

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.6.2022 KELLO 9.30
HE 64/22 vp kansalaisuuslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana. Kun jokin lakiehdotus on käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa, valiokunta joutuu joka tapauksessa – vaikka ei ehkä erikseen lausukaan asiasta – ottamaan kantaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen, toisin sanoen huolehtimaan siitä, että ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella” syntyvä laki pysyy perustuslain puitteissa. Mietintövaliokunnalle lakiehdotusten käsittelyssä tavanomaisesti kuuluvaa tehtävää taas voidaan lyhyesti kuvata niin, että sen tulee kiinnittää huomiota ehdotetun lain tarpeellisuuteen ja hyvään toimivuuteen. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jakso on laajahko (s.67 – 75) ja yksityiskohtainen ja toisaalta otteeltaan sikäli epätavallinen, että ehdotettuja järjestelyjä kyllä kuvataan tiettyjen kysymysotsakkeiden alla, mutta järjestelyjen suhdetta perustuslain tai myöskään kansainvälisten sopimusten vaatimuksiin ei juuri tarkastella. - Mainitsen seuraavassa ensin lyhyesti jotakin kansalaisuutta koskevan säätelyn valtiosääntöisistä kehyksistä ja tämän ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja arvioin sitten lyhyesti lakiehdotuksen ei-valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

- - - - -

Suomen kansalaisuutta koskeva perussäännös on PL 5 §

” Suomen kansalaisuus

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.

Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.”

Suomen kansalaisuuden merkityksestä on lisäksi säännöksiä joissakin perustuslain muissa kohdissa. Liikkumisvapautta koskevan PL 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on ”vapaus liikkua maassa ja vailita asuinpaikkansa” ja saman säännöksen 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ”ei saa estää saapumassta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan”. (Luovuttamis- tai siirtämismahdollisuudesta on säännöksessä kuitenkin osoitettu rajattu poikkeamismahdollisuus.) Perustuslain 14 §:ssä on äänioikeus julkisissa vaaleissa varattu vain 18 vuotta täyttäneille Suomen kansalaisille (ja Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa myös tietyille maassa asuville ulkomaalaisille) . Vaalikelpoisia eduskuntavaaleissa ovat PL 27 §:n mukaan vain (eduskuntavaaleissa) äänioikeutetut, jotka eivät ole vajaavaltaisia, Perustuslain 125 §:n mukaan voidaan lailla säätää , että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Maanpuolustusvelvollisuus koskee PL 127 §:n mukaan Suomen kansalaisia. Sekä tasavallan presidentin (PL 54 §) että valtioneuvoston jäsenten (PL 60 §) tulee olla Suomen kansalaisia.

Perustuslain 5 §:n säännöstä koskevista säätämisasiakirjoista voidaan tässä mainita yksi kohta. Hallituksen esityksessä todettiin säännöksen sisällöstä mm. (HE 1/98 vp, s. 77-78):

”.....Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Selvää on kuitenkin, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.”

Nähdäkseni hallituksen lakiehdotuksessa ei ole kohtia, jotka olisivat ainakaan selvästi ongelmallisia perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Kiinnittäisin kuitenkin huomiota kansalaisuuslain ”tarkempia säännöksiä” – siis asetuksenantovaltuuksia - koskevaan 51 §:ään , vaikka tätä pykälää ei olla nyt muuttamassa ja vaikka perustuslakivaliokunta ei kansalaisuuslain säätämisvaiheessa ilmeisesti katsonut 51 §:n säännöksessä olevan mitään huomautettavaa (pevm 8/02 vp). Minusta voidaan perustellusti kysyä, vastaako 51 §:n asetuksenantovaltuus - varsinkin säännöksen ensimmäisessä virkkeessä – niitä tarkkarajaisuusvaatimuksia, joita PL 80 §:n soveltamiskäytännössä on pidetty aiheellisina. Säännöksen ensimmäisessä virkkeessä annetaan väljä valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella mm. ” tarkemmin viranomaisten tehtävistä hakemuksen, ilmoituksen ja

kansalaisuusaseman määrittämistä koskevan asian vireillepanossa ja käsittelyssä”. On ajateltavissa, että PL 80 §:n säännös, joka oleellisesti muutti Hallitusmuodon aikaista asetuksenantovaltasäännöstöä, oli kansalaisuuslain säätämiseen johtaneen esityksen (HE 275/02 vp) valmisteluvaiheessa ja vielä asian valiokuntakäsittelyn vaiheessa (pevm 8/02 vp) sillä tavoin uusi vakiintumaton asia, että em. 51 §:n valtuutuksen väljyys ei herättänyt huomiota. - Minusta lain 51 §:n valtuutuksen tekemiseen asikanmukaisen tarkkarajaiseksi olisi syytä kiinnittää huomiota viimeistään siinä vaiheessa kun kansalaisuuslakia seuraavan kerran muutetaan.

(Pienenä esimerkkinä lain 51 §:n väljyyden puitteissa tapahtuneesta säätelystä asetuksen tasolla voidaan viitata em. asetuksen 4,2 §:n lopun säännökseen. ”Hakijalle ja kanssahakijalle, joika on täyttänyt 12 vuotta, sekä hakemuksen tai ilmoituksen lapsen puolesta jättäneelle huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi havaituista ristiriitaisuuksista.” Voitaisiin ajatella, että jos tällaisen virkkeen mukaista normia tarvitaan, se kuuluisi annettavaksi lain tasolla. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 75) esitetään nyt, että asetuksen 4 §:ssä säädellyistä asioista osa kuuluisi lain tasolle ja että niitä siirretään tämän vuoksi lakiehdotuksen 44 §:n 2 momenttiin. Minusta asiassa jää täysin avoimeksi., voidaanko lain 44 §:n 2 momenttiin näin ehdotetun lisäyksen katsoa kattavan myös asetuksen 4 §:n 2 momentin lopussa olevan, edellä lainatun virkkeen sisällön.)

- - - - -

Edellä olen lyhyesti todennut mietintövaliokunnan tehtäväksi arvioida käsiteltävän lakiehdotuksen tarpeellisuutta ja hyvää toimivuutta. Tällaisen arvion tekemiseen ei minulla ole riittävää kentän tuntemusta enkä myöskään ole riittävästi paneutunut kaikkiin lakiiehdotuksen käytännössä ehkä merkittäviin yksityiskohtiin. Toteaisin kuitenkin, että esityksen perustelujen ja erityisesti säätämisyjärjestysperustelujen läpikäynnissä ja säännösehdotusten kursorisessa lukemisessa ei vastaan ole tullut kohtia, joissa olisi mielestäni ollut selvää syytä epäillä ko. ehdotuksen tarpeellisuutta tai toimivuutta. Ehkä tässä voidaan myös todeta, että menettelytapojen jonkinlaisen ylisäätelyn riskikin voi olla hyväksyttävä, kun kysymys on hyvin vaihtelevista tilanteista ja yksilön oikeusaseman kannalta potentiaalisesti merkittävistä yksityiskohdista. Ehdotettujen muutosten käytännön merkityksen arvioinnissa valiokunta joutuu kuitenkin käyttämään apuna muita kuin valtiosäännön asiantuntijoita.

