

Hallituksen esitys laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Suomen hallitusmuodon 31 §, jossa säädetään, että tasavallan presidentillä on valta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisuus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta. Samalla ehdotetaan kansalaisuuslakia muutettavaksi niin, että Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, toteamista ja menettämistä koskevat päätökset tekee ulkomaalaisvirasto.

Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalaisviraston kansalaisuuslain nojalla tekemiin päätöksiin tulisi muutoksenhakuoikeus. Muutosta voisi hakea lääninoikeudelta, jonka päätökseen voisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1. Nykytila ja ehdotetut muutokset	3
Nykytila	3
Ehdotetut muutokset	4
2. Esityksen taloudelliset vaikutukset	5
3. Asian valmistelu	5
4. Tarkemmat säännökset	5
5. Voimaantulo	5
6. Säättämisjärjestys	5
LAKIEHDOTUKSET	
1. Laki Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta	6
2. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	7
LIITTEET	
Rinnakkaisteksti	8
Asetusluonnos	10

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Nykytila

Hallitusmuodon 31 §:n mukaan tasavallan presidentillä on valta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisuus ja vapauttaa Suomen kansalaisuudesta.

Nykyinen kansalaisuuslaki (401/1968) tuli voimaan heinäkuun 1 päivänä 1968. Lailla kumottiin vuodesta 1941 voimassa ollut laki Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä (325/1941).

Kansalaisuuslaki sisältää perussäännökset Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä sekä siitä, miten henkilö, joka on epä tietoinen siitä, onko hän Suomen tai jonkin muun maan kansalainen, voi saada todetuksi, onko hän Suomen kansalainen.

Kansalaisuuslaissa ei sen sijaan ole säännöstä, jonka mukaan henkilö voitaisiin todeta jonkin muun maan kansalaiseksi. Tämän seikan toteaminen merkitsisi näet sitä, että Suomen viranomainen joutuisi tulkitsemaan vieraan valtion lakia ja tekemään ratkaisunsa sen pohjalta. Kansalaisuus määräytyy aina kunkin valtion sisäisen lainsäädännön mukaisesti. Usein esiintyy sitäpaitsi ristiriitailanteita, joissa kahden tai jopa useamman valtion lait vaikuttavat kansalaisuuden määrittymiseen ja ovat keskenään ristiriidassa. Tilanne voi tällöin olla se, että useampi valtio pitää henkilöä kansalaisenaan. Toisaalta taas toisinaan joudutaan toteamaan, että mikään valtio ei pidä henkilöä kansalaisenaan.

Kansalaisuushakemusten ja kansalaisuudesta vapauttamiseksi tehtyjen hakemusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättää tasavallan presidentti. Esittelylista valmistellaan ulkomaalaisvirastossa. Listaan liittyvä suhteellisen pitkä muistio ei ole julkinen. Muistiosta on selvitetty ne kansalaisuuden saamiseen tai sen epäämiseen vaikuttavat yksityiskohtaiset seikat joihin päätös perustuu. Sisäasiainministeri esittelee kansalaisuusasiat tasavallan presidentille, jonka jälkeen ulkomaalaisvirasto toimittaa päätökset hakijoille. Kansalaisuusasioissa annettaviin tasavallan presidentin päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Suomi on liittynyt Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä vuonna 1969 tehtyyn sopimukseen eräiden kansalaisuutta koskevien määräysten voimaansaattamisesta (SopS

11/1969), jäljempänä pohjoismainen kansalaisuus sopimus. Tällä sopimuksella on hel potettu toisen sopimusvaltion kansalaisen mahdollisuutta saada toisen sopimusvaltion kansalaisuus.

Pohjoismaiden kansalaisuuslait ovat merkittäviltä osiltaan miltei samansisältöiset. Muun muassa kansalaisuuden saamisen edellytykset ovat hyvin paljon toistensa kaltaiset. Juuri tämä samankaltaisuus on mahdollistanut pohjoismaisen kansalaisuus sopimuksen.

Tarkoitus oli alunperin toteuttaa kansalaisuuslain kokonaisuudistus, jossa olisi otettu kanta muun muassa monikansalaisuuteen, johon nykyisessä kansalaisuus laissa muiden pohjoismaiden lakien tavoin suhtaudutaan torjuvasti.

Suunnitellulle aikataululle kansalaisuuslain kokonaisuudistukseksi ilmaantui kuitenkin merkittävä käytännön sanelema este, kun loppuvuonna 1997 kävi selville, että muut pohjoismaat, erityisesti Ruotsi ja Norja ovat aloittaneet kansalaisuus lakiansa uudistamistyön, jossa muun muassa kaksois- tai monikansalaisuuteen suhtautumiseen tullaan ottamaan kantaa. Myös eräitä muita kansalaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden merkitys pohjoismaista kansalaisuus sopimusta ajatellen on suuri, otetaan esiin tässä uudistustyössä.

