

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 70/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäasiainministeriö
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kööpenhaminassa 13 päivänä syyskuuta 2010 tehdyn Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välisen pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen. Sopimuksen tarkoituksena on helpottaa Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada toisen Pohjoismaan kansalaisuus ja mahdollistaa tietyin ehdoin toisessa Pohjoismaassa asutun ajan huomioon ottaminen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa laskettaessa. Pohjoismainen kansalaisuussopimus on tehty ensimmäisen kerran Tanskan, Norjan ja Ruotsin välillä 21 päivänä joulukuuta 1950. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1969 ja Islanti vuonna 1998. Uusi sopimus on muotoiltu nykyistä väljemmin ja siten, ettei se enää sisällä viittauksia kansallisiin säännöksiin.

Sopimus tulee voimaan 30 päivää sen päivän jälkeen, jona kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet sopimuksen hyväksymisestä Tanskan ulkoasiainministeriölle. Esitykseen liittyvä lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan sopimuksen sisältävän useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Jaksossa katsotaan, että vaikka pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen piiriin kuuluvat henkilöt ja muut ulkomaalaiset ovat keskenään eriarvoisessa asemassa, tälle on perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusvaatimuksen vaatima hyväksyttävä peruste.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä tarkoitetun pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen tarkoituksena on helpottaa Pohjoismaiden kansalaisten mahdollisuutta saada toisen Pohjoismaan kansalaisuus sekä mahdollistaa tietyin ehdoin toisessa Pohjoismaassa asutun ajan huomioon ottaminen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa laskettaessa. Samat peruseriaatteen sisältyvät myös nykyiseen pohjoismaiseen kansalaisuussopimukseen, johon Suomi on liittynyt vuonna 1969. Uusi sopimus jättää nykyistä enemmän liikkumavaraa kansalliselle lainsäädännölle.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen hyväksymistä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Pohjoismainen kansalaisuussopimus sisältää hallituksen esityksen perusteluissa selostetuvin tavoin lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joiden vuoksi eduskunnan suostumus sopimukseen on tarpeen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Suomen kansalaisuuden saamisedellytykset muodostuvat pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen 5—7 artiklan perusteella suotuisammiksi Pohjoismaiden kansalaisille kuin muiden maiden kansalaisille. Lisäksi sopimuksen 2—4 ar-

tikla sisältävät määräyksiä toisessa Pohjoismaassa asutun ajan huomioon ottamisesta kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa laskettaessa.

Sopimusmääräykset merkitsevät sitä, että sopimuksen piiriin kuuluvat henkilöt asetetaan Suomen kansalaisuuden saamisen suhteen parempaan asemaan kuin muiden maiden kansalaiset. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2002 vastaavia sopimusmääräyksiä arvioidessaan katsonut, että perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän syrjäntäkiellon kannalta oleellista on, että pohjoismaisen yhteistyön pitkä perinne, Pohjoismaiden yhteiskunnallinen ja kulttuurinen samankaltaisuus sekä muutoinkin ilmenevä Pohjoismaiden yhteenkuuluvuus puoltavat tämän kaltaista eri asemaan asettamista (PeVL 30/2002 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä näistä seikoista muodostuu erilaistavalle sääntelylle edelleen sellainen hyväksyttävä peruste kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, ettei Pohjoismaiden kansalaisten suotuisampi asema näyttäisi olevan ristiriidassa myöskään kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen syrjinnän kieltoa koskevan 5 artiklan kanssa. Sopimuksen perustelumuiistiossa todetun perusteella valtiot voivat tämänkaltaisissa tapauksissa kohdella suotuisammin tiettyjen toisten valtioiden kansalaisia.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n mukaan lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella, mikä vastaa käytäntöä ennen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevan perustuslain 95 §:n 1 momentin 1.3.2012 voimaan tullutta muutosta. Muutoksen jälkeen kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuu-

luvat määräykset saatetaan pääsääntöisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (HE 60/2010 vp, s. 46/II). Sama koskee perustuslain 95 §:n 3 momentissa tarkoitettuja voimaantuloasetuksia. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 2 §:ää muutettavaksi siten, että siinä osoitetaan valtioneuvostolle toimivalta antaa asetus sekä voimaansaattamislain voimaantulosta että sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (ks. myös HE 19/2012 vp, s. 6).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 § muutettuna seuraavasti:

2 §

Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Tarja Filatov /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Elisabeth Naucclér /r
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.