

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2008 vp

Hallituksen esitys kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyyn yleissopimukseen liittymisestä sekä laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyyn yleissopimukseen liittymisestä sekä laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 165/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Henri Helo, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Timo Turkki, puolustusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- assistentti Janne Salminen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa marraskuussa 1997 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen kansalaisuudesta (kansalaisuusyleissopimus) ja hyväksyisi liittymisen New Yorkissa elokuussa 1961 tehtyyn yleissopimukseen kansalaisuudettomuuden vähentämisestä sekä antaisi suostumuksensa kansalaisuusyleissopimuksen nojalla tehtävään kahteen varaukseen sekä samaa sopimusta koskevan yhden ilmoituksen antamiseen.

Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan kansalaisuutta koskevia johtavia periaatteita ovat jokaisen oikeus kansalaisuuteen ja kansalaisuudettomuuden välttäminen. Yleissopimus sisältää

myös syrjinnän kiellon. Lisäksi yleissopimuksessa on määräyksiä kansalaisuuden saamisesta, menettämisestä, takaisin saamisesta, monikansalaisuudesta, monikansalaisten asevelvollisuudesta ja kansalaisuuteen liittyvistä menettelyistä.

Kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen mukaan sopimusvaltioiden on pääsääntöisesti annettava kansalaisuus alueellaan syntyneelle henkilölle, joka ei saa muun valtion kansalaisuutta. Sopimusvaltion on annettava kansalaisuus myös kysymyksessä olevan valtion kansalaisen lapselle, joka ei saa muun valtion kansalaisuutta. Kansalaisuuden

menettäminen tai kansalaisuudesta luopuminen ei saa pääsääntöisesti johtaa siihen, että henkilöstä tulisi kansalaisuudeton. Yleissopimus sisältää myös kiellon kansalaisuuden pois ottamisesta henkilöltä tai henkilöryhmältä rodun, etnisen, uskonnollisen tai poliittisen syyn perusteella.

Vuonna 2003 voimaan tulleen kansalaisuuslain säännökset vastaavat sekä kansalaisuusyleissopimuksessa että kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyssä yleissopimuksessa olevia määräyksiä.

Kansalaisuusyleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan maaliskuussa 2000. Suomen osalta sopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun on kulunut kolme

kuukautta päivästä, jolloin Suomi on tallettanut hyväksymiskirjansa Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan. Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tuli kansainvälisesti voimaan joulukuussa 1975. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä liittymiskirjan tallettamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Ne ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksilla säädettävänä ajankohtina samanaikaisesti kyseessä olevien sopimusten voimaantulon kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleissopimukset

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kansalaisuusyleissopimuksen hyväksymistä ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyyn yleissopimukseen liittymistä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Kansalaisuusyleissopimuksen tarkoituksena on edistää kansalaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden asteittaista kehitystä ja niiden saattamista osaksi valtiosisäistä lainsäädäntöä. Yleissopimuksessa korostetaan jokaisen oikeutta kansalaisuuteen ja kielletään kansalaisuuden mielivaltainen pois ottaminen. Sopimusvaltioiden lainsäädäntöjen tulee myös perustua periaatteelle, jonka mukaan avioliitto, sen purkautuminen tai puolison kansalaisuuden muuttuminen avioliiton aikana eivät saa automaattisesti vaikuttaa toisen puolison kansalaisuuteen.

Kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen tarkoituksena on turvata jokaiselle jonkin valtion kansalaisuus. Sopimus sisältää useita eri määräyksiä, joilla pyritään eri

tilanteissa estämään se, että henkilö jäisi kansalaisuudettomaksi.

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.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä huomauteetaan siitä, että Suomen kansalaisuuden valtiösääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (ks. HE 1/1998 vp, s. 77/I). Kansalaisuudelle annetaan kuitenkin edelleen merkitystä myös uudessa perustuslaissa. Kansalaisuuden saamista ja säilyttämistä koskevia määräyksiä on myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joista voidaan mainita etenkin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainväli-

nen yleissopimus, lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

Kansalaisuuden voidaan sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio. Nyt hyväksyttäviksi esitettävät yleissopimukset ovatkin merkittäviä erityisesti, koska niiden keskeisenä tavoitteena on välttää tilanteita, joissa henkilö jäisi ilman minkään valtion kansalaisuutta. Kaikkiaan valiokunta pitää niitä hyvin myönteisenä lisänä olemassa olevaan, perustuslain ja kansainvälisten sitoumusten muodostamaan kansalaisuuskysymysten sääntelykehikkoon.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Molemmat yleissopimukset sisältävät hallituksen esityksen perusteluissa selostetuin tavoin lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joiden vuoksi eduskunnan hyväksyminen sopimuksille on tarpeen. Valiokunta viittaa tällaisina määräyksinä lisäksi kansalaisuusyleissopimuksen 26 artiklaan ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 13 artiklaan. Molemmissa artikloissa määrätään asianomaisen sopimuksen suhteesta voimassa olevaan tai myöhemmin voimaan tulevaan lainsäädäntöön taikka valtion nykyisiin tai vastaisuudessa tekemiin kansainvälisiin sitoumuksiin. Kun kyse on lailla säänneltävistä asioista, tällaiset sopimusmääräykset kuuluvat itsekin lainsäädännön alaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansalaisuusyleissopimukseen tehtäväksi kaksi varaumaa. Näistä ensimmäinen koskisi 21 artiklan 3 kappaleen g kohtaa ja siinä todettaisiin, että yleissopimuksen 21 artiklaan perustuvat velvoitteet eivät sido Suomea sen määrätessä joukkoja asevelvollisuuslain nojalla ylimääräiseen palvelukseen. Toinen varuma kohdistuisi 22 artiklan a kohtaan. Sen mukaan toisessa sopimusvaltiossa varusmiespalveluksesta vapautetun ei katsota suorittaneen varus-

miespalvelusta Suomessa. Henkilö voitaisiin kuitenkin vapauttaa varusmiespalveluksesta asevelvollisuuslain 74 tai 76 §:n nojalla. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Suomi antaisi ilmoituksen, jonka mukaan kansalaisuusyleissopimuksen 22 artiklan b kohdassa tarkoitettu ikä on 30 vuotta. Mainitussa sopimusmääräyksessä on kyse siitä, milloin usean valtion kansalaisuuden omaavan henkilön katsotaan suorittaneen asevelvollisuutensa toisessa valtiossa, jos henkilö on sellaisen valtion kansalainen, jossa ei ole pakollista varusmiespalvelusta, ja hänen asuinpaikkansa on tämän valtion alueella.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksen sellaisten varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 16/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 21/2003 vp, s. 2/I). Tämä koskee myös sellaisia ilmoituksia, joilla on edellä sanotunlainen vaikutus (ks. PeVL 21/2003 vp, s. 2/I ja PeVL 9/2003 vp, s. 2/I). Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset kahden varauman tekemisestä ja yhden ilmoituksen antamisesta ovat valiokunnan mainitun käytännön mukaisia.

Valiokunta pitää edellä selostettuja varaumia tarkoituksenmukaisina ja puoltaa suostumuksen antamista niiden tekemiseen. Hallituksen esitystä annettaessa eduskunnan käsiteltävänä oli ehdotus uudeksi asevelvollisuuslaiksi (HE 37/2007 vp). Kyseinen laki on tullut voimaan tämän vuoden alusta. Lain voimaantulo on kuitenkin ennakoitu kansalaisuusyleissopimuksen 22 artiklan a kohtaan tehtäväksi ehdotetun varauman muotoilussa, eikä varauman sanamuotoon ole siksi huomauttamista.

Valiokunta puoltaa myös suostumuksen antamista siihen, että Suomi antaa hallituksen esityksessä tarkoitettun, kansalaisuusyleissopimuksen 22 artiklan b kohtaan liittyvän ilmoituksen.

Sisällöltään yleissopimuksilla on liityntä ennen kaikkea perustuslain 5 §:n säännöksiin Suomen kansalaisuuden saamisesta, myöntämisestä

ja kansalaisuudesta vapauttamisesta. Niin ikään molemmat sopimukset sisältävät syrjintäkieltoja, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi kansalaisuusyleissopimuksessa on edellä selostetuoin tavoin määräyksiä, joilla on yhteys perustuslain 127 §:n säännöksiin maanpuolustusvelvollisuudesta. Eräillä kansalaisuusyleissopimuksen määräyksillä on myös merkitystä perustuslain 21 §:ssä taattujen muutoksenhakuoikeuden ja oikeusturvatakeiden kannalta. Yleissopimukset samoin kuin kansalaisuusyleissopimukseen tehtäviksi ehdotetut varaukset ja sen perusteella annettavaksi ehdotettu ilmoitus ovat sopusoinnussa näiden perustuslain säännösten kanssa. Niistä voidaan näin ollen päättää äänten enemmistöllä.

Lakiehdotukset

Lakiehdotukset yleissopimusten voimaansaattamisesta voidaan edellä esitetyn perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetut yleissopimukset,

että eduskunta hyväksyy tehtäviksi hallituksen esityksessä tarkoitetut varaukset kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 21 ja 22 artiklaan,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen ja

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauclér /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Tuula Peltonen /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.