Ilman tietoa muiden pohjoismaiden linjauksista, esimerkiksi kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja suhtautumisesta kaksoiskansalaisuuteen Suomen on vaikeata ryhtyä kansalaisuus lain uudistamiseen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että saatettaisiin joutua luopumaan pohjoismaisesta kansalaisuus sopimuksesta, jos Suomen kanta suhtautumisessa monikansalaisuuteen muotoutuisi toisenlaiseksi kuin mihin muut pohjoismaat päätyvät. Pohjoismaisen kansalaisuus sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen (SopS 67/1977) 8 artiklan 2 kappaleen mukaan jokainen sopimus valtio ilmoittaa kiireellisesti toisille sopimus valtioille sellaisista kansalaisuus lainsäädäntönsä muutoksista, joilla on merkitystä sopimuksen kannalta. Sopimus valtiot harkitsevat viipymättä yhdessä, aiheuttavatko sellaiset muutokset muutoksia sopimukseen. Irtsanoutuminen pohjoismaisesta kansalaisuus sopimuksesta vaikeuttaisi huomattavasti pohjoismaista toiseen muuttavien henkilöiden kansalaisuuden saamista, joka sopimukseen perustuvan ilmoi-

tusmenettelyn ansiosta toimii nopeasti ja joustavasti.

Edellä esitetyistä syistä Suomessa on tarpeen seurata tiiviisti muiden pohjoismaiden kansalaisuuslainsäädännön uudistamistyötä ja olla mukana vaikuttamassa siinä tehtäviin ratkaisuihin siten, että pohjoismainen kansalaisuussopimus voisi edelleenkin palvella pohjoismaasta toiseen muuttavia pohjoismaiden kansalaisia. Kansalaisuuslain kokonaisuudistus on tarkoituksenmukaista ja itse asiassa mahdollistakin toteuttaa vasta sen jälkeen kun yhteinen pohjoismainen kanta kaksois- ja monikansalaisuuteen ja eräisiin muihin periaatteellisiin kysymyksiin on muodostunut.

Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että hallitusmuodon 31 § kumotaan. Kansalaisuuslakia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että viitaukset tasavallan presidenttiin poistetaan ja toimivalta kaikessa kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa annetaan ulkomaalaisvirastolle.

Ehdotettu muutos on tarpeen ja kiireellinen ennen muuta kansalaisuushakemusten lukumäärän kasvun vuoksi, joka on seurausta ulkomaalaisten lukumäärän lisääntymisestä Suomessa. Kansalaisuushakemusten ruuhkautuminen ulkomaalaisvirastossa on nykyisin viraston huomattavin ongelma ja käsittelyaikaisten pitkittyminen aiheuttaa runsaasti haittaa hakijoille.

Ulkomaalaisvirastoon saapuneiden kansalaisuushakemusten määrät vuosina 1990 — 1997 ovat:

Vuosi	lukumäärä
1990	602
1991	744
1992	614
1993	753
1994	1340
1995	1686
1996	2431
1997	3353

Ratkaisua odottavia kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia oli ulkomaalaisvirastossa 28 päivänä helmikuuta 1998 vireillä noin 7 500.

Ulkomaalaisvirastossa on tehty työajan käytön seurantatutkimus, joka osoittaa, että kansalaisuusesittelylistan ja siihen liittyvän

muistion laatimiseen sekä valmistelun vaatimisiin muihin työvaiheisiin käytetty aika on merkittävä päätösmenettelyä hidastava tekijä. Käsittely- ja päätöksentekoaajat kansalaisuusasioissa nopeutuisivat noin 30 prosenttia, jos esittelylistamenettelyä edellyttävästä päätöksentekotavasta luovuttaisiin.

Voimassa olevan kansalaisuusasetuksen (699/1985) 11 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisviraston on ilmoitettava väestörekisterikeskukselle, jos virasto toteaa, että henkilön kansalaisuus on muu kuin kunnan kotipaikkarekisteriin tai väestörekisteriin on merkitty. Tätä käytäntöä ehdotetaan edelleen jatkettavaksi sellaisissa tapauksissa, joissa toteaminen perustuu vieraan valtion, etenkin toisen pohjoismaan viranomaisen antamaan asiakirjaan. Uudessa 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ulkomaalaisvirasto voi joko omasta aloitteestaan tai asianomaisen pyynnöstä päätöksellään ratkaista, onko henkilö Suomen kansalainen tai onko hän ollut Suomen kansalainen. Tästä päätöksestä voisi valittaa lääninoikeuteen niin kuin jäljempänä ehdotetaan.

Samalla kun toimivalta niidenkin kansalaisuusasioiden osalta, jotka nyt kuuluvat tasavallan presidentille, siirtyisi ulkomaalaisvirastolle, tulisi kansalaisuutta koskevat päätökset saada muutoksenhaun piiriin.

Muutoksenhaku kansalaisuusasioissa perustuisi oikeusharkintaan. Kysymykseen tulisivat siis tapaukset, joissa Suomen kansalaisuutta hakeva ulkomaalainen saisi hakemuksensa kielteisen päätöksen. Käytännön kokemus osoittaa, että suuri osa näistä tapauksista on sellaisia, joissa hakija ei täytä kansalaisuuden saamiseksi laissa asetettuja edellytyksiä. Usein hakija esimerkiksi jättää hakemuksen huomattavasti ennen kansalaisuuden saamiseksi vaaditun määräajan täyttymistä. Hakijalta saattaa myös puuttua vaadittu toimeentulo tai kielitaito.

Yleisenä periaatteena hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on ollut se, että yleiset hallintotuomioistuimet toimivat tehokkaasti ja että korkein hallinto-oikeus toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena nykyistä harvemmissä asioissa. Tätä periaatetta on noudatettu myös 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaantulleessa laissa ulkomaalaislain muuttamisesta (1269/1997), jolla uudistettiin ulkomaalaislakiin sisältyvät muutoksenhakua turvapaikka-asioissa koskevat säännökset. Vastaavaa periaatetta tulisi noudattaa myös kansalaisuus-

asioissa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valitus ulkomaalaisviraston kansalaisuutta koskevasta päätöksestä tehdään lääninoikeuteen. Lääninoikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Muutoksenhaun ohjaaminen lääninoikeuteen toisi vuosittain arviolta 75 uutta valitusta lääninoikeuteen, jos arvioidaan, että kielteisiä päätöksiä tehdään noin 150 ja näistä melko suuressa osassa eli noin joka toisesta päätöksestä valitetaan. Tämä lisäisi työmäärää lääninoikeudessa, mutta koska lääninoikeuksiin saapuvien asioiden määrä on viime vuosina laskenut, muutos ei välittömästi aiheuttaisi tarvetta lisätä henkilökuntaa. Esityksellä ei siten olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta työmäärän lisäys voisi myöhemmin yhdessä mahdollisten muiden samaan suuntaan vaikuttavien muutosten kanssa merkitä lisähenkilöstön tarvetta.

Ulkomaalaisvirastossa ehdotus merkitsisi nykyistä nopeampaa päätöksentekoa kansalaisuusasioissa. Ulkomaalaisviraston tuottavuuden paranemisen seurauksena olisi kuitenkin ennen muuta viraston palvelukyvyn koheneminen ja asiakkaiden tyytyväisyyden lisääntyminen.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriös-

sä virkатыönä. Valmistelun eri vaiheissa on kuultu oikeusministeriötä.

4. Tarkemmat säännökset

Kansalaisuuslakiin ehdotetut muutokset edellyttävät, että kansalaisuusasetusta muutetaan vastaavasti.

5. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Päätöksenteon siirtämisellä ulkomaalaisvirastolle pyritään käsittelyaikojen nopeuttamiseen. Tästä syystä ehdotettua lakia kansalaisuuslain muuttamisesta sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin.

6. Säättämisjärjestys

Laki Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ehdotetaan säädettäväksi valtioväijärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä kiireellisenä. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta voitaneen tämän jälkeen säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Asiasta on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.**Laki****Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyl-
lä tavalla, säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan Suomen Hallitus-
muodon 31 §.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____
kuuta .

2.

Laki**kansalaisuuslain muuttamisesta**

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

12 §

Tässä laissa tarkoitettu hakemus tai ilmoi-
 tus on tehtävä kirjallisesti ja osoitettava ul-
 komaalaisvirastolle. Ilmoitukseen perustuva
 kansalaisuus katsotaan saaduksi sinä päivä-
 nä, jolloin ilmoitus on kirjattu ulkomaalais-
 virastossa.

13 §

Päätöksen tässä laissa tarkoitettuun hake-
 mukseen tai ilmoitukseen antaa ulkomaal-
 aisvirasto.

Ulkomaalaisvirasto voi päätöksellään rat-
 kaista, onko henkilö Suomen kansalainen tai
 onko hän ollut Suomen kansalainen.

13 a §

Ulkomaalaisviraston tämän lain nojalla te-
 kemästä päätöksestä saa valittaa lääninai-

keuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa
 (586/1996) säädetään. Valitus voidaan kui-
 tenkin tehdä vain sillä perusteella, että pää-
 tös on lainvastainen. Päätökseen sisältyvästä
 ehdosta ei saa erikseen valittaa.

Lääninoikeuden 1 momentissa tarkoitettusta
 päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallin-
 to-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus
 myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myön-
 tää, jos lain soveltamisen kannalta muissa
 samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytän-
 nön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa
 asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkais-
 tavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu
 painava syy.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .
 Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka
 ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

2.

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

Edellä 3 a, 3 b, 5 ja 6 §:ssä, 8 a §:n 3 mo-
 mentissa sekä 10 §:ssä tarkoitettu ilmoitus
 on tehtävä kirjallisesti ulkomaalaisvirastolle.
 Ulkomaalaisvirasto toteaa päätöksellään, on-
 ko ilmoittaja täten saanut Suomen kansalai-
 suuden. Kansalaisuus katsotaan saaduksi
 päivänä, jolloin ilmoitus on kirjattu ulko-
 maalaisvirastossa.

12 §

Tässä laissa tarkoitettu hakemus tai ilmoi-
 tus on tehtävä kirjallisesti ja osoitettava ul-
 komaalaisvirastolle. Ilmoitukseen perustuva
 kansalaisuus katsotaan saaduksi sinä päivä-
 nä, jolloin ilmoitus on kirjattu ulkomaalais-
 virastossa.

13 §

Joka haluaa selityksen, onko hän Suomen
 kansalainen, hakekoon sitä tasavallan presi-
 dentiltä, jolla on valta, sitten kun asiasta on
 hankittu korkeimman hallinto-oikeuden lau-
 sunto, antaa sellainen selitys.

13 §

Päätöksen tässä laissa tarkoitettuun hake-
 mukseen tai ilmoitukseen antaa ulkomaai-
 laisvirasto.

Ulkomaalaisvirasto voi päätöksellään rat-
 kaista, onko henkilö Suomen kansalainen tai
 onko hän ollut Suomen kansalainen.

13 a §

Ulkomaalaisviraston tämän lain nojalla te-
 kemästä päätöksestä, saa valittaa lääninoi-
 keuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa
 (586/1996) säädetään. Valitus voidaan kui-
 tenkin tehdä vain sillä perusteella, että pää-
 tös on lainvoimainen. Päätökseen sisältyväs-
 tä ehdosta ei saa erikseen valittaa.

Lääninoikeuden 1 momentissa tarkoitettusta
 päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallin-
 to-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus
 myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myön-
 tää, jos lain soveltamisen kannalta muissa
 samantlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytän-
 nön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .
Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka
ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.*

Asetus

kansalaisuusasetuksen muuttamisesta

Sisäasiainministerin esittelystä

kumotaan 9 päivänä elokuuta 1985 annetun kansalaisuusasetuksen (699/1985) 6 §, sellaisena kuin se on asetuksessa 223/1995, sekä

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 1 momentti sekä 5 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti asetuksessa 1373/1996 sekä 4 §:n 1 momentti ja 5 §:n 1 momentti mainituissa asetuksessa 223/1995, seuraavasti:

1 §

Kansalaisuushakemus

Ulkomaalaisvirastolle osoitettu kansalaisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu kansalaisuushakemus on laadittava vahvistetun kaavan mukaiselle lomakkeelle. Hakemus on annettava asuinpaikkakunnan poliisille.

4 §

Kansalaisuudesta vapauttaminen

Suomen kansalaisuudesta vapauttamista koskeva hakemus on laadittava vahvistetun kaavan mukaiselle lomakkeelle ja annettava ulkomaalaisvirastolle.

5 §

Hakemus kansalaisuuden säilyttämisestä

Ulkomaalaisvirastolle osoitettu kansalaisuuslain 8 b §:ssä tarkoitettu hakemus kansalaisuuden säilyttämisestä on laadittava vahvistetun kaavan mukaiselle lomakkeelle ja annettava ulkomaalaisvirastolle.

3 §

Kansalaisuusilmoitus

Kansalaisuuslaissa tarkoitettu ilmoitus kansalaisuuden saamiseksi on laadittava vahvistetun kaavan mukaiselle lomakkeelle. Ilmoitus annetaan asuinpaikkakunnan poliisille, joka toimittaa sen lausuntoineen ulkomaalaisvirastolle.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta .