

RP 272/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen och till vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att medborgarskapslagen ändras så att personer som gjort sig skyldiga till vissa brott kan förlora sitt finska medborgarskap. Exempel på sådana brott är landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrott som riktat sig mot Finlands vitala intressen och för vilka det strängaste föreskrivna straffet är minst åtta års fängelse, och för vilka det har utdömts ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år. Endast personer som även har medborgarskap i någon annan stat och som har tillräckligt starka och faktiska band till sin andra medborgarstat ska kunna förlora sitt medborgarskap. Även en infödd finsk medborgare ska kunna förlora sitt medborgarskap på dessa grunder.

För närvarande kan ett beslut om förlust av medborgarskap fattas inom fem år och endast om det i efterskott framkommer att det inte fanns grunder enligt medborgarskapslagen för förvärvet av finskt medborgarskap. Den europeiska konventionen om medborgarskap tillåter emellertid även bestämmelser om att ett medborgarskap kan förloras på grundval av att en person har gjort sig skyldig till ett brott som allvarligt skadar Finlands vitala intressen. Allvarliga landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrott som riktat sig mot Finlands vitala intressen kan betraktas som sådana brott. Andra brott som i sig är allvarliga ska däremot inte få föreskrivas som grund för förlust av medborgarskap.

I enlighet med konventionen om medborgarskap ska ett barn inte kunna förlora sitt finska medborgarskap med anledning av att en förälder förlorar sitt medborgarskap på grundval av brott. Enligt förslaget ska ett medborgarskap inte heller kunna förloras på grund av ett brott som begicks när personen var under 18 år. Ett beslut om förlust av medborgarskap ska fattas på grundval av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål. Ett medborgarskap ska enligt förslaget kunna förloras enbart på grundval av ett brott som har begåtts efter att den föreslagna lagändringen har trätt i kraft.

Beslut om förlust av medborgarskap fattas av Migrationsverket. Ett beslut av Migrationsverket får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. För anförande av besvär över förvaltningsdomstolens beslut får besvärtillstånd sökas hos högsta förvaltningsdomstolen.

I propositionen föreslås det samtidigt att utlänningslagen ändras så att bestämmelserna om utvisning även gäller personer som har förlorat sitt finska medborgarskap. Det föreslås att lagen om utlänningsregistret ändras så att den blir tillämplig på behandlingen av ärenden som gäller sådan förlust av finskt medborgarskap som avses i propositionen. Dessutom föreslås det att lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden ändras så att den även inbegriper skyldighet att informera Migrationsverket om vissa avgöranden som gäller landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrott.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1 INLEDNING	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Rättigheter och skyldigheter i anslutning till medborgarskap.....	4
Förvärv och förlust av medborgarskap	5
Utlänningsregistret och utlämnande av uppgifter	8
Förvaltningslagens bestämmelser om förfarande.....	10
Tillgång till rättshjälp.....	12
Förfarandet i ärenden som gäller förlust av medborgarskap.....	12
Förvägrande och indragning av pass samt reseförbud	14
Bestämmelser om utvisning	15
Bestämmelser om vistelse och internationellt skydd	16
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	18
Internationella förpliktelser.....	18
Lagstiftningen och utvecklingen i andra länder	29
2.3 Bedömning av nuläget	35
Grunder för förlust av medborgarskap	35
Behörighet och tillgång till information.....	37
Förfarande	38
Bestämmelser som gäller pass	38
Bestämmelser som gäller utvisning och uppehållstillstånd.....	39
Dubbelt medborgarskap	40
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	41
3.1 Målsättning	41
3.2 Alternativ	42
Brott på grund av vilka medborgarskap kan förloras.....	42
Förfarande vid förlust av medborgarskap på grund av brott.....	53
Eventuell utvisning av den som förlorat sitt medborgarskap.....	60
3.3 De viktigaste förslagen.....	61
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	63
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	63
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	63
4.3 Samhälleliga konsekvenser	63
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	65
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	65
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	66
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	67
DETALJMOTIVERING	68
1 LAGFÖRSLAG	68
1.1 Lag om ändring av medborgarskapslagen.....	68
1.2 Lag om ändring av utlänningslagen	72
1.3 Lag om ändring av lagen om utlänningsregistret.....	73
1.4 Lag om ändring av lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden	73
2 IKRAFTTRÄDANDE	74
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	75
LAGFÖRSLAG	79
1. Lag om ändring av medborgarskapslagen.....	79

RP 272/2018 rd

2. Lag om ändring av utlänningslagen	81
3. Lag om ändring av lagen om utlänningsregistret	83
4. Lag om ändring av lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden	85
BILAGA	86
PARALLELLTEXT	86
1. Lag om ändring av medborgarskapslagen.....	86
2. Lag om ändring av utlänningslagen	88
3. Lag om ändring av lagen om utlänningsregistret	92

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I det asylpolitiska åtgärdsprogrammet för statsminister Sipiläs regering, daterat den 8 december 2015, konstateras det att deltagande i sådana organisationers verksamhet som FN och EU definieras som terroristorganisationer, likaså resor utomlands för att begå terroråd samt finansierandet av sådana resor, ska kriminaliseras. Därefter ska det stiftas en lag som gör det möjligt att annullera finskt medborgarskap för personer med dubbelt medborgarskap som har deltagit i terroristverksamhet.

Bestämmelser om finskt medborgarskap finns förutom i grundlagen även i medborgarskapslagen (359/2003). Även annanstans i den gällande lagstiftningen, såsom i förvaltningslagen (434/2003) och passlagen (671/2006), finns det bestämmelser som ansluter sig till ämnet. Medborgarskap omfattas fortfarande av staternas suveränitet, men internationella avtal påverkar ändå vad som kan föreskrivas om förlust av medborgarskap. I vissa europeiska länder kan man förlora sitt medborgarskap om man har gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Rättigheter och skyldigheter i anslutning till medborgarskap

Enligt 2 § 1 punkten i medborgarskapslagen avses med medborgarskap ett rättsligt förhållande mellan individen och staten som anger individens ställning i staten och med hjälp av vilket de viktigaste rättigheterna och skyldigheterna i förhållandet mellan individen och staten bestäms. Ett medborgarskap medför alltså både rättigheter och skyldigheter för individen. Med utlänning avses enligt 2 § 2 punkten i medborgarskapslagen en person som inte är finsk medborgare. Samma definition av utlänning finns i 3 § 2 punkten i utlänningslagen (301/2004). En person som bor i Finland kan alltså juridiskt sett vara en finsk medborgare eller en utlänning.

De grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. i grundlagen gäller i princip för alla som bor i Finland. Ett undantag är statliga val och folkomröstningar, där rösträtt och valbarhet enligt 14 § i grundlagen endast gäller för finska medborgare. Den skyldighet att försvara landet som det föreskrivs om i 127 § i grundlagen gäller endast finska medborgare. Möjligheterna för andra än finska medborgare att tillträda vissa tjänster är begränsade på grundval av 27, 54 och 60 § i grundlagen samt vissa lagar som utfärdats med stöd av 125 § grundlagen.

I 9 § i grundlagen föreskrivs det om rörelsefrihet. Enligt paragrafens 1 mom. har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt 3 mom. får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Genom lag kan det dock föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras, när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. På utlänningsars inresa och utresa samt på deras vistelse och arbete i Finland tillämpas utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den. Bestämmelser om vistelse i Finland finns dessutom i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017) och i lagen om

RP 272/2018 rd

villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (908/2017). För att utlänningar ska få vistas lagligt i Finland ska de alltså – till skillnad från finska medborgare – uppfylla de villkor som anges i utlänningslagen eller i någon annan lag.

En finsk medborgare är samtidigt även en medborgare i Europeiska unionen. Enligt artikel 9 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 20.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet kompletterar men ersätter inte medborgarskap i en medlemsstat.

En unionsmedborgare som är bosatt i Finland har enligt 14 § i grundlagen rätt att rösta vid val till Europaparlamentet. En unionsmedborgares rättigheter gäller också andra medlemsstater: enligt artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) ska varje unionsmedborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt och enligt artikel 40 gäller detsamma vid kommunala val.

En finsk medborgare har också samma rörelse- och uppehållsfrihet som en unionsmedborgare. Enligt artikel 45 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Detta inbegriper rätt att söka arbete i ett annat EU-land, att arbeta där utan uppehållstillstånd och att bo där som arbetssökande eller anställd. Det inbegriper även vissa hälso- och sjukvårds- samt socialskyddsförmåner.

En finsk medborgare kan resa till många länder med stöd av ett pass eller identitetskort. Bestämmelser om en finsk medborgares rätt att resa finns i passlagen. För styrkande av rätten att resa utfärdas det enligt 3 § i passlagen för finska medborgare på ansökan pass, om inte något annat följer av lag. Enligt 2 § 1 mom. i passlagen styrker finska medborgare sin rätt att resa ut ur landet och komma in i landet med pass, om inte något annat följer av passlagen, Europeiska gemenskapens lagstiftning eller internationella fördrag som är bindande för Finland. Utan pass får finska medborgare resa till Danmark, Island, Norge och Sverige. Genom förordning av statsrådet anges de övriga länder till vilka finska medborgare får resa så att de som resedokument använder ett sådant identitetskort som avses i 1 § 1 mom. i lagen om identitetskort (829/1999) i stället för pass.

Förvärv och förlust av medborgarskap

Enligt 5 § 1 mom. i grundlagen får barn finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som närmare bestäms genom lag. Enligt grunder som bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Enligt paragrafens 2 mom. kan ingen fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

Av vår grundlag följer alltså ett krav på att bestämmelser om förlust av medborgarskap ska utfärdas genom lag samt ett förbud mot att lämna någon statslös. Bestämmelser om förhindrande av statslöshet finns även i medborgarskapslagen. Enligt 4 § i medborgarskapslagen får bestämmelserna om förlust av och befrielse från medborgarskap inte tillämpas om en person till följd av tillämpningen av dem skulle bli statslös.

Migrationsverket är den myndighet som är behörig i frågor som gäller medborgarskap. Enligt 3 § i medborgarskapslagen är det Migrationsverket som beslutar om förvärv, behållande och förlust av finskt medborgarskap samt om bestämmande av medborgarskapsstatus.

Enligt den gällande medborgarskapslagen kan det att någon har gjort sig skyldig till brott utgöra en grund för att personen i fråga inte ska beviljas finskt medborgarskap. I 13 § i

RP 272/2018 rd

medborgarskapslagen föreskrivs det om de allmänna villkoren för naturalisation, vilka är sammanlagt sex. Enligt 1 mom. 3 punkten beviljas en utlänning på ansökan finskt medborgarskap, om han eller hon när ansökan avgörs inte har gjort sig skyldig till någon annan straffbar gärning än en sådan för vilken straffet är ordningsbot och inte heller har meddelats besöksförbud (oförvitlighetsvillkoret). Bestämmelser om på vilka grunder det är möjligt att avvika från oförvitlighetsvillkoret finns i 19 § i medborgarskapslagen.

I 13 § 3 mom. i medborgarskapslagen finns det även bestämmelser om andra grunder på vilka finskt medborgarskap inte beviljas. En person naturaliseras inte om det finns grundad anledning att misstänka att naturalisation äventyrar statens säkerhet eller allmän ordning eller om den huvudsakliga avsikten med förvärv av medborgarskap är att utnyttja förmåner som hänför sig till finskt medborgarskap utan avsikt att bosätta sig i Finland. Förutom på dessa grunder naturaliseras en person inte heller om naturalisation av något annat vägande skäl utifrån en helhetsbedömning av den sökandes situation strider mot statens fördel.

Om någon har gjort sig skyldig till brott kan det påverka förvärvet av medborgarskap inte bara i samband med ett ansökningsförfarande utan även i samband med det enklare anmälningsförfarandet. I 28 § i medborgarskapslagen finns det bestämmelser om en ungs persons medborgarskapsanmälan: en person som är 18–22 år beviljas inte finskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon har dömts till fängelsestraff. Medborgarskapslagens 30 § gäller å sin sida en nordisk medborgares anmälan: en medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som har förvärvat medborgarskap i Danmark, Island, Norge eller Sverige på något annat sätt än genom naturalisation beviljas inte finskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon under de senaste fem åren har ådömts något frihetsstraff.

Bestämmelser om på vilka grunder ett finskt medborgarskap kan förloras finns i 5 kap. i medborgarskapslagen. Ett finskt medborgarskap kan enligt 32 § i medborgarskapslagen förloras på grund av upphävt faderskap och enligt 33 § på grund av lämnande av oriktiga uppgifter. Enligt 34 § förlorar en person dessutom sitt finska medborgarskap vid uppnående av 22 års ålder, om han eller hon också har medborgarskap i någon annan stat och inte har haft tillräcklig anknytning till Finland på det sätt som föreskrivs i medborgarskapslagen. En person kan enligt 35 § också själv ansöka om befrielse från finskt medborgarskap.

Det att någon har gjort sig skyldig till brott utgör för närvarande inte en grund för förlust av finskt medborgarskap. Däremot kan ett medborgarskap förloras om det har förvärvats genom att man har lämnat oriktiga uppgifter eller hemlighållit något väsentligt. Om en person har lämnat en sådan uppgift om sin person eller någon annan oriktig eller vilseledande uppgift som, om den hade varit känd, skulle ha lett till att finskt medborgarskap förvägras, eller hemlighållit en väsentlig omständighet som skulle ha haft samma verkan, kan det enligt 33 § 1 mom. i medborgarskapslagen beslutas att personen förlorar sitt finska medborgarskap som han eller hon har förvärvat på ansökan eller efter anmälan. Enligt 3 § i medborgarskapslagen ska beslutet fattas av Migrationsverket.

Enligt motiven till 33 § i medborgarskapslagen i regeringens proposition RP 235/2002 rd ska en uppgift vara så betydelsefull att den sökande inte skulle ha beviljats medborgarskap om uppgiften hade varit tillgänglig när beslutet fattades. Ett beslut om förlust av medborgarskap förutsätter således visshet om att den sökande inte skulle ha beviljats finskt medborgarskap om uppgiften hade varit tillgänglig. Förutom oriktiga uppgifter om identiteten kan också någon annan väsentlig och oriktig uppgift, till exempel om vistelse i Finland, leda till att medborgarskapet förloras.

Enligt 33 § 2 mom. i medborgarskapslagen kan även ett barn förlora sitt finska medborgarskap, om barnet har förvärvat medborgarskapet tillsammans med en sådan person som avses i 1 mom. eller om en i 1 mom. avsedd persons medborgarskap har varit en

RP 272/2018 rd

förutsättning för att barnet förvärvat finskt medborgarskap. Barnet kan dock inte förlora sitt finska medborgarskap om barnets förälder är finsk medborgare.

Ett beslut om förlust av medborgarskap fattas enligt 33 § 3 mom. i medborgarskapslagen utifrån en helhetsbedömning av personens situation. Vid bedömningen beaktas förutom hur klandervärd gärningen är de omständigheter som hängt samman med den samt den persons anknytning till Finland som gjort ansökan eller anmälan. För barnets del ska dessutom barnets ålder och anknytning till Finland beaktas.

Enligt 33 § 4 mom. i medborgarskapslagen kan ett beslut om förlust av medborgarskap i sådana fall som avses i 1 och 2 mom. inte fattas om minst fem år har förflutit sedan medborgarskapsansökan eller medborgarskapsanmälan avgjordes. Om ett ärende som gäller förlust av medborgarskap dock har blivit anhängigt innan fem år har förflutit sedan beslutet om medborgarskap fattades, kan beslut fattas ännu därefter. Om beslut på medborgarskapsansökan har meddelats på villkor att den sökande före förvärvet av finskt medborgarskap befrias från sitt dåvarande medborgarskap, anses beslutet ha fattats först efter att det konstaterats att villkoret uppfyllts eller ett nytt beslut utan villkor har meddelats.

Ett beslut om förlust av medborgarskap kan enligt 32 § i medborgarskapslagen också fattas om ett barn har förvärvat sitt finska medborgarskap på grundval av faderns medborgarskap och faderskapet har upphävts. Villkoret är att en äkta makes faderskap har upphävts eller talan om upphävande av faderskapet har väckts innan barnet fyllt fem år, eller om ett fastställt faderskap har upphävts eller talan om upphävande av faderskapet har väckts inom fem år från fastställandet av faderskapet.

Ett beslut om huruvida ett barn ska förlora sitt finska medborgarskap ska enligt 32 § i medborgarskapslagen fattas utifrån en helhetsbedömning av barnets situation. Vid bedömningen ska i synnerhet barnets ålder och anknytning till Finland beaktas. Enligt motiven till 32 § i medborgarskapslagen i regeringens proposition RP 235/2002 rd kan beslutet fattas till exempel om faderskapet har upphävts inom kort efter barnets födelse eller om barnet bor utomlands eller ska flytta från Finland. Ju äldre barn det är fråga om, desto tyngre ska skälen vara för att beslutet ska kunna fattas, eftersom ett äldre barn redan har personlig anknytning till Finland.

I 2 § i statsrådets förordning om medborgarskap (293/2013) finns det bestämmelser om meddelande om upphävande av faderskap. Om ett barn har förvärvat finskt medborgarskap på basis av faderns finska medborgarskap och faderskapet i fråga har blivit upphävt, ska magistraten när den fått vetskap om saken göra en anmälan om den till Migrationsverket.

I 36 § i medborgarskapslagen föreskrivs det om bestämmande av medborgarskapsstatus. Med medborgarskapsstatus avses enligt 2 § i medborgarskapslagen nuvarande och tidigare medborgarskap, statslöshet eller okänt medborgarskap. Migrationsverket bestämmer enligt 36 § 1 mom. i medborgarskapslagen medborgarskapsstatus på begäran av en myndighet eller en part, om frågan är av betydelse med hänsyn till om finskt medborgarskap föreligger eller med tanke på en därtill hörande rättighet eller skyldighet, med hänsyn till om en anteckning i en myndighets personregister är korrekt eller med hänsyn till en utlännings vistelse i Finland eller av någon annan därmed jämförbar orsak.

Bestämmelser om ändringssökande finns i 7 kap. i medborgarskapslagen. Enligt 41 § i medborgarskapslagen får beslut som Migrationsverket fattat med stöd av den lagen överklagas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Enligt 42 § 1 mom. i medborgarskapslagen får ett beslut av förvaltningsdomstolen i ett ärende som avses i 32 eller 33 § överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över andra beslut av förvaltningsdomstolen får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Enligt paragrafens 2 mom.

RP 272/2018 rd

har också Migrationsverket besvärsmätt till den del ett beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats genom förvaltningsdomstolens beslut.

I 50 § i medborgarskapslagen föreskrivs det om beslut och delgivning av beslutet. Ett för den sökande positivt beslut som fattats med stöd av medborgarskapslagen behöver enligt paragrafens 1 mom. inte motiveras. Om ett beslut är endast delvis positivt eller om ett positivt beslut som gäller ett barn har fattats i strid med den andra vårdnadshavarens eller barnets vilja, motiveras beslutet. Ett för den sökande positivt beslut och ett beslut om bestämmande av medborgarskapsstatus kan enligt 2 mom. delges genom att det sänds med posten på den adress som den sökande uppgett.

Ett annat beslut än ett sådant som är positivt för den sökande delges enligt 50 § 3 mom. i medborgarskapslagen per post mot mottagningsbevis. Beslutet kan också på basis av bemyndigande av den sökande, dennes vårdnadshavare eller en part i ett annat medborgarskapsärende eller dennes vårdnadshavare överlämnas till en mottagare av delgivning eller dennes företrädare. Över delgivningen ska då uppsättas ett skriftligt intyg varav framgår vem som verkställt delgivningen och vem som är mottagare samt tidpunkten för delgivningen. Om en delgivning utomlands inte kan verkställas, delges handlingen i Finland genom offentlig delgivning på det sätt som föreskrivs i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966, upphävd genom förvaltningslagen, 434/2003).

En person som har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av 32 eller 33 § i medborgarskapslagen kan inte återfå det såsom tidigare finsk medborgare på basis av en medborgarskapsanmälan enligt 29 §. Enligt motiven i den regeringsproposition (RP 80/2010 rd) som gällde den gällande 29 § är det i dessa fall ändamålsenligare att tillämpa ett sådant ansökningsförfarande som möjliggör prövning.

Utlänningsregistret och utlämnande av uppgifter

Utlänningsregistret är ett viktigt arbetsredskap i medborgarskapsärenden. I lagen om utlänningsregistret (1270/1997) finns det bestämmelser om inhämtande och införande av personuppgifter i ett utlänningsregister samt om användning och utlämnande av uppgifter som finns i registret. Medan denna proposition har beretts har det även pågått en totalreform av lagstiftningen om utlänningsregistret.

Enligt 2 § 1 mom. i den gällande lagen om utlänningsregistret är utlänningsregistret ett personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. Enligt paragrafens 2 mom. förs och används utlänningsregistret som underlag för behandling av, beslut om och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete i Finland, för tryggnad av statens säkerhet och för genomförande av sådana säkerhetsutredningar som avses i säkerhetsutredningslagen (726/2014). Enligt 3 mom. förs utlänningsregistret dessutom som underlag för behandling av och beslut i ärenden som gäller förvärv, behållande och förlust av finskt medborgarskap samt bestämmande av medborgarskapsstatus. Enligt lagens 11 § ska information och handlingar som erhållits för skötseln av de uppgifter som anges i 2 § hemlighållas om så bestäms genom lag eller med stöd av lag eller om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte medför skada eller olägenhet för Finlands internationella relationer, det internationella samarbetet eller sökanden eller hans eller hennes närstående.

För delregistret för medborgarskapsärenden får det enligt 5 § 3 mom. i lagen om utlänningsregistret inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer som ansökt om finskt medborgarskap eller behållande av finskt medborgarskap eller befrielse från finskt medborgarskap eller som lämnat in en anmälan för förvärv av finskt medborgarskap, förlorat sitt finska medborgarskap eller vars medborgarskapsstatus man har bestämt eller försökt bestämma.

RP 272/2018 rd

I 6 § i lagen om utlänningsregistret föreskrivs det om registrering av känsliga uppgifter. För övervakningen av inresor, utresor, vistelse i landet och arbete samt beslutsfattandet angående finskt medborgarskap förs det enligt 1 mom. 1 punkten in uppgifter i utlänningsregistret om personer och arbetsgivare som i Finland intagits i fängelse, frigetts från fängelse eller för att avtjäna straff sänts från en främmande stat till Finland eller från Finland till en främmande stat, samt uppgift om åtgärden och tidpunkten för denna. För beslutsfattandet angående finskt medborgarskap förs det enligt 2 punkten även in uppgifter i utlänningsregistret om personer som gjort sig skyldiga till eller som med fog kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till en sådan straffbar gärning som kan inverka på deras möjligheter att få resa in i eller vistas i landet eller att erhålla finskt medborgarskap, samt referensuppgift om gärningen.

Enligt 2 mom. får andra känsliga personuppgifter som avses i den lagstiftning som gäller datasekretess för personuppgifter föras in om den registrerade samtyckt eller om det för behandlingen av ärendet är absolut nödvändigt att registrera uppgiften.

Enligt 7 § 2 mom. 2 punkten i lagen om utlänningsregistret får det i utlänningsregistret, i den mån det behövs, registreras uppgifter om och handlingar som hänför sig till behandlingen av sådana ärenden som avses i 5 § 1–3 mom., utredningar som gäller dem, utlåtanen, avgörandet av ärenden, motiveringen till beslut, att ärenden förfallit och ändringssökande.

I 8 § i lagen om utlänningsregistret föreskrivs det om externa datakällor. Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen har den registeransvarige trots sekretessbestämmelserna rätt att för utlänningsregistret få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag om bötesstraff som utlänningar dömts till och som införts i bötesregistret och om verkställigheten av dem samt, ur det i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem ingående rikssystemet för behandling av diarie- och ärendehanteringssuppgifter, uppgifter om brott som utlänningar misstänks ha begått och som är eller har varit anhängiga hos åklagarmyndigheterna eller vid domstol samt, ur registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden, uppgifter om brottmålsavgöranden som gäller utlänningar och om avgöranden som gäller underhållsskyldighet som sökanden påförts vid domstol, liksom även uppgift om avgörandenas laga kraft i de ovan nämnda ärendena, om sådan information kan fås. Enligt 5 punkten har den registeransvarige rätt att ur befolkningsdatasystemet få uppgifter om personuppgifterna beträffande en person som införts i utlänningsregistret och ändringar i dessa uppgifter samt om de handlingar som ligger till grund för anteckningarna i befolkningsdatasystemet.

Enligt 2 mom. kan de uppgifter som avses i 1 mom., i enlighet med vad som avtalas med den registeransvarige, lämnas ut även i maskinläsbar form eller med hjälp av en teknisk anslutning efter att det har utretts att uppgifterna skyddas på det sätt som avses i 32 § 1 mom. personuppgiftslagen.

Enligt 9 § 1 mom. i lagen om utlänningsregistret avförs uppgifterna om en person i utlänningsregistret i sin helhet ett år efter det att personen har förvärvat finskt medborgarskap eller avlidit. Avförda uppgifter arkiveras.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur registret finns i 10 § i lagen om utlänningsregistret. Enligt 1 mom. 4 punkten i paragrafen får det, oberoende av sekretessbestämmelserna och i den mån det är nödvändigt för att den mottagande myndigheten ska kunna utföra sina i lag bestämda uppgifter, ur utlänningsregistret utlämnas information till befolkningsregistercentralen och magistraterna om förvärv, förlust eller bibehållande av finskt medborgarskap. Uppgifter får enligt 7 punkten lämnas ut till en myndighet i en främmande stat om personer som förvärvat finskt medborgarskap för bestämmande av deras medborgarskapsstatus, ifall det kan ske utan att säkerheten äventyras för personen i fråga.

Enligt paragrafens 2 mom. får sådana uppgifter som avses i 1 mom. lämnas ut även i maskinläsbar form eller med hjälp av en teknisk anslutning.

Förvaltningslagens bestämmelser om förfarande

Enligt 2 § 2 mom. i förvaltningslagen ska förvaltningslagen tillämpas hos statliga myndigheter. Om det emellertid i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, ska de enligt 5 § 1 mom. iakttas i stället för förvaltningslagen. Förvaltningslagen ska alltså tillämpas även på förfarandet i medborgarskapsärenden, om det inte finns särskilda bestämmelser om saken i medborgarskapslagen. Enligt 12 § 1 mom. i förvaltningslagen får ombud och biträde anlitas i ett förvaltningsärende.

Bestämmelser om allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden finns i förvaltningslagens 5 kap. Enligt 23 § 1 mom. ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. En myndighet ska enligt 2 mom. på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Kan ett beslut som ska fattas av en myndighet ha en betydande inverkan på avgörandet i ett annat ärende som samtidigt är anhängigt hos samma myndighet, ska myndigheten enligt 25 § bereda ärendena gemensamt och avgöra dem på en gång, om gemensam behandling inte medför menligt dröjsmål eller är onödig med hänsyn till ärendets art eller natur.

Förvaltningslagens 26 § gäller tolkning och översättning. En myndighet ska enligt 1 mom. 1 punkten ordna tolkning och översättning i ett ärende som kan inledas av en myndighet, om en part som använder romani eller teckenspråk eller något annat språk inte behärskar det språk, finska eller svenska, som ska användas vid myndigheten. Enligt 2 mom. kan ärendet tolkas eller översättning göras till ett språk som parten kan konstateras förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art. Enligt 3 mom. kan myndigheten för utredning av ett ärende eller för att trygga en parts rättigheter ordna tolkning och översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom. Enligt 4 mom. ska varje myndighet också se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolkning och översättning i ärenden som behandlas vid myndigheten.

Bestämmelser om utredning av ärenden och hörande av parter finns i 6 kap. i förvaltningslagen. Lagens 31 § gäller utredningsskyldighet: en myndighet ska enligt 1 mom. se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. I 32 § föreskrivs det om begäran om utredning: i en begäran om utlåtande eller annan utredning ska det specificeras beträffande vilka särskilda omständigheter utredning ska läggas fram. Lagens 33 § gäller fristen för framläggande av utredning. Enligt 1 mom. ska det för komplettering av en handling, avgivande av förklaring och framläggande av utredning sättas ut en frist som är tillräcklig med hänsyn till ärendets art. Enligt 2 mom. ska en part underrättas om att ärendet kan avgöras även om fristen inte iakttas. Fristen kan förlängas på en parts begäran, om det är nödvändigt för att ärendet ska kunna utredas.

Förvaltningslagens 34 § gäller hörande av part. Innan ett ärende avgörs ska en part enligt 1 mom. ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Enligt 2 mom. får ett ärende avgöras utan att en part hörs, om 1) yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart avslås såsom ogrundat, 2) ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning, 3) ärendet gäller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på bedömning av sökandens egenskaper, 4) hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa, den allmänna säkerheten eller miljön, eller 5) ett yrkande som inte rör någon annan part godkänns eller om hörandet av någon annan orsak är uppenbart onödigt.

En part ska enligt 36 § upplysas om syftet med hörandet samt om den frist som har satts ut för avgivande av förklaring. I begäran om hörande ska det vid behov specificeras vilka omständigheter det begärs förklaring om. Enligt 37 § ska en myndighet på begäran ge en part

RP 272/2018 rd

tillfälle att framföra ett yrkande eller lägga fram utredning muntligen, om det behövs för att ärendet ska kunna utredas och ett skriftligt förfarande skulle bereda parten oskäliga svårigheter. På en parts begäran kan myndigheten enligt paragrafens 2 mom. också i andra situationer än de som avses i 1 mom. ge parten tillfälle att muntligen framföra uppgifter som är nödvändiga för att ärendet ska kunna utredas. Uppgifter om muntligen framförda yrkanden och utredningar som kan inverka på avgörandet i ett ärende ska enligt 42 § antecknas eller registreras på något annat sätt. Detsamma gäller uppgifter som har inhämtats ur ett sådant personregister som avses i personuppgiftslagen (523/1999).

Bestämmelser om avgörande av ärenden finns i 7 kap. i förvaltningslagen. Lagens 43 § gäller beslutets form: förvaltningsbeslut ska enligt 1 mom. ges skriftligen. Ett beslut kan enligt 2 mom. ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådskande. Enligt 3 mom. ska ett muntligt beslut utan dröjsmål också ges skriftligen tillsammans med en anvisning om hur man begär omprövning eller en besväransvisning. Fristen för begäran om omprövning eller sökande av ändring börjar löpa från delfäendet av det skriftliga beslutet, enligt vad som föreskrivs särskilt.

Bestämmelser om beslutets innehåll finns i 44 § i förvaltningslagen. Enligt paragrafens 1 mom. ska följande tydligt framgå av ett skriftligt beslut: 1) den myndighet som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet, 2) de parter som beslutet direkt gäller, 3) motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts, samt 4) namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. När ett muntligt beslut meddelas ska parten enligt 2 mom. meddelas hur ärendet har avgjorts och ska det ges en redogörelse för motiveringen för beslutet.

Enligt 45 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett beslut motiveras. I motiveringen ska det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. Enligt 2 mom. kan motiveringen för ett beslut utelämnas, om 1) ett viktigt allmänt eller enskilt intresse förutsätter att beslutet meddelas omedelbart, 2) beslutet gäller val som förrättas av ett kommunalt kollegialt organ, 3) beslutet gäller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper, 4) ett yrkande som inte gäller någon annan part godkänns genom beslutet och ingen annan har rätt att söka ändring i beslutet, eller 5) motivering av någon annan särskild orsak är uppenbart onödig. Enligt 3 mom. ska motivering dock ges i de situationer som avses i 2 mom., om beslutet innebär en väsentlig ändring av vedertagen praxis.

Enligt 47 § 1 mom. i förvaltningslagen ska besväransvisning fogas till ett beslut som får överklagas genom besvär. I besväransvisningen ska nämnas 1) besvärmyndigheten, 2) den myndighet som ska tillställas besvärsskriften, samt 3) besvärstiden och från vilken tidpunkt den räknas. I besväransvisningen ska det enligt 2 mom. redogöras för de krav som ställs på innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt på frambefordrandet av besvären.

I 50 § i medborgarskapslagen finns det bestämmelser om beslut och delgivning av beslutet (se ovan i avsnittet om förvärv och förlust av medborgarskap), men när det gäller offentlig delgivning hänvisas det till en allmän lag. Om en delgivning utomlands inte kan verkställas, delges handlingen enligt 50 § 3 mom. i medborgarskapslagen i Finland genom offentlig delgivning på det sätt som föreskrivs i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). Lagen om delgivning i förvaltningsärenden har upphävts genom förvaltningslagen.

Vid offentlig delgivning hålls enligt 62 § 1 mom. i förvaltningslagen en handling en viss tid framlagd för mottagaren hos myndigheten. Ett meddelande om att handlingen finns framlagd ska enligt 2 mom. publiceras i den officiella tidningen och dessutom sättas upp på myndighetens anslagstavla eller publiceras i den tidning ur vilken mottagaren kan antas bäst få information om saken. Av meddelandet ska det framgå vad saken gäller samt var och till vilken tidpunkt handlingen finns framlagd. I meddelandet ska det enligt 3 mom. anges att

delfäendet anses ha skett den sjunde dagen efter det att meddelandet publicerades i den officiella tidningen.

Tillgång till rättshjälp

I 1 § i rättshjälpslagen (257/2002) föreskrivs det om de allmänna förutsättningarna för rättshjälp och rättshjälpens innehåll. Den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken beviljas enligt 1 mom. rättshjälp med statlig finansiering. Rättshjälp omfattar enligt 2 mom. juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som bestäms i rättshjälpslagen.

I 2 § i rättshjälpslagen föreskrivs det om vem som har rätt till rättshjälp. Rättshjälp beviljas enligt 1 mom. personer med hemkommun i Finland samt personer som har hemvist eller är bosatta i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt 2 mom. beviljas rättshjälp dessutom oberoende av de förutsättningar som bestäms i 1 mom. om personens sak behandlas i en finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp. I 3 § i rättshjälpslagen föreskrivs det om de ekonomiska förutsättningarna för rättshjälp.

Enligt 4 § 1 mom. i rättshjälpslagen befriar beviljandet av rättshjälp mottagaren av förmånen från skyldigheten att betala 1) arvode och ersättning till ett biträde som förordnats eller godkänts med stöd av rättshjälpslagen, helt eller delvis, enligt vad som anges i rättshjälpsbeslutet, 2) arvode och ersättning för sådan hjälp med tolkning och översättning som mottagaren av förmånen har behövt vid behandlingen av saken, samt 3) handläggningsavgift, expeditionslösen och ersättning för särskilda kostnader hos den myndighet som behandlar huvudsaken; inte heller andra myndigheter tar ut motsvarande avgifter för åtgärder och expeditioner som behövs för att sköta saken.

Enligt 4 § 2 mom. i rättshjälpslagen betalas ersättningarna till ett vittne som har åberopats av en part som beviljats rättshjälp av statens medel. Andra kostnader för bevisning som har lagts fram i domstolen genom rättshjälpstagarens försorg ersätts av statens medel, om bevisningen har varit nödvändig för utredande av saken.

I 5 § i rättshjälpslagen föreskrivs det om sådana åtgärder vidtagna av ett biträde som ingår i rättshjälp. I enskilda fall omfattar enligt 1 mom. rättshjälp de åtgärder av rättsbiträdet som krävs med hänsyn till falllets art och betydelse, värdet på föremålet för tvisten och omständigheterna som en helhet. Rättshjälp kan begränsas till särskilt angivna åtgärder. Ett förordnande av detta slag kan senare utvidgas om det finns orsak till det. Rättshjälp omfattar enligt 2 mom. biträdets åtgärder för en tid av högst 80 timmar. Den domstol som behandlar saken kan dock besluta att rättshjälp ska fortsätta.

Rättshjälp lämnas enligt 8 § 1 mom. av ett offentligt rättsbiträde. I domstolsärenden kan till biträde dock också förordnas ett privat biträde som har gett sitt samtycke till uppdraget. Rättshjälp söks enligt 10 § 1 mom. hos rättshjälpsbyrån. Sökanden ska lägga fram en utredning om sina ekonomiska förhållanden och om den sak i vilken rättshjälp söks.

Förfarandet i ärenden som gäller förlust av medborgarskap

Migrationsverket får oftast information om att det finns en sådan grund för förlust av medborgarskap som avses i 32 § i medborgarskapslagen från magistraten. Migrationsverket väcker ett ärende som gäller förlust av medborgarskap och ger barnets vårdnadshavare möjlighet att skriftligen bli hörda om vilka band barnet har till Finland och den andra staten där barnet är medborgare, liksom om eventuella andra omständigheter som är relevanta i ärendet. I praktiken går hörandet till så att Migrationsverket sänder barnets vårdnadshavare ett

RP 272/2018 rd

brev och vårdnadshavarna får inom den tidsfrist som anges i brevet uttala sig i ärendet per brev. De får också använda ett biträde. Därefter beslutar Migrationsverket på grundval av en sådan helhetsbedömning som avses i 32 § i medborgarskapslagen om barnet förlorar sitt finska medborgarskap eller inte.

Även i fall där finskt medborgarskap eventuellt har beviljats på grundval av oriktiga uppgifter får Migrationsverket oftast informationen från magistraten. I 19 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) finns det bestämmelser om kontroll av tillförlitligheten hos uppgifterna i systemet. Magistraten kan begära ett utlåtande av Migrationsverket om huruvida en utländsk handling är tillförlitlig, om uppgifter som anmälts för registrering i befolkningsdatasystemet grundar sig på en sådan handling. Om det då framkommer att finskt medborgarskap har beviljats en person som har uppträtt med andra personuppgifter, kan Migrationsverket väcka ett ärende som gäller förlust av medborgarskap. Migrationsverket kan få upplysningar om sådana grunder som avses i 33 § i medborgarskapslagen även av andra myndigheter eller av privatpersoner.

Innan Migrationsverket beslutar om förlust av medborgarskap på grundval av 33 § i medborgarskapslagen ges personen i fråga möjlighet att bli hörd. Migrationsverket sänder personen ett brev och personen får inom den tidsfrist som anges i brevet skriftligen uttala sig om vilka band han eller hon har till Finland, liksom om andra omständigheter som är relevanta i ärendet. Han eller hon får också använda ett biträde. I praktiken har en person kunnat förlora sitt finska medborgarskap på grundval av oriktiga uppgifter, om det inom fem år efter det att medborgarskapet beviljades har framkommit att han eller hon har uppträtt under flera än en identitet eller att han eller hon vid tidpunkten för naturalisation inte längre bodde i Finland.

I samband med ett ärende som gäller förlust av medborgarskap utreder Migrationsverket alltid också frågan om personen förutom att vara finsk medborgare även är medborgare i någon annan stat. Om personen enbart är finsk medborgare kan inget beslut om förlust av medborgarskap fattas, eftersom ingen får göras statslös. Exempelvis ett giltigt nationellt pass, som inte innehåller några tecken på att vara förfalskat och vars äkthet det inte finns skäl att ifrågasätta, kan ge information om medborgarskap i en annan stat. Vid fastställandet av medborgarskapsstatusen jämförs alla uppgifter som man har om personens medborgarskapsstatus med de uppgifter som Migrationsverket har om medborgarskapslagstiftningen i olika stater samt med landinformationen om den praxis som tillämpas i fråga om medborgarskap.

Beslutet om att en person ska förlora sitt finska medborgarskap träder i kraft först när det har vunnit laga kraft, och då överförs informationen om förlust av det finska medborgarskapet från utlänningsregistret till befolkningsdatasystemet. Medan besvär är anhängiga betecknas personen som finsk medborgare i befolkningsdatasystemet.

Migrationsverket beslutar enbart om huruvida en person ska förlora sitt finska medborgarskap på grundval av 32 eller 33 § i medborgarskapslagen. I de fall där en person förlorar sitt finska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år på grundval av att han eller hon inte har tillräcklig anknytning till Finland är det magistraten som gör en anteckning om förlusten av medborgarskap i befolkningsdatasystemet med stöd av 38 § 2 mom. i medborgarskapslagen. Migrationsverket har ingen prövningsrätt i sådana fall och fattar heller inget beslut i ärendet, utan förlusten av medborgarskap sker direkt med stöd av lagen, om det inte finns tillräcklig anknytning enligt 34 § i medborgarskapslagen.

Ärenden som gäller förlust av medborgarskap och som ska behandlas hos Migrationsverket har väckts enligt följande: år 2015 sammanlagt 12 ärenden, år 2016 sammanlagt 13 ärenden och år 2017 sammanlagt 12 ärenden. I siffrorna ingår både ärenden som gäller förlust av medborgarskap på grundval av oriktiga uppgifter och ärenden som gäller förlust av medborgarskap på grundval av upphävt faderskap. I siffrorna ingår inte ansökningar om befrielse från medborgarskap och inte heller antalet personer som har förlorat sitt finska

medborgarskap direkt med stöd av lagen när de har fyllt 22 år. Vid helhetsbedömningen i ett ärende som gäller förlust av medborgarskap har man kunnat komma fram till att en person ska förlora sitt finska medborgarskap eller att han eller hon inte ska göra det. Av siffrorna framgår därför inte exakt hur många personer som årligen har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av ett beslut av Migrationsverket. Antalet ärenden där man har beslutat om förlust av medborgarskap är emellertid inte större än det antal som anges ovan.

Förvägrande och indragning av pass samt reseförbud

Såsom konstaterat i början av denna proposition kan en finsk medborgare i allmänhet få ett finskt pass. I vissa fall kan det dock hända att pass inte utfärdas. I 15 § i passlagen finns det bestämmelser om hinder för utfärdande av finskt pass. Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen kan pass förvägras den som på sannolika skäl misstänks för brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år och i fråga om vilket förundersökningen eller åtalsprövningen inte har slutförts eller vilket personen står åtalad eller är efterlyst för. Pass kan enligt 2 punkten förvägras den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff och inte har avtjänat straffet.

Då det prövas om pass ska utfärdas för den som avses i 15 § 1 mom. ska det enligt 16 § i passlagen beaktas vilken betydelse resor har med hänsyn till personens familjeförhållanden, hälsotillstånd, utkomst och yrke samt andra omständigheter. Vid prövningen ska det dessutom beaktas om det finns grundad anledning att anta att personen i fråga reser utomlands för att undgå förundersökning, straff eller verkställigheten av straff.

I 21 § i passlagen finns det bestämmelser om förutsättningar för indragning av pass. Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen dras ett pass in om innehavaren förlorar sitt finska medborgarskap eller befrias från detta. Enligt 3 mom. 3 punkten kan ett pass dras in om det sedan passet utfärdats har framkommit omständigheter som vid prövning av om pass kan utfärdas sannolikt skulle leda till att pass förvägras med stöd av 15 §. Enligt 22 § i passlagen dras ett pass in av polisen eller den myndighet som utfärdat passet.

Enligt 24 § 1 mom. i passlagen ska ett indraget pass tillvaratas av en myndighet. Om ett pass har dragits in ska passinnehavaren eller den som har passet i sin besittning på en myndighets begäran överlämna passet till myndigheten. Enligt 25 § 5 mom. i passlagen kan ett pass tillvaratas trots att besvär har anförts över beslutet att dra in passet. I beslut som gäller tillvaratagande av pass får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

I 5 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011) finns det bestämmelser om reseförbud. Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får enligt 5 kap. 1 § 1 mom. i tvångsmedelslagen i stället för att anhållas eller häktas meddelas reseförbud, om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år och det på grund av den misstänktes personliga förhållanden eller andra omständigheter finns anledning att misstänka att personen 1) flyr eller på något annat sätt drar sig undan förundersökning, rättegång eller verkställighet av straff, 2) försvårar utredningen av saken genom att undanröja, förstöra, ändra eller gömma bevis eller påverka ett vittne, en målsägande, en sakkunnig eller en medgärningsman, eller 3) fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Enligt 5 kap. 2 § 1 mom. 7 punkten i tvångsmedelslagen kan den som meddelats reseförbud i ett beslut om reseförbud åläggas att överlämna sitt pass och ett sådant identitetskort som godkänns som resedokument till polisen eller Gränsbevakningsväsendet. Enligt 5 kap. 3 § får pass eller identitetskort som godkänns som resedokument inte utfärdas till den som meddelats reseförbud, om utfärdandet äventyrar syftet med reseförbudet.

Enligt 5 kap. 4 § 1 mom. i tvångsmedelslagen är det under förundersökningen en anhållningsberättigad tjänsteman som beslutar om meddelande av reseförbud. Efter det att saken efter slutförd förundersökning har överförts till åklagaren beslutar åklagaren om

meddelande av reseförbud. Efter det att åtal har väckts är det enligt 2 mom. domstolen som fattar beslut om meddelande av reseförbud.

Bestämmelser om påföljder för överträdelse av reseförbud finns i 5 kap. 10 § i tvångsmedelslagen. Om den som meddelats reseförbud bryter mot förbudet eller flyr, börjar förbereda flykt, försvårar utredningen av ärendet eller fortsätter sin brottsliga verksamhet, får han eller hon anhållas och häktas.

Bestämmelser om utvisning

Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Genom lag kan det dock föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras, när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn.

Enligt 143 § i den gällande utlänningslagen avses med utvisning att en utlänning avlägsnas ur landet när 1) utlänningen vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet, 2) utlänningen vistas i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i utlänningslagen, eller 3) utlänningen fortfarande vistas i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållstillståndshandling inte längre gäller.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Även 147 § i utlänningslagen innehåller ett förbud mot tillbakasändning: ingen får avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

I 149 § i utlänningslagen finns det bestämmelser om utvisningsgrunder. Enligt paragrafens 1 mom. får en utlänning som har haft uppehållstillstånd utvisas ur landet om 1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs, 2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott, 3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om 4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

Enligt 149 § 3 mom. i utlänningslagen får en flykting utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

Enligt 149 § 4 mom. i utlänningslagen får en utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Om den som ska utvisas har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt en anteckning i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och enligt en bekräftelse som den medlemsstat som nämns i anteckningen anmodats att lämna, ska han eller hon utvisas till medlemsstaten i fråga. En flykting får dock utvisas också till någon annan stat i enlighet med vad som föreskrivs i 3 mom.

RP 272/2018 rd

Utlänningslagens 156 § gäller allmän ordning och allmän säkerhet. Enligt 1 mom. är ett villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet att de inte anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt 2 mom. ska förhindrande av inresa eller avlägsnande ur landet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet grunda sig uteslutande på individens eget beteende, medan enbart tidigare domar i brottmål inte får utgöra en grund för detta. Den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn kan inte godkännas.

I 168 § i utlänningslagen föreskrivs det om grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Enligt paragrafens 1 mom. kan unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller familjemedlemmar till unionsmedborgare för vilka det har utfärdats ett uppehållskort utvisas, om de inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt enligt 158 a, 161 d eller 161 e §. Om de anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet kan de utvisas på de villkor som anges i 156 § och om de anses äventyra folkhälsan kan utvisning ske på de villkor som anges i 156 a §.

Enligt 168 § 2 mom. i utlänningslagen kan unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt eller unionsmedborgares familjemedlemmar med permanent uppehållskort utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt 3 mom. kan unionsmedborgare som lagligen uppehållit sig i landet de senaste tio åren utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Enligt 168 § 5 mom. i utlänningslagen anses tvingande skäl enligt 3 och 4 mom. vara att unionsmedborgaren har konstaterats vara skyldig till en gärning för vilken det inte har föreskrivits något lindrigare straff än fängelse i ett år och att han eller hon med hänsyn till hur allvarligt och varaktigt brottet är bedöms utgöra ett hot mot allmän säkerhet eller att han eller hon misstänks utgöra ett allvarligt hot mot Finlands eller någon annan stats säkerhet.

I 168 b § i utlänningslagen föreskrivs det om en helhetsbedömning vid utvisning. Innan ett beslut fattas om att utvisning ska ske av skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet ska det beaktas hur länge unionsmedborgaren eller familjemedlemmarna har vistats i landet, deras ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomiska situation samt sociala och kulturella integriering i Finland. Vidare ska unionsmedborgarens och familjemedlemmarnas band till ursprungslandet beaktas.

Utlänningslagens 169 § gäller grunderna för avvisning och utvisning av nordiska medborgare. Enligt paragrafens 2 mom. kan en medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. utvisas om han eller hon anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som har vistats i landet i mer än fem år kan enligt 3 mom. utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet och, om vistelsen varat i mer än tio år, endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Riksdagen antog en lag om ändring av utlänningslagen (RP 24/2018 rd) den 12 oktober 2018. Det innebär att bestämmelserna om verkställbarhet av utvisningsbeslut ändrades så att vissa utvisningsbeslut i anslutning till allmän ordning eller säkerhet kan verkställas snabbare.

Bestämmelser om vistelse och internationellt skydd

I 36 § i utlänningslagen föreskrivs det om de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt 1 mom. kan uppehållstillstånd vägras om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande

RP 272/2018 rd

folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut.

Enligt 47 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen kan en person som befinner sig utomlands beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd om utlänningen har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare. I 50 § föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare.

Utlänningslagens 51 § gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet. Enligt paragrafens 1 mom. beviljas en utlännings som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd om 1) han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, eller 2) det faktiskt är omöjligt för honom eller henne att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland. Enligt 2 mom. beviljas uppehållstillstånd med stöd av 1 mom. 2 punkten inte om orsaken till att utlänningsens återresa inte genomförs är att han eller hon inte samtycker till att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller att han eller hon försvårar arrangemangen för återresan.

Utlänningslagens 52 § gäller beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker. Enligt 1 mom. beviljas en utlännings som befinner sig i Finland kontinuerligt uppehållstillstånd om det med hänsyn till utlänningsens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning.

Enligt 59 § 1 mom. i utlänningslagen upphör ett uppehållstillstånd att gälla om utlänningen får finskt medborgarskap. I lagens 107 § föreskrivs det om upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Enligt 1 mom. upphör en persons flyktingstatus om han eller hon 1) av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare, 2) efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja, 3) förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd, 4) av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, eller 5) inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda.

Enligt 107 § 2 mom. i utlänningslagen upphör en persons status som alternativt skyddsbehövande om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen av om en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas ska det enligt 4 mom. göras en individuell utredning.

Enligt 157 § 3 mom. i utlänningslagen ska en nordisk medborgare som kommer till Finland i annat än kortvarigt syfte registrera sin vistelse så som överenskommit om folkbokföring mellan de nordiska länderna. I praktiken ska en nordisk medborgare som flyttar till Finland personligen besöka magistraten. I 158 a och 159 § i utlänningslagen finns det närmare bestämmelser om registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt.

Enligt 190 § 1 mom. får ändring i sådana beslut som fattats av Migrationsverket och som avses i utlänningslagen sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Enligt 196 § 1 mom. får ändring i beslut av förvaltningsdomstolen sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Internationella förpliktelser

De internationella avtal som är bindande för Finland påverkar vad som kan föreskrivas om förlust av medborgarskap. Det finns även rättspraxis om hur avtalen ska tolkas i relation till detta ämne.

Rätten till en nationalitet har erkänts i artikel 15 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (1948). Därefter har denna rätt tagits med i flera av Förenta nationernas (FN) viktigaste människorättskonventioner, bland annat den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016).

Konventionen om begränsning av statslöshet (1961)

Konventionen om begränsning av statslöshet (FördrS 96 och 97/2008), som slöts år 1961, trädde i kraft i Finland den 5 november 2008. Sammanlagt 70 stater har förbundit sig till den. Enligt artikel 8.1 i konventionen ska en fördragsslutande stat inte beröva en person hans eller hennes medborgarskap, om sådant berövande skulle göra honom eller henne statslös.

Trots det som bestäms i artikel 8.1 (förbudet mot att göra någon statslös) får en fördragsslutande stat enligt artikel 8.3 behålla rätten att beröva en person hans eller hennes medborgarskap, om staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt på en eller flera av följande grunder, vilka vid nämnda tid är inskrivna i statens nationella lag: (a) att, i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten, vederbörande (i) har, med åsidosättande av uttryckligt förbud av den fördragsslutande staten, gjort eller fortsatt att göra tjänster åt annan stat eller uppburit eller fortsatt att uppbära ekonomiska förmåner från annan stat eller (ii) har uppfört sig på sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen, (b) att vederbörande avlagt trohetsed till annan stat eller formellt förklarat sig underkasta sig annan stats överhöghet eller klart ådagalagt sitt beslut att vägra underkasta sig den fördragsslutande statens överhöghet.

En fördragsslutande stat ska enligt artikel 8.4 inte utnyttja den möjlighet att beröva medborgarskap som medgivits i 3 mom. på annat sätt än i överensstämmelse med lag, som ska tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ.

En fördragsslutande stat får enligt artikel 9 inte beröva någon person eller grupp av personer deras medborgarskap på grund av vederbörandes ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl.

Finland har inte gjort några förbehåll vad gäller artiklarna i konventionen om begränsning av statslöshet.

Slutsatserna från FN:s flyktingorgans (UNHCR) expertmöte

I slutsatserna från det expertmöte som UNHCR sammankallade år 2013 (UNHCR Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality 2013) har man tolkat konventionen om begränsning av statslöshet på nedanstående sätt.

Konventionen om begränsning av statslöshet innehåller ingen definition av statslöshet. En definition finns i en annan konvention om statslöshet: konventionen angående statslösa personers rättsliga ställning, från år 1954 (FördrS 80/1968, ikraftträdande i Finland den 8 januari 1969). Enligt artikel 1 i den konventionen avses med uttrycket ”statslös person” den

RP 272/2018 rd

som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses såsom dess medborgare. Även konventionen om begränsning av statslöshet utgår från denna vedertagna definition.

Vid bedömningen av om en person till följd av förlusten av medborgarskap blir statslös ska staten utreda om personen är medborgare i någon annan stat när han eller hon förlorar medborgarskapet, och inte om han eller hon kunde beviljas medborgarskap i framtiden. En person kan inte anses vara medborgare i en viss stat enbart på grundval av en tolkning av den statens medborgarskapslag, om de behöriga myndigheterna i staten själva vägrar erkänna personen som medborgare i staten.

Förlust av medborgarskap ska grunda sig på lag och ska på grundval av de bestämmelser som gäller vara förutsebar. En bestämmelse som gäller förlust av medborgarskap kan inte utfärdas eller tillämpas retroaktivt. Vid prövningen av en förlust av medborgarskap på grund av vissa gärningar ska den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för gärningen tillämpas. Om det fogas en ny grund för förlust av medborgarskap till en nationell lag, ska det också ingå en övergångsbestämmelse så att en person inte kan förlora sitt medborgarskap på grund av sådana gärningar eller realiteter som när de var aktuella inte utgjorde en grund för förlust av medborgarskap.

Förlust av medborgarskap får inte vare sig enligt lag eller i praktiken grunda sig på någon form av förbjuden diskriminering.

Vid bedömningen av hur en förlust av medborgarskap påverkar individen ska det tas hänsyn till hur starka band personen har till staten i fråga, bland annat om han eller hon är född på statens territorium, hur länge han eller hon har vistats där, vilka familjeband han eller hon har, om han eller hon har bedrivit ekonomisk verksamhet och om han eller hon har integrerats språkligt och kulturellt. Även den tid som har förflutit sedan gärningen har betydelse vid bedömningen av om gärningens allvarlighet berättigar ett återkallande av medborgarskapet. Ju längre tid som har förflutit sedan gärningen, desto allvarligare måste den ha varit för att ett medborgarskap ska kunna återkallas på grundval av den. Vissa stater har därför tidsfrister för när ett beslut om förlust av medborgarskap senast ska ha fattats.

En förlust av medborgarskap bör vara förenad med fullständiga rättssäkerhetsgarantier, som även inbegriper rätt att bli hörd i domstol eller i något annat opartiskt organ. Den som ska förlora sitt medborgarskap har rätt att få beslutet skriftligen tillsammans med en motivering till förlusten. Beslut om förlust av medborgarskap ska träda i kraft först då alla rättssäkerhetsgarantier har tillämpats.

Formuleringen ”som allvarligt står i strid med statens vitala intressen”, som finns i artikel 8.3 i konventionen om begränsning av statslöshet, antyder att det måste vara fråga om ett grundläggande hot mot ordningen i staten. I och med att det uttryckligen är fråga om statens ”vitala intressen” höjs tröskeln ännu mera än om det var fråga om ”nationella intressen”. Uppförande som allvarligt står i strid med statens vitala intressen kan inbegripa brott såsom landsförräderi/högförräderi, spionage och terroristbrott. När man beaktar att det är fråga om allvarliga brott, bör ett förfarande som gäller förlust av medborgarskap följa enbart efter det att det i en brottmålsdomstol har konstaterats att en person har gjort sig skyldig till ett sådant brott. Efter det ska en behörig myndighet, helst en domstol, besluta om förlusten av medborgarskap.

Sammanfattning av konventionen om begränsning av statslöshet

Enligt konventionen om begränsning av statslöshet är huvudregeln att ingen får berövas sitt medborgarskap om personen till följd av detta blir statslös. Vid den tidpunkt då konventionen om begränsning av statslöshet ratificerades hade Finland inte någon nationell lagstiftning med stöd av vilken landet hade kunnat meddela att det avviker från detta förbud mot statslöshet. Därför är förbudet mot statslöshet bindande för Finland. I konventionen om begränsning av

statslöshet finns det också en uttrycklig bestämmelse om att en fördragsslutande stat inte får beröva någon deras medborgarskap på grund av ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl. Uppförande på ett sätt som ”allvarligt står i strid med statens vitala intressen” enligt konventionen kan inbegripa brott såsom landsförräderi, högförräderi, spionage och terroristbrott.

Europeiska konventionen om medborgarskap (1997)

Den europeiska konventionen om medborgarskap från 1997 (FördrS 93 och 94/2008, nedan *medborgarskapskonventionen*) trädde i kraft i Finland den 1 december 2008. Sammanlagt 21 europeiska stater har anslutit sig till den. Enligt artikel 4 i konventionen ska varje konventionsstats medborgarskapsregler grundas på följande principer: a) var och en har rätt till ett medborgarskap, b) statslöshet ska undvikas, c) ingen ska godtyckligt berövas sitt medborgarskap och d) varken äktenskap eller upplösning av äktenskap mellan en medborgare i en konventionsstat och en utlänning eller endera makens ändrade medborgarskap under äktenskapet ska automatiskt inverka på den andra makens medborgarskap.

En konventionsstats medborgarskapsregler ska enligt artikel 5.1 inte innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst. Varje konventionsstat ska enligt artikel 5.2 vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födelsen eller har förvärvat medborgarskapet senare.

Enligt artikel 7.1 får en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras ex lege eller på statens initiativ utom i följande fall: a) vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap, b) vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden, c) vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt, d) vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen, e) vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktigt hemvist utomlands, f) om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet ex lege av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda och g) vid adoption av ett barn om barnet förvärvat eller innehar den enas eller båda de adopterande föräldrarnas utländska medborgarskap.

En konventionsstat får enligt artikel 7.2 föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet utom i de fall som avses i punkt 1 c och d i samma artikel (vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt eller vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen). Barn ska dock inte berövas sitt medborgarskap om någon av deras föräldrar behåller det.

Enligt artikel 7.3 får en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras enligt punkt 1 eller 2 i samma artikel om personen i fråga därigenom skulle bli statslös, utom i de fall som nämns i punkt 1 b i samma artikel. Det är alltså enbart en person som har förvärvat sitt medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden som en konventionsstat får göra statslös.

Kapitel IV innehåller bestämmelser som gäller förfaranden angående medborgarskap: när det gäller förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskapet i en stat ska varje konventionsstat enligt artiklarna 10–13 se till att ansökningar behandlas inom skäligen tid, att beslut förses med skriftlig motivering, att beslut ska kunna underkastas administrativ eller judiciell omprövning i enlighet med statens nationella lagstiftning och att avgifterna är skäliga. Enligt artikel 13.2 ska varje konventionsstat se till att avgifterna för administrativ eller judiciell omprövning inte är ett hinder för de sökande.

RP 272/2018 rd

De ovan nämnda artiklarna är bindande för Finland, eftersom landet har gjort förbehåll enbart i fråga om artiklarna 21 och 22, som gäller militära förpliktelser vid flerfaldigt medborgarskap.

Förbudet mot godtyckligt berövande av medborgarskap

Enligt arbetsdokumentet till medborgarskapskonventionen (Explanatory Report to the European Convention on Nationality) innebär förbudet mot godtyckligt berövande av medborgarskap i artikel 4 led c att ett berövande av medborgarskap ska vara förutsebart, proportionerligt och grundat på lag. Ett medborgarskap får inte berövas på någon av de grunder som nämns i artikel 5.1 om förbud mot diskriminering. Grunden för erhållande av medborgarskap bör inte heller ha någon betydelse och personer som naturaliserats får inte särbehandlas jämfört med statens infödda medborgare. Ett berövande av medborgarskap ska dessutom vara förenat med sådana rättssäkerhetsgarantier som avses i kapitel IV. Beslut som gäller medborgarskap ska motiveras skriftligen och det ska vara möjligt att överklaga dem.

I beslutet ska åtminstone de rättsliga och faktiska grunderna för beslutet anges. Det behövs emellertid ingen skriftlig motivering om det endast är fråga om att registrera att en person har erhållit eller förlorat ett medborgarskap direkt med stöd av lag. Om besluten hänför sig till nationell säkerhet räcker det med en minimimängd information.

När det gäller ändringsökande är det viktigt att beslut som gäller medborgarskap kan överklagas. Konventionsstaterna kan fastställa detaljerna i förfarandena i sin nationella lagstiftning.

Frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt

Artikel 7.1 led c gäller frivillig tjänstgöring i vilken som helst utländsk försvarsmakt, oberoende av om det är fråga om en del av en främmande stats försvarsmakt. I denna bestämmelse avses verksamhet som yrkessoldat. En person anses inte ha tjänstgjort i en utländsk försvarsmakt om han eller hon före förvärvandet av medborgarskapet har tjänstgjort i försvarsmakten i den stat som han eller hon då var medborgare i. Som tjänstgöring i en utländsk försvarsmakt betraktas inte heller det att en person deltar i internationellt samarbete som representant för den stat han eller hon är medborgare i. Bestämmelsen ska inte heller tillämpas på sådan frivillig tjänstgöring i en annan stats försvarsmakt som grundar sig på en överenskommelse mellan staterna. Om en stat utfärdar bestämmelser om förlust av medborgarskap på grundval av att en person frivilligt har tjänstgjort i en främmande stats försvarsmakt, ska den själv närmare definiera när denna grund är tillämplig.

Allvarligt äventyrande av en stats vitala intressen

Formuleringen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” härstammar från artikel 8.3 led a underled ii i konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant uppförande inbegriper landsförräderi och högförräderi samt annan verksamhet som riktar sig mot en stats vitala intressen (till exempel arbete för en utländsk hemlig tjänst), men det inbegriper inte i övrigt alla de brott som kan betraktas som mest allvarliga: *“but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be”*.

En konventionsstat får enligt artikel 7.2 bestämma att barn, inbegripet adoptivbarn, ska följa sina föräldrar vid en förlust av medborgarskap. Det finns emellertid två undantag till denna regel: om föräldrarna förlorar sitt medborgarskap på grundval av artikel 7 led c eller d tillämpas inte förlusten av medborgarskap på barnen, eftersom föräldrarnas uppförande inte bör ha följder för barnen. Dessutom förlorar ett barn inte sitt medborgarskap om åtminstone den ena föräldern behåller medborgarskapet i staten.

RP 272/2018 rd

Det enda undantaget som möjliggör statslöshet finns i artikel 7.1 led b: när medborgarskap förloras på grundval av att det har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden. Förbudet mot statslöshet är alltså mera omfattande än i artikel 8 i konventionen om begränsning av statslöshet.

Sammanfattning av medborgarskapskonventionen

Medborgarskapskonventionen begränsar berövandet av medborgarskap på följande sätt. Berövandet av medborgarskap får inte ske godtyckligt, utan det ska ske på förutsebara och i lag föreskrivna grunder, och det ska även vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Det får inte bryta mot förbudet mot diskriminering och de som har förvärvat sitt medborgarskap vid födelsen bör inte särbehandlas jämfört med dem som har förvärvat medborgarskapet senare. Dessutom bör man se till att det finns rättssäkerhetsgarantier såsom att ett beslut om förlust av medborgarskap innehåller en skriftlig motivering och att beslutet även kan överklagas. Medborgarskapskonventionen gör det möjligt att beröva någon medborgarskapet om personen frivilligt har tjänstgjort i en främmande stats försvarsmakt eller uppför sig på ett sätt som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Enbart vissa brott kan betraktas som brott som allvarligt skadar en stats vitala intressen. Exempel på sådana brott är högförräderi, landsförräderi och spionage. Barn kan inte förlora sitt medborgarskap även om en förälder förlorar det på grundval av att han eller hon har uppfört sig på ett sätt som allvarligt skadar statens vitala intressen. Ingen får göras statslös även om han eller hon har gjort sig skyldig till en gärning som allvarligt har skadat en stats vitala intressen.

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)

Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 (FördrS 7 och 8/1976, nedan *MP-konventionen*) trädde i kraft i Finland den 23 mars 1976. Sammanlagt 169 stater har förbundit sig till den.

Enligt artikel 2.1 i MP-konventionen åtar sig varje konventionsstat att respektera och tillförsäkra var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastad dess jurisdiktion rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Enligt artikel 2.3 åtar sig varje konventionsstat a) att säkerställa att var och en vars rättigheter och friheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel, även om kränkningen har begåtts av en ämbetsman i tjänsten, b) att säkerställa att den som vill använda sådana rättsmedel ska få sina rättigheter prövade av behöriga rättsliga, administrativa eller lagstiftande myndigheter eller av annan myndighet som är behörig enligt statens rättsordning samt att utveckla möjligheterna till rättslig prövning, c) att säkerställa att de behöriga myndigheterna verkställer beslut som fattats i de fall talan har befunnits befogad.

Enligt artikel 15.1 får ingen fällas till ansvar för någon handling eller underlåtenhet som vid den tid då den begicks inte utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Högre straff får inte heller ådömas än det som var tillämpligt vid den tid då brottet begicks. Om, efter det att brottet begåtts, en ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, ska den skyldige komma i åtnjutande av det. Enligt artikel 15.2 ska ingen bestämmelse i den artikeln hindra lagföring och bestraffning av en person på grund av en handling eller en underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av världens nationer.

Enligt artikel 17.1 i MP-konventionen får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Enligt artikel 17.2 har var och en rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

RP 272/2018 rd

Enligt artikel 26 är alla lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska all diskriminering förbjudas och var och en garanteras ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Finland har inte gjort några förbehåll i fråga om de ovannämnda artiklarna, så de är bindande för Finland. I och med MP-konventionen har Finland alltså åtagit sig att tillförsäkra var och en som är underkastad landets jurisdiktion de rättigheter som anges i MP-konventionen utan åtskillnad av något slag. Konventionsstaterna har åtagit sig att säkerställa att var och en vars rättigheter och friheter har kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel, även om kränkningen har begåtts av en ämbetsman i tjänsten. Högre straff får inte heller ådömas än det som var tillämpligt vid den tid då brottet begicks. Ingen får utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv eller familj. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden. Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag.

Konventionen om barnets rättigheter (1989)

Konventionen om barnets rättigheter från 1989 (FördrS 59 och 60/1991, nedan *barnkonventionen*) trädde i kraft i Finland den 21 augusti 1991. Sammanlagt 196 stater har förbundet sig till den.

Enligt artikel 1 i barnkonvention avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet.

Konventionsstaterna ska enligt artikel 2.1 respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska enligt artikel 2.2 vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska enligt artikel 3.1 barnets bästa komma i främsta rummet.

Barnet ska enligt artikel 7.1 registreras omedelbart efter födelsen och ska ha rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdad av dem. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 8.1 att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande.

Finland har inte gjort några förbehåll i fråga om barnkonventionen, så de ovan nämnda artiklarna är bindande för Finland. Enligt barnkonventionen är en människa under 18 år som inte är myndig ett barn. Konventionsstaterna ska tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Barnet har rätt till ett medborgarskap. Konventionsstaterna åtar sig att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap.

Europakonventionen (1950)

Europakonventionen från 1950 (Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, FördrS 63/1999, nedan *Europakonventionen*) trädde i kraft i Finland den 10 maj 1990. Sammanlagt 47 stater har förbundit sig till den.

Artikel 6 i Europakonventionen gäller rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6.1 ska var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Dömen ska avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Var och en som blivit anklagad för brott ska enligt artikel 6.2 betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts.

Artikel 7 i konventionen gäller principen ”inget straff utan lag”. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Enligt artikel 7.1 får inte heller ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Enligt artikel 7.2 ska artikeln inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

Artikel 8 i konventionen gäller rätten till skydd för privat- och familjeliv. Enligt artikel 8.1 har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får enligt artikel 8.2 inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 13 i konventionen gäller rätten till ett effektivt rättsmedel. Var och en, vars fri- och rättigheter enligt Europakonventionen kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning.

Artikel 14 i konventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i Europakonventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet innehåller ett förbud mot att bli lagförd eller straffad två gånger. Enligt artikel 4.1 får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Bestämmelserna i artikel 4.1 ska enligt artikel 4.2 inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.

Finland har gjort ett förbehåll i fråga om artikel 6.1 när det gäller muntliga förhandlingar.

Europadomstolens rättspraxis

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i sin rättspraxis under de senaste åren behandlat frågan om huruvida berövande av medborgarskap har brutit mot en persons rätt enligt artikel 8 till skydd för privat- och familjeliv. Dessutom har den behandlat förbudet i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet mot att bli lagförd eller straffad två gånger.

K2 mot Förenade kungariket (beslut 9.3.2017 42387/13)

K2 mot Förenade kungariket är det första fallet där Europadomstolen har behandlat ett berövande av medborgarskap på grundval av terrorism och i anknytning till nationell säkerhet. Den som överklagade var en sudanesisk medborgare som var född år 1982 i Sudan och som även bodde där medan hans överklagande behandlades hos Europadomstolen. Den som överklagade hade flyttat till Förenade kungariket som barn och hade förvärvat medborgarskap där genom naturalisation år 2000. Han var år 2009 anhållen och åtalad i anknytning till protesterna mot Israel. Han frigavs mot borgen, men lämnade landet i strid med villkoren. Enligt säkerhetsmyndigheternas uppgifter reste han till Somalia, där han deltog i verksamhet med kopplingar till terrorism och till organisationen Al-Shabaab, och därifrån vidare till Sudan i april eller maj 2010.

Den som överklagade informerades i juni 2010 per brev om att inrikesministeriet hade för avsikt att beröva honom medborgarskapet i Förenade kungariket med stöd av 40 § 2 mom. i medborgarskapslagen från 1981. Beslutet undertecknades i juni 2010. Samtidigt informerades den som överklagade även om ett beslut om inreseförbud, vilket grundade sig på att han hade deltagit i verksamhet med kopplingar till terrorism och att han hade kontakter till extrema islamister. Den som överklagade sökte ändring i bägge besluten. Eftersom beslutet om berövande av medborgarskap delvis grundade sig på uppgifter som var sekretessbelagda på grund av nationell säkerhet, skulle ändring i beslutet sökas hos en specialdomstol för immigrationsärenden (*Special Immigration Appeal Commission*, SIAC). Förfarandet hos den domstolen innebär att parten eller partens biträde inte får se sekretessbelagt material, men att en eller flera oberoende advokater som genomgått en säkerhetsutredning (specialadvokater, ”*special advocates*”) utses som företrädare för parten.

Europadomstolen hänvisade till sin rättspraxis och konstaterade att en godtycklig förvägran av medborgarskap i vissa situationer kan försvåra en persons privatliv. Detsamma gäller berövande av medborgarskap, eftersom det kan innebära ett liknande, om inte större, ingripande i individens rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Vid bedömningen av om ett medborgarskap har berövats i strid med artikel 8 bör det tas hänsyn till a) om medborgarskapet har berövats godtyckligt och b) vilka följder det har haft för den som överklagar. Vid bedömningen av om ett medborgarskap har berövats godtyckligt har Europadomstolen ägnat uppmärksamhet åt i) om medborgarskapet har berövats med stöd av lag, ii) om myndigheterna har handlat med omsorgsfullhet och utan dröjsmål och iii) om berövandet av medborgarskap har varit förenat med nödvändiga rättssäkerhetsgarantier, inbegripet rätt att söka ändring.

När det gäller rättssäkerhetsgarantierna konstaterade Europadomstolen att den som överklagade hade informerats om den offentliga bevisningen mot honom. Dessutom hade det utsetts specialadvokater för behandlingen av det sekretessbelagda materialet. Deltagande i en rättegång från utlandet kan vara problematiskt med avseende på artikel 8, om det kan påvisas att personen i fråga inte hade kunnat instruera sina advokater eller lägga fram bevis medan han eller hon var utomlands. I detta fall hade den som överklagade emellertid haft flera olika sätt att hålla kontakt med sina advokater. Specialdomstolen för immigrationsärenden (SIAC) hade bedömt att bevisen för att den som överklagade hade deltagit i terrorismrelaterad verksamhet i Somalia i detta fall uppfyllde de straffrättsliga kraven på bevisstyrka (*reaching the criminal*

RP 272/2018 rd

standard of proof). Europadomstolen fäste även uppmärksamhet vid att den som överklagade själv hade beslutat sig för att lämna landet i strid med villkoren för borgen.

Europadomstolen ansåg att berövandet av medborgarskap i detta fall inte var godtyckligt. Vid bedömningen av vilka följder berövandet av medborgarskap hade för den som överklagade konstaterade Europadomstolen att personen i fråga inte hade gjorts statslös och att han hade ett giltigt sudanesiskt pass. Han hade lämnat landet frivilligt, hans fru och barn bodde inte längre där och de kunde besöka och även bo i Sudan. Även hans övriga familjemedlemmar kunde besöka honom relativt ofta. Han hade inte lagt fram några bevis på att han hade införts på listan över personer med flygförbud.

Till den del de gällde artikel 8 avslogs besvären som uppenbart grundlösa. Den som överklagade åberopade även att berövandet av medborgarskap bröt mot förbudet mot diskriminering i artikel 14, eftersom han som person med dubbelt medborgarskap hade behandlats på ett annat sätt än en medborgare i Förenade kungariket som inte hade flera än ett medborgarskap. Till denna del uppfylldes inte villkoren för att fallet skulle tas upp till behandling, eftersom den som överklagade inte hade tillgripit alla nationella rättsmedel innan frågan fördes till Europadomstolen.

Ramadan mot Malta (dom 21.6.2016 76136/12)

Domen i målet Ramadan mot Malta är det första av Europadomstolens avgöranden där man har behandlat berövande av medborgarskap och de aspekter som man bör ta hänsyn till i anslutning till det. Den som överklagade var en person som var född i Egypten, som ursprungligen var egyptisk medborgare och som fortfarande bodde på Malta medan ärendet behandlades. Han hade förvärvat maltesiskt medborgarskap på grundval av att han år 1993 ingick äktenskap med en maltesisk medborgare. Varken Egypten eller Malta tillät dubbelt medborgarskap vid den tiden. En maltesisk domstol ansåg år 1998 att det var fråga om ett skenäktenskap och den som överklagade sökte inte ändring i domen. Den som överklagade gifte år 2003 om sig med en rysk medborgare och visade i samband med det på begäran upp en kopia av det beslut som gällde ogiltigförklaringen av hans tidigare äktenskap. År 2007 berövade myndigheterna honom det maltesiska medborgarskapet på grundval av att han hade förvärvat det på ett bedrägligt sätt genom att ingå ett skenäktenskap.

Europadomstolen ansåg att berövandet av medborgarskap inte var godtyckligt. Det grundade sig på lag och var förenat med nödvändiga rättssäkerhetsgarantier, såsom att den som överklagade hade blivit hörd. Även om det inte var klart att myndigheterna i detta fall hade handlat med omsorgsfullhet och utan dröjsmål, hade dröjsmålet ändå inte varit till skada för den som överklagade, utan han hade dragit nytta av situationen. Dessutom berodde de följder som överklagandet gällde i hög grad på personens egna handlingar. Europadomstolen uppmärksammade även att den som överklagade inte var på väg att lämna Malta. Han bodde fortfarande på Malta och bedrev affärsverksamhet där. Han hade möjlighet ansöka om arbets- och uppehållstillstånd och eventuellt senare om medborgarskap. Den som överklagade hade dessutom inte visat att han hade förlorat sitt egyptiska medborgarskap eller att han inte kunde få tillbaka det.

A & B mot Norge (dom 15.11.2016 24130/11 och 29758/11)

I den dom som Europadomstolen meddelade i fallet A & B mot Norge behandlade domstolen förhållandet mellan ett förvaltningsförfarande och en straffprocess samt förbudet mot att lagföra eller bestraffa två gånger. De som överklagade, A och B, hade inte redovisat inkomster till ett värde av hundratusentals euro, som de hade förvärvat genom aktiehandel, och de hade inte heller betalat skatt på inkomsterna. På grund av detta hade de i ett administrativt förfarande ålagts skattepåföljder, en skatteförhöjning på 30 procent, och utöver det i en straffprocess dömts till fängelsestraff för grovt skattebedrägeri. Enligt de som överklagade hade de på så sätt blivit lagförda och straffade två gånger för samma gärning.

RP 272/2018 rd

Europadomstolen konstaterade i sin dom att en stat på grundval av artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska se till att ingen blir lagförd eller straffad två gånger. Staterna har emellertid nationell beslutanderätt om det sätt på vilket detta ska ske. Konventionsstaterna får själva besluta om detaljerna i deras rättssystem.

Det säkraste sättet att se till att ingen lagförs eller straffas två gånger är att ha en enda och enhetlig process. Artikel 4 i konventionen utesluter ändå inte separata förfaranden om vissa kriterier uppfylls. En stat får använda sig av påföljder som kompletterar varandra som ett svar på socialt klandervärt beteende. De olika processerna ska emellertid bilda en helhet där de kompletterar varandra. Dessutom får summan av de olika påföljderna inte belasta individen oskäligt.

Ett förfarande bryter inte mot förbudet mot dubbelbestraffning om det i sak och tidsmässigt har en tillräckligt stark koppling till straffprocessen och förfarandena bildar en sammanhängande helhet där det klandervärda beteendet behandlas på ett förutsebart sätt och i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Förfarandena har en tillräckligt stark koppling i sak om de uppfyller vissa kriterier. Syftena med de olika förfarandena ska komplettera varandra. Förfarandena ska konkret behandla olika dimensioner av det klandervärda beteendet. Syftet med de administrativa sanktionerna är inte att upprepa samma sociala mål som med de straffrättsliga påföljderna. För det andra ska inledandet av två olika förfaranden med anledning av en och samma gärning vara förutsebar, på grundval av både lag och praxis. För det tredje får bevisning inte samlas in eller bedömas två gånger. De sakförhållanden som utretts i det första förfarandet ska beaktas som sådana även i det andra förfarandet. För det fjärde ska en påföljd som redan utdömts beaktas vid prövningen av en annan påföljd. Summan av påföljderna ska också vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

Dessutom ska förfarandena ha en tillräckligt stark koppling tidsmässigt. Individen ska inte behöva leva i osäkerhet och det bör inte finnas något dröjsmål i förfarandena. Förfarandena behöver ändå inte pågå samtidigt.

I avgörandet hänvisades det till de så kallade Engelkriterierna, som Europadomstolen har använt som hjälp när den ska fastställa om ett förfarande ska betraktas som straffrättsligt. För det första har det betydelse hur överträdelsen har klassificerats i den nationella lagstiftningen. För det andra bör man ta hänsyn till överträdelsens art. För det tredje har det betydelse hur sträng en eventuell sanktion är. Det andra och tredje kriteriet kan också vara alternativ till varandra.

Europadomstolen fäste också uppmärksamhet vid att flera stater antingen inte hade ratificerat det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen (bl.a. Tyskland, Nederländerna och Förenade kungariket) eller hade meddelat förbehåll i fråga om eller en egen tolkning av artikel 4 (bl.a. Frankrike). Dessutom är det att samma gärning kan leda till både administrativa och straffrättsliga sanktioner allmän praxis i EU-staterna.

Ghomid mot Frankrike (52273/16), Charouali mot Frankrike (52285/16), Turk mot Frankrike (52290/16), Aberbri mot Frankrike (52294/16) och Ait El Haj mot Frankrike (52302/16)

För närvarande behandlar Europadomstolen fem besvär som anförts mot Frankrike och som gäller berövande av franskt medborgarskap av personer som dömts för medverkan i förberedelse till terroristbrott. Europadomstolens granskning av dessa besvär gäller även om Frankrike har brutit mot förbudet mot att lagföra eller straffa två gånger.

Sammanfattning av Europakonventionen och Europadomstolens praxis

Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt till en rättvis rättegång. Var och en ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Enligt artikel 7 får inte ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Enligt artikel 13 ska var och en ha tillgång till ett effektivt rättsmedel även när individens rättigheter har kränkts av någon i offentlig ställning. Rättigheterna ska enligt artikel 14 säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom exempelvis politisk åsikt eller börd.

Enligt Europadomstolen kan ett berövande av medborgarskap i vissa fall kränka en persons rätt enligt artikel 8 till skydd för privat- och familjeliv. Vid bedömningen av detta bör man ta hänsyn till om medborgarskapet har berövats godtyckligt och vilka följder det har haft för individen. För att ett berövande av medborgarskap inte ska betraktas som godtyckligt ska det grunda sig på lag, ska myndigheterna handla med omsorgsfullhet och utan dröjsmål och ska berövandet vara förenat med rättssäkerhetsgarantier, såsom rätt att få information om grunderna för beslutet, att söka ändring, att använda ett biträde och att lägga fram bevis.

Om det utöver straffprocessen även inleds ett administrativt förfarande där det bestäms om administrativa påföljder, får detta inte bryta mot det förbud mot att lagföra eller straffa två gånger som finns i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet. Det administrativa förfarandet måste i sak och tidsmässigt ha en tillräckligt stark koppling till straffprocessen. Det måste vara förutsebart att det på grundval av samma gärning kan inledas två olika förfaranden. Summan av de straffrättsliga och administrativa påföljderna ska vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Bevisning och sakförhållanden får inte bedömas två gånger. Syftena med de olika påföljderna måste vara olika och komplettera varandra.

Unionsrätten

Bestämmelser som motsvarar de som har beskrivits ovan finns också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 i stadgan gäller respekt för privatlivet och familjelivet, artikel 20 gäller likhet inför lagen, artikel 21 icke-diskriminering, artikel 24 barnets rättigheter och att barnets bästa ska komma i främsta rummet, artikel 41 rätten till god förvaltning och artikel 47 rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I artikel 48 i stadgan föreskrivs det om presumption för oskuld och rätten till försvar och i artikel 49 om principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff samt om förbud mot retroaktiva straff. I artikel 50 i stadgan föreskrivs det om rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott.

Rottmann mot Freistaat Bayern (dom 2.3.2010 C-135/08)

I den dom som Europeiska unionens domstol meddelade med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Tyskland i målet Rottmann ansåg även EU-domstolen att ett berövande av medborgarskap måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Bestämmelserna om förvärv och förlust av medborgarskap omfattas av medlemsstaternas behörighet, men bestämmelserna om förlust av unionsmedborgarskap och med detta förbundna rättigheter omfattas av unionsrätten. Vid bedömningen av om någon ska berövas sitt medborgarskap ska hänsyn tas till de följder som förlusten av rättigheterna för unionsmedborgare har för personen själv och, i förekommande fall, hans eller hennes familjemedlemmar. Förlusten ska dessutom stå i rätt proportion till hur allvarlig överträdelsen är. I det aktuella fallet hade den som överklagade förlorat sitt tyska medborgarskap när det hade framkommit att han hade förvärvat det genom att undanhålla att han var föremål för en förundersökning i Österrike. Sitt österrikiska medborgarskap hade han förlorat i och med naturalisationen i Tyskland. I ett sådant här fall, som gällde förlust av ett medborgarskap som förvärvats genom bedrägligt handlande, skulle hänsyn även tas till den tid som förflutit sedan naturalisationen och möjligheten att få tillbaka det ursprungliga medborgarskapet.

Sammanfattning av de internationella förpliktelserna

Finlands internationella förpliktelser begränsar på flera olika sätt berövandet av medborgarskap, men de möjliggör det även på följande grunder: om en person frivilligt har tjänstgjort i en främmande stats försvarsmakt eller uppför sig på ett sätt som allvarligt äventyrar en stats vitala intressen – i praktiken att han eller hon gör sig skyldig till ett brott såsom landsförräderi, högförräderi, spionage eller någon form av terroristbrott. Av förbudet mot statslöshet följer att ingen får göras helt statslös. Dessutom ska hänsyn tas till hur en förlust av medborgarskap påverkar personens privat- och familjeliv och hans eller hennes familjemedlemmar. Ett barn får inte berövas sitt medborgarskap på grundval av att dess förälder har gjort sig skyldig till brott. Barnets rättigheter begränsar möjligheten att beröva medborgarskapet av en person som gjort sig skyldig till brott medan han eller hon var under 18 år.

Bestämmelser om berövande av medborgarskap ska utfärdas genom lag och grunderna för berövandet får inte vara diskriminerande. Det ska vara förenat med en mängd rättssäkerhetsgarantier: hörande av parten, ett skriftligt och motiverat beslut, rätt att söka ändring och möjlighet att använda ett biträde och att lägga fram bevis. Om det utöver en straffprocess inleds ett administrativt förfarande där det bestäms om administrativa påföljder, ska det i sak och tidsmässigt ha en tillräckligt stark koppling till straffprocessen. Det får inte göras någon ny bedömning av bevis och sakförhållanden, inledandet av ett administrativt förfarande ska vara förutsebart och summan av påföljderna måste vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

Det bör noteras att motsvarande krav delvis även följer av Finlands egen grundlag. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 utformades grundlagens 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter så att det motsvarar Finlands internationella förpliktelser. Enligt 6 § om jämlikhet får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt grundlagens 8 §, som gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen, får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

Enligt grundlagens 21 §, som gäller rättsskydd, har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Lagstiftningen och utvecklingen i andra länder

Härnäst behandlas frågan om det i de övriga nordiska länderna och i vissa andra europeiska länder är möjligt att förlora sitt medborgarskap om man har gjort sig skyldig till terroristbrott eller andra brott, och i så fall på vilka villkor: om ett straff som föreskrivits och utdömts har någon påverkan, om grunden för förvärvet av medborgarskap har någon betydelse och om det finns någon tidsfrist för berövandet av medborgarskap. Dessutom ägnas uppmärksamhet åt om ett eventuellt beslut om förlust av medborgarskap fattas av en domstol eller om förfarandet är administrativt. Sverige, Norge och Danmark har till stor del samma internationella förpliktelser som Finland. När det gäller andra stater så är de ovan beskrivna internationella avtalen däremot inte till alla delar bindande på samma sätt: antingen har ett visst avtal eller tilläggsprotokoll till avtalet inte ratificerats eller så har det gjorts förbehåll.

RP 272/2018 rd

Sverige

Sverige har ingen lagstiftning om att ett medborgarskap skulle kunna förloras på grund av brott som riktats mot statens säkerhet. Enligt 2 kap. 7 § 2 mom. i den svenska regeringsformen får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket frångå sitt medborgarskap. Det får endast föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Island

Ett isländskt medborgarskap kan inte förloras på grund av brott som riktats mot statens säkerhet. Enligt 66 § 1 mom. i den isländska grundlagen får ingen berövas sitt isländska medborgarskap. Bestämmelser om förlust av medborgarskap får utfärdas genom lag enbart på villkor att en person godkänner medborgarskapet i en annan stat. Island har inte ratificerat konventionen om begränsning av statslöshet från 1961, men i övrigt överensstämmer Islands internationella förpliktelser med Finlands.

Norge

Medan beredningen av denna proposition pågick hade Norge ingen gällande lagstiftning om att ett medborgarskap skulle kunna förloras på grund av brott som riktats mot statens säkerhet. Enligt en lagändring som kommer att träda i kraft vid ingången av 2019 kan ett medborgarskap emellertid förloras på grundval av vissa brott och vitala nationella intressen. En person som är medborgare både i Norge och i en annan stat och som allvarligt har äventyrat statens vitala intressen kan i samband med ett brottmål förlora sitt medborgarskap, om han eller hon döms till straff för ett brott enligt 16, 17 eller 18 kap. i den norska strafflagen som kan leda till ett fängelsestraff på sex år eller mera.

I 16 kap. i den norska strafflagen finns det bestämmelser om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. I 17 kap. föreskrivs det om brott som riktar sig mot Norges suveränitet och andra vitala nationella intressen. I 18 kap. föreskrivs det om terroristbrott och brott som är kopplade till terrorism. Exempel på brott som avses i dessa kapitel och som kan leda till ett fängelsestraff på sex år eller mera är bland annat folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, attacker mot Norges eller landets allierades försvarsmakter, grov olaglig underrättelseverksamhet, terroristbrott och kapning av fartyg i luft- eller sjötrafik.

Enligt lagändringen kan ett norskt medborgarskap dock inte förloras på grundval av ett brott som en person begått när han eller hon var under 18 år. Vid prövningen av en förlust av medborgarskap ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är och till vilka band personen och hans eller hennes närmaste familjemedlemmar har till staten. I ärenden som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Lagen ska tillämpas enbart på gärningar som begåtts efter ikraftträdandet.

Danmark

Enligt 8 B § i den danska medborgarskapslagen kan det genom en dom bestämmas att en person ska förlora sitt medborgarskap, om han eller hon har gjort sig skyldig till ett eller flera av de brott som nämns i 12 och 13 kap. i den danska strafflagen. Ingen får emellertid göras statslös. Till de brott som kan leda till förlust av medborgarskap hör landsförräderi och andra brott som riktar sig mot statens säkerhet.

Det har funnits rättsfall i Danmark som har gällt förlust av medborgarskap på grund av terroristbrott. I rättspraxisen har man tagit hänsyn till å ena sidan hur allvarligt brottet är och å andra sidan vilka band personen i fråga har till såväl Danmark som en annan stat som personen är medborgare i. Enligt den högsta domstolen i Danmark kunde det genom en dom bestämmas att en person skulle förlora sitt medborgarskap i ett fall där personen i fråga hade

RP 272/2018 rd

fått en dom på sex års fängelse för terroristbrott och hade konkreta band till en annan stat som personen var medborgare i, såsom kunskaper i det språk som talas i den andra staten samt släktingar där.

Tyskland

Tysklands internationella förpliktelser motsvarar i stort sett Finlands, men Tyskland har inte ratificerat det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt artikel 16 i den tyska grundlagen får ingen berövas sitt tyska medborgarskap. Ett tyskt medborgarskap kan förloras enbart på de grunder som anges i lag. En person kan förlora sitt medborgarskap mot sin vilja enbart om han eller hon till följd av detta inte blir statslös.

Enligt 28 § i den tyska medborgarskapslagen kan en person förlora sitt medborgarskap om han eller hon frivilligt och utan tillstånd från en behörig tysk myndighet har anslutit sig till försvarsmakten eller en jämförbar beväpnad styrka i en annan stat som personen är medborgare i. En person förlorar emellertid inte sitt medborgarskap om verksamheten har grundat sig på en överenskommelse mellan staterna. Denna bestämmelse tillämpas även på personer som har förvärvat sitt tyska medborgarskap vid födelsen.

En person kan inte förlora sitt tyska medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till terroristbrott eller andra allvarliga brott. Enligt 35 § i den tyska medborgarskapslagen kan en person emellertid berövas sitt medborgarskap om det har beviljats på i väsentlig grad felaktiga grunder: till exempel om en person har gett felaktig information om att han eller hon förbinder sig till det system som gäller enligt den tyska grundlagen på det sätt som avses i 10 § och det framkommer att han eller hon har stött verksamhet som riktar sig mot statens säkerhet. I enlighet med 11 § i den tyska medborgarskapslagen kan det också vara fråga om att en person har tillhört en terroristorganisation. Enligt 35 § i den tyska medborgarskapslagen kan ett medborgarskap återkallas inom fem år efter det att beslutet om beviljande av medborgarskap har meddelats för kännedom.

Det är de delstatsmyndigheter som ansvarar för medborgarskapsfrågor som har behörighet att återkalla ett medborgarskap.

Frankrike

Frankrike har inte ratificerat vare sig konventionen om begränsning av statslöshet eller medborgarskapskonventionen. Dessutom har Frankrike gjort ett förbehåll i fråga om artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilken innehåller ett förbud mot att bli lagförd eller straffad två gånger.

Enligt artikel 25 i den franska civillagen får en person berövas sitt medborgarskap om han eller hon har dömts för terroristbrott eller brott som hotar statens vitala intressen. Villkoret är att brottet har begåtts före naturalisationen eller att det inte har gått 15 år sedan naturalisationen. Ett beslut om berövande av medborgarskap kan emellertid inte fattas efter det att det har förflutit 15 år sedan brottet begicks. I fråga om vissa brott är tidsfristerna 10 år i stället för 15 år. Det är fråga om en sanktionsmekanism som inte gäller infödda franska medborgare. En person får inte berövas sitt medborgarskap om han eller hon till följd av detta blir statslös.

Den som ett beslut om förlust av franskt medborgarskap gäller kan inom en månad från det att han eller hon har delgetts beslutet meddela sin egen ståndpunkt till inrikesministern. När tidsfristen har löpt ut och efter det att statsrådet har godkänt att medborgarskapet återkallas kan ett slutgiltigt beslut som ska publiceras i en officiell tidning fattas.

RP 272/2018 rd

Ett franskt medborgarskap kan enligt artikel 23-8 i civillagen även berövas en person som trots ett förbud har tjänstgjort för en främmande stat i dess försvarsmakt eller någon annan tjänst.

I Frankrike har det under åren 2000–2014 fattats totalt åtta beslut om förlust av medborgarskap på grundval av att en person har gjort sig skyldig till terroristbrott eller andra brott som riktar sig mot staten. Enligt vissa uppgifter har det sedan år 1973 fattats totalt 13 beslut om förlust av medborgarskap på dessa grunder.

Förenade kungariket

Förenade kungariket har gjort ett förbehåll i fråga om artikel 8 i konventionen om begränsning av statslöshet, vilket gäller naturaliserade personer. Landet har inte förbundet sig till medborgarskapskonventionen. Dessutom är landet inte bundet av det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Med stöd av 40 § i medborgarskapslagen från 1981 kan ett medborgarskap i Förenade kungariket förloras på grundval av att man har gjort sig skyldig till terroristbrott. Inrikesministern kan besluta om förlust av medborgarskap om en person också är medborgare i en annan stat. Medborgarskap kan också förloras på grundval av brott såsom spionage och krigsförbrytelser.

Förenade kungarikets internationella förpliktelser överensstämmer inte med Finlands. Med stöd av en lagändring från 2014 kan en naturaliserad person till och med göras statslös, om det finns grundad anledning att anta (*reasonable grounds to believe*) att han eller hon med stöd av en annan stats lagstiftning kan förvärva medborgarskap i den staten. Tröskeln för att beröva någon medborgarskapet är ändå högre om personen till följd av detta blir helt statslös. För att tröskeln ska överskridas krävs det exempelvis en väpnad attack mot Förenade kungariket eller dess allierade. Dessutom kan en person som förvärvat medborgarskap i Förenade kungariket vid födelsen eller genom registrering inte göras statslös, även om han eller hon skulle ha uppfört sig på ett sätt som allvarligt skadar statens vitala intressen.

Vid beredningen av inrikesministerns beslut utnyttjas expertisen inom olika förvaltningsområden. Det görs en bedömning av personens tidigare aktiviteter och det hot som personen utgör för Förenade kungariket samt en avvägning mellan dessa omständigheter och följderna av ett beslut om förlust av medborgarskap.

Inrikesministerns beslut får överklagas. Den besvärinstans hos vilken ett beslut kan överklagas beror på om beslutet, med hänsyn till statens säkerhet, har fattats på basis av sekretessbelagda uppgifter. Även besvärinstansens beslut får överklagas. Vid behandlingen av besvär ska hänsyn tas till följderna av ett beslut om förlust av medborgarskap och till om personen kan avlägsnas ur landet, även om denna fråga inte ska avgöras i samband med beslutet om förlust av medborgarskap.

I Förenade kungariket har det under åren 2006–2015 fattats totalt 36 beslut om förlust av medborgarskap, där grunderna för beslutet på de sätt som nämnts har hänfört sig till statens intressen.

Belgien

Belgien har gjort ett förbehåll i fråga om artikel 8 i konventionen om begränsning av statslöshet, vilket gäller naturaliserade personer. Landet har inte förbundet sig till medborgarskapskonventionen.

Enligt artikel 23/1 i den belgiska medborgarskapslagen kan en person förlora sitt medborgarskap på grundval av att han eller hon har gjort sig skyldig till terroristbrott. Andra

RP 272/2018 rd

brott som kan utgöra grund för en förlust av medborgarskap är brott mot statens säkerhet, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, människosmuggling och stöld av kärnämnen. Villkoret är dessutom att en person ska ha blivit dömd till ett ovillkorligt fängelsestraff på minst fem år och att brottet ska ha begåtts inom tio år efter det att personen förvärvade belgiskt medborgarskap. Denna tidsfrist gäller emellertid inte för brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. När det gäller brottsbeteckningarna hänvisas det till de relevanta ställena i den belgiska strafflagen.

En person som vid födelsen har förvärvat sitt medborgarskap genom sina föräldrar får inte berövas sitt medborgarskap. Inte heller en person som har förvärvat sitt medborgarskap på grundval av att han eller hon är född i Belgien, att åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar är född i Belgien och att han eller hon har bott i Belgien i minst fem år under de senaste tio åren kan förlora sitt medborgarskap. Ingen får berövas sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott om följderna av detta är att han eller hon blir statslös. Vidare förlorar inte ett barn sitt belgiska medborgarskap om en förälder förlorar det på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott.

En person kan också förlora sitt belgiska medborgarskap på grund av att han eller hon allvarligt har försummat sina skyldigheter som belgisk medborgare. Det finns ingen tidsfrist för denna grund för förlust av medborgarskap.

Ett beslut om förlust av belgiskt medborgarskap fattas av en domstol och domare.

Nederländerna

Nederländernas internationella förpliktelser motsvarar i stort sett Finlands, men landet har inte ratificerat det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt artikel 14-2 i medborgarskapslagen kan en person förlora sitt nederländska medborgarskap om han eller hon har dömts för ett brott som riktat sig mot statens intressen eller säkerhet, såsom en krigsförbrytelse eller ett terroristbrott, för vilket det föreskrivna maximistraffet är minst åtta års fängelse. Brottmålsdomen ska ha vunnit laga kraft. I den nederländska medborgarskapslagen hänvisas det till vissa ställen i den nederländska strafflagen samt till artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (FördrS 56/2002).

En person kan också förlora sitt medborgarskap om han eller hon efter att ha fyllt 16 år frivilligt har anslutit sig till försvarsmakten i en stat som är i krig med Nederländerna eller någon av landets allierade, eller om han eller hon efter att ha fyllt 16 år har anslutit sig till en organisation som hotar den nationella säkerheten (al-Qaida, ISIS eller Hayat Tahrir al-Sham).

Sättet på vilket det nederländska medborgarskapet har förvärvats har ingen betydelse. En person får emellertid inte berövas sitt medborgarskap om han eller hon till följd av detta blir statslös.

Ett beslut om förlust av nederländskt medborgarskap fattas av justitie- och säkerhetsministern. Besluten bereds hos den myndighet som ansvarar för migrations- och medborgarskapsärenden. I förfarandet utreds fakta i fallet, såsom om personen har blivit dömd för ett brott som utgör grund för att han eller hon skulle kunna förlora sitt nederländska medborgarskap. Innan beslutet fattas ges personen i fråga möjlighet att bli hörd. Ett beslut om förlust av medborgarskap kan överklagas inom fyra veckor. Även besvärsinstansens beslut får överklagas om besvären avslås.

Österrike

Österrike har gjort förbehåll i fråga om artikel 8 i konventionen om begränsning av statslöshet, artikel 7 i medborgarskapskonventionen och artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Den österrikiska medborgarskapslagen möjliggör inte ett berövande av medborgarskap på grundval av att en person har gjort sig skyldig till terroristbrott eller andra allvarliga brott. Enligt 32 och 33 § i medborgarskapslagen kan en person förlora sitt österrikiska medborgarskap om han eller hon frivilligt har anslutit sig till en främmande stats försvarsmakt, aktivt har deltagit i strider i en väpnad konflikt utomlands eller har varit i en främmande stats tjänst och allvarligt skadat Österrikes intressen eller rykte. Ett österrikiskt medborgarskap kan emellertid inte återkallas på grund av att värnplikt fullgjorts i en främmande stat. Dessutom får ingen berövas sitt medborgarskap på grundval av att han eller hon har deltagit i strider i en väpnad konflikt om han eller hon till följd av detta skulle bli statslös.

I Österrike omfattas medborgarskapsärenden av förbundsländernas behörighet.

Sammanfattning av den internationella jämförelsen

I Sverige och Island kan en person inte förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott, eftersom grundlagen förbjuder berövande av medborgarskap. I Tyskland och Österrike finns det inte heller någon nationell lagstiftning som skulle göra det möjligt att återkalla ett medborgarskap uttryckligen på grund av att någon har gjort sig skyldig till brott. I Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Belgien och Nederländerna kan ett medborgarskap berövas personer som gjort sig skyldiga till vissa allvarliga brott, och enligt lagändringen ska detta gälla även i Norge.

Såsom det konstaterades i samband med de internationella förpliktelserna har uttrycken ”som allvarligt står i strid med/skadar statens vitala intressen” ansetts syfta på brott såsom lands- och högförräderi, spionage och eventuellt vissa terroristbrott. I Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Belgien och Nederländerna kan en person förlora sitt medborgarskap på grundval av ett sådant här brott, och enligt lagändringen ska detta gälla även i Norge. I Förenade kungariket, Belgien, och Nederländerna kan även krigsförbrytelser och/eller brott mot mänskligheten utgöra en grund för förlust av medborgarskap, och dessa brott ingår även i den norska lagändringen. I Nederländerna och i den norska lagändringen är villkoret för att ett medborgarskap ska kunna återkallas på grundval av brott emellertid alltid att brottet har äventyrat statens vitala intressen.

I Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Österrike finns det bestämmelser om att frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt ska utgöra en grund för förlust av medborgarskap, men det finns ytterligare villkor för detta som varierar i de olika staterna. I Frankrike är ett sådant ytterligare villkor brott mot ett uttryckligt förbud, i Nederländerna krigstillstånd mellan stater och i Tyskland frivillig tjänstgöring utan lov i en annan stat där personen i fråga är medborgare. Ett tyskt medborgarskap kan emellertid inte förloras på grund av verksamhet som grundar sig på en överenskommelse mellan staterna i fråga. Ett österrikiskt medborgarskap kan i sin tur inte förloras på grund av fullgörande av värnplikt.

Utifrån jämförelsen kan det alltså konstateras vissa saker om grunderna för förlust av medborgarskap. I de jämförelsestater där en person kan förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott är det i huvudsak brott som allvarligt äventyrar statens vitala intressen som utgör en grund för förlust av medborgarskap. Frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt utgör däremot inte en grund för förlust av medborgarskap i lika många stater, och bestämmelserna om detta är inte heller enhetliga i de olika staterna.

Enligt den danska och belgiska lagstiftningen samt den norska lagändringen kan en person förlora sitt medborgarskap om han eller hon har gjort sig skyldig till vissa gärningar som nämns i den nationella strafflagen. I den nederländska medborgarskapslagen hänvisas det inte bara till den nederländska strafflagen utan också till de ställen i stadgan för Internationella brottmålsdomstolen som gäller internationella brott. Enligt den franska civillagen kan en person förlora sitt medborgarskap om han eller hon har gjort sig skyldig till terroristbrott, brott som riktar sig mot statens vitala intressen eller vissa andra brott som nämns i den franska strafflagen.

För att ett nederländskt medborgarskap ska förloras på grundval av brott krävs det bland annat att det *föreskrivits* att maximistraffet för brottet är minst åtta års fängelse. Enligt den norska lagändringen kan ett medborgarskap förloras på grundval av ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är minst sex års fängelse. I Belgien är villkoret för förlust av medborgarskap att det har *utdömts* ett ovillkorligt fängelsestraff på minst fem år för brottet.

En person kan inte förlora sitt franska eller belgiska medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott om medborgarskapet har förvärvats vid födelsen. Ingentenda av staterna har förbundet sig till medborgarskapskonventionen, enligt vilken personer som förvärvat sitt medborgarskap vid födelsen inte bör ha en särställning i förhållande till dem som har förvärvat medborgarskapet senare.

I Frankrike och Belgien tillämpas också en tidsfrist för berövandet av medborgarskap: i Frankrike 10 eller 15 år efter naturalisationen och brottet, beroende på hur allvarligt brottet är, och i Belgien i allmänhet 10 år efter naturalisationen. Även i Tyskland tillämpas en tidsfrist för berövandet av medborgarskap, under förutsättning att det har beviljats på i väsentlig grad felaktiga grunder: fem år efter delgivningen av beslutet om naturalisation.

I Danmark och Belgien samt i Norge fattas beslut om förlust av medborgarskap på grundval av brott av en domstol. I de andra länder där en person kan förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott är förfarandet däremot administrativt. I Frankrike och Förenade kungariket fattas beslutet av inrikesministern och i Nederländerna av justitieministern. I Tyskland och Österrike, där det inte finns bestämmelser om förlust av medborgarskap uttryckligen på grundval av brott, är det den myndighet som ansvarar för medborgarskapsärenden i respektive förbundsland som är behörig myndighet. De stater där förfarandet är administrativt har antingen inte alls ratificerat det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen (Förenade kungariket, Nederländerna, Tyskland) eller så har de gjort ett förbehåll i fråga om artikel 4 i protokollet, som gäller förbudet mot att bli lagförd eller straffad två gånger (Frankrike, Österrike).

2.3 Bedömning av nuläget

Grunder för förlust av medborgarskap

I grundlagens 5 § som gäller finskt medborgarskap finns både ett krav på att grunderna för förlust av medborgarskap ska bestämmas i lag och ett förbud mot statslöshet. Ingen kan fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

Enligt den gällande medborgarskapslagen är det att någon gjort sig skyldig till ett brott inte en grund för förlust av medborgarskap. Om en person har lämnat en sådan uppgift om sin person eller någon annan oriktig eller vilseledande uppgift som, om den hade varit känd, skulle ha lett till att finskt medborgarskap förvägras, eller hemlighållit en väsentlig omständighet som skulle ha haft samma verkan, kan han eller hon förlora sitt finska medborgarskap enligt 33 § i medborgarskapslagen. Enligt 32 § i medborgarskapslagen kan dessutom ett barn förlora sitt medborgarskap om faderskapet upphävs.

Enligt den nuvarande medborgarskapslagen får Migrationsverket besluta att en person förlorar sitt finska medborgarskap om det i efterhand inom en tidsfrist framkommer att det inte har funnits grunder för förvärv av medborgarskap: pappan var inte finsk medborgare, eller personen har förvärvat finskt medborgarskap genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att hemlighålla något som väsentligt påverkar ärendet. Ett beslut om förlust av medborgarskap får dock inte fattas efter att fem år har förflutit, vilket är den tidsfrist som anges i medborgarskapslagen. Rätten att söka ändring i de här ärendena sträcker sig – undantagsvis utan besvärstillstånd – till högsta förvaltningsdomstolen.

Det finns inga andra grunder för att beslut om förlust av medborgarskap ska få fattas på initiativ av myndigheterna. En person som också har medborgarskap i någon annan stat och inte har tillräcklig anknytning till Finland enligt 34 § i medborgarskapslagen förlorar sitt finska medborgarskap vid uppnående av 22 års ålder direkt med stöd av lagen. Dessutom kan en person enligt 35 § i medborgarskapslagen själv ansöka om befrielse från sitt finska medborgarskap.

I den gällande medborgarskapslagen finns ingen sådan bestämmelse enligt vilken en person kan förlora sitt finska medborgarskap på grund av att han eller hon efter förvärvandet av medborgarskapet har gjort sig skyldig till något brott. Inte heller någon annan verksamhet som sker efter förvärvandet av medborgarskap kan enligt den nuvarande lagstiftningen utgöra grund för att en person på initiativ av en myndighet förlorar sitt finska medborgarskap.

Så som beskrivs i avsnitt 2.2 kan en person i vissa andra stater förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott. I Finland är det däremot fråga om en ny form av grund för förlust av medborgarskap. En betydande skillnad ligger i att det utan någon som helst tvekan är fråga om en av våra egna medborgare som begår ett visst brott. För närvarande kan ett finskt medborgarskap fråntas någon endast om personen i fråga inte borde ha fått det. Dessutom är förlusten av medborgarskap i den nuvarande lagen bunden till en tidsfrist på fem år. Avsikten med tidsfristen är enligt motiveringen till regeringens proposition (235/2002 rd) att förhindra att det osäkra rättsläget fortsätter. Ett beslut om medborgarskap som har vunnit laga kraft för över fem år sedan kan enligt högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut (5.3.2015/631) återbrytas endast av synnerligen vägande skäl. Avsikten med denna tidsfrist är också att skydda det etablerade rättslägets stabilitet vartefter tiden går.

Av Finlands internationella förpliktelser och grundlagen följer att tröskeln för att frånta någon finskt medborgarskap är synnerligen hög. Enligt artikel 7 stycke 1 i medborgarskapskonventionen får en konventionsstat föreskriva att en person ska förlora sitt medborgarskap vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt eller vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. I praktiken avser uttrycket "allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen" vissa allvarliga brott, såsom högförräderi och landsförräderi, spioneri och vissa terroristbrott. Ingripandet i en individs rättsliga ställning genom att frånta honom eller henne medborgarskapet förutsätter förfarandegarantier i alla skeden av ärendet, från hörandet till sökandet av ändring. Dessutom får konsekvensen för privat- och familjelivet inte vara oskälig.

Redan i den nuvarande lagstiftningen syns det att internationella konventioner begränsar rätten att frånta ett barn medborgarskapet samtidigt som dess förälder förlorar sitt medborgarskap. Inte heller för närvarande får ett sådant barn fråntas medborgarskap som har en förälder som är finsk medborgare. Då förlusten av medborgarskap grundar sig på brottslig verksamhet finns en ännu mer absolut begränsning. Ett barