuomituista tai määrättyistä sakkorangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä ratkaisuja päätösilmoitusjärjestelmästä tiedot rikosasioissa annetuista ulkomaalaista koskevista

Ehdotus

joiden Suomen kansalaisuuden menettämistä harkitaan tai joiden kansalaisuusasemaa määritetään.

Lisäksi ulkomaalaisrekisteriin saa tallettaa tietoja 1–3 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenistä, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvista henkilöistä ja Suomessa olevista vastaanottajista silloin, kun se asian ratkaisemisen kannalta on tarpeen.

6 §

Arkaluonteisten henkilötietojen tallettaminen

Ulkomaalaisrekisteriin talletetaan maahantulon, maastalähdön, maassa oleskelun ja työnteon valvontaa sekä Suomen kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten tiedot henkilöistä ja työnantajista, jotka:

2) ovat syyllistyneet tai joiden perustellusti voidaan epäillä syyllistyneen sellaiseen rangaistavaan tekoon, joka saattaa vaikuttaa maahantulon tai maassa oleskelun sallimiseen tai Suomen kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen, ja teon viitetieto;

8 §

Ulkopuoliset tietolähteet

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja seuraavasti:

1) sakkorekisteriin talletetuista ulkomaalaisille tuomituista tai määrättyistä sakkorangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tai Suomen kansalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä tiedot rikosasioissa annetuista ul-

Voimassa oleva laki

ratkaisuista ja hakijalle tuomioistuimessa määrättyä elatusvelvollisuutta koskevasta ratkaisusta samoin kuin tieto edellä tarkoitetuissa asioissa annettujen ratkaisujen lainvoimaisuudesta, jos tällainen tieto on saatavissa;

11 §

Salassapito

Edellä 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen.

Ehdotus

komaalaista tai Suomen kansalaista koskevista ratkaisuista ja hakijalle tuomioistuimessa määrättyä elatusvelvollisuutta koskevasta ratkaisusta samoin kuin tieto edellä tarkoitetuissa asioissa annettujen ratkaisujen lainvoimaisuudesta, jos tällainen tieto on saatavissa;

11 §

Salassapito

Edellä 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai muulle asianosaiselle tai hänen läheiselleen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
