

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/1998 vp

Hallituksen esitys laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muutta- misesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 49/1998
vp laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n ku-
moamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Pentti Visanen, sisäasiainmi-
nisteriö

- erityisasiantuntija Tuula Majuri, oikeusminis-
teriö
- johtaja Jussi Ilvesmäki ja yksikönjohtaja Tiina
Suominen, ulkomaalaisvirasto
- professori Olli Mäenpää.

Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori
Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka
on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi hallitus-
muodon 31 §, jonka nojalla tasavallan presiden-
tillä on valta antaa vieraan maan kansalaiselle
Suomen kansalaisuus sekä vapauttaa Suomen
kansalaisuudesta. Samalla ehdotetaan kansalai-
uuslakia muutettavaksi niin, että Suomen kan-

salaisuutta koskevat päätökset tekee ulkomaai-
suisvirasto. Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalais-
viraston kansalaisuuslain nojalla tekemiin pää-
töksiin tulisi muutoksenhakuoikeus. Lait ehdo-
tetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian
sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saa-
dun selvityksen perusteella valiokunta pitää uu-

distusta tarpeellisenä ja puoltaa lakiehdotusten
hyväksymistä.

Hallituksen esityksen mukaan alunperin oli
tarkoitus toteuttaa kansalaisuuslain kokonais-
uudistus. Siinä olisi otettu kantaa muun muassa
monikansalaisuuteen, johon nähden omaksutus-

ta tiukasta suhtautumisesta valiokunnan käsityksen mukaan saattaa nykyisin aiheutua yksittäisiä ongelmia esimerkiksi lasten kannalta. Kokonaisuudistus ei kuitenkaan ollut mahdollinen suunnitellussa aikataulussa.

Valiokunta pitää kansalaisuuslain kokonaisuudistusta tärkeänä ja kiirehtii sen toteuttamista. Kokonaisuudistusta puoltaa jo yksin se seikka, että Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten määrä on lisääntynyt 1990-luvulla merkittävästi lisäyksen oltua viime aikoina vuositasolla noin 6 000 henkilöä. Kansalaisuushakemusten määrä on ollut kasvussa oikeastaan koko tämän vuosikymmenen. Niiden määrän on arvioitu olevan vuosituhannen vaihteen jälkeen noin 2 500—3 000 hakemusta vuodessa.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että pohjoismaainen kansalaisuussopimus on edelleen tarpeellinen helpottamaan pohjoismaasta toiseen muuttavien henkilöiden kansalaisuuden saantia. Suomen tulee valiokunnan mielestä olla aktiivisesti mukana yhteispohjoismaisessa kansalaisuuslainsäädännön uudistamistyössä ja huolehtia siitä, että siinä otetaan huomioon erityisesti lapsia koskevat kansalaisuuslain uudistamistarpeet.

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotukset ovat tarpeen ja kiireellisiä ennen muuta kansalaisuushakemusten lukumäärän kasvun vuoksi. Kansalaisuushakemusten ruuhkautuminen ulkomaalaisvirastossa on nykyisin merkittävä ongelma, ja käsittelyaikojen pitkittyminen aiheuttaa runsaasti haittaa hakijoille. Ulkomaalaisvirastoon saapui 3 353 hakemusta vuonna 1997. Ratkaisua odottavia kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia oli vireillä ulkomaalaisvirastossa helmikuussa 1998 noin 7 500. Hallituksen esityksen mukaan käsittelyaikojen ennakoidaan nopeutuvan noin 30 prosenttia, kun asiat siirretään tasavallan presidentiltä ulkomaalaisviraston ratkaistaviksi.

Ulkomaalaisviraston kansalaisuusyksikköön on saadun selvityksen mukaan loka—marraskuussa 1997 otettu kaksikymmentä virkamiestä määräaikaiseen virkasuhteeseen, joka päättyi vuoden 1998 lopussa. Henkilöstön lisäys on auttanut siten, että käsittelyä odottavien asioiden

määrä ei ole kasvanut. Hakemusten läpivientiajat eivät kuitenkaan ole vielä olennaisesti lyhentyneet.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunnan mielestä kansalaisuushakemusten pitkät käsittelyajat ovat vaarantamassa tämän perusoikeuden toteutumista. Hakemusten käsittelyn nopeutuminen hallituksen esityksessä todetuin tavoin parantanee tilannetta jonkin verran. Sen turvaamiseksi, että käsittelyajoissa päästään kohtuullisena pidettävälle tasolle, on kuitenkin tarpeen edelleen kehittää hakemusten käsittelyprosesseja entistä sujuvammiksi ja turvata hakemusten käsittelyyn riittävät voimavarat.

Valitusoikeus

Ehdotetun kansalaisuuslain 13 a §:n mukaan ulkomaalaisviraston päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Mahdollisuus valituksen tekemiseen laillisuusperustein ei kuitenkaan ulotu päätökseen sisältyvään ehtoon. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että vain kokonaan kielteisestä päätöksestä on valitusoikeus, vaikka myös myönteisen päätöksen ehtoihin saattaa liittyä oikeussuojaa vaativia oikeuskysymyksiä.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen 13 a §:n 1 momentin mukainen päätöksen ehtoja koskeva valitusoikeuden rajoitus merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan kyseisen perusoikeuden rajoitusta. Rajoitukselle ei ole esitetty mitään sellaisia perusteluja, joiden vuoksi sen voitaisiin katsoa täytävän perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ehdot. Tästä syystä valiokunta on poistanut päätöksen ehtoja koskevan valitusoikeuden rajoituksen 13 a §:n 1 momentista.

Ehdotetun kansalaisuuslain 13 a §:n 2 momentin mukaan lääninoikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmää on hallituksen esityksen

perusteluissa perusteltu vain viittaamalla ulkomaalaislakiin sisältyviin muutoksenhakua turva- paikka-asioissa koskeviin säännöksiin. Turva- paikka-asioissa oikeuskäytännön yhtenäisyys jo ensimmäisessä vaiheessa on kuitenkin pyritty varmistamaan keskittämällä valitusten käsittely Uudenmaan lääninoikeuteen.

Hallituksen esityksen perusteluissa on enna- koitu, että muutoksenhaun ohjaaminen kansa- laisuusasioissa lääninoikeuteen toisi vuosittain arviolta 75 uutta valitusta lääninoikeuteen. Vaik- ka valitusoikeuden laajentaminen myönteisen päätöksen ehtoihin lisänneekin jonkin verran valitusten määrää tästä, ei jatkovalitusoikeuden rajoittamista näistä asioista kuitenkaan voida perustella korkeimmalle hallinto-oikeudelle ai- heutuvalla asiämäärällä. Valituslupajärjestelmä on hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjes- tely ja sen laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tu- lee suhtautua pidättyvästi. Näistä syistä valio- kunta katsoo, että ei ole perusteltua omaksua tässä yhteydessä valituslupajärjestelmää, ja on

siksi poistanut lakiehdotuksesta 13 a §:n 2 mo- mentin.

Hallitusmuodon 31 §:n kumoaminen

Hallitusmuodon 31 § ehdotetaan, kuten asian- mukaista onkin, kumottavaksi erillisellä lailla. Lakiehdotuksessa on kuitenkin se tekninen vir- he, että voimaantulosäännöstä ei ole sijoitettu omaksi pykäläkseen. Valiokunta on muuttanut lakiehdotusta tämän takia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokun- ta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutet- tuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että 1. lakiehdotus käsitellään valtiopäivä- järjestyksen 67 §:n 2 momentissa sääde- tyllä tavalla.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §
(Kuten HE)

2 § (Uusi)
(Kuten HE:n voimaantulosäännös)

2.

Laki
kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 28 päivänä kesäkuuta 1968 annetun kansalaisuuslain (401/1968) 12 ja 13 §, sellaisina
kuin niistä on 12 § laissa 155/1995, sekä
lisätään lakiin uusi 13 a § seuraavasti:

12 ja 13 §
(Kuten HE)

vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. (*Poist.*)
(2 mom. *poist.*)

13 a §

Ulkomaalaisviraston tämän lain nojalla teke-
mästä päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen
siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996)
säädetään. Valitus voidaan kuitenkin tehdä

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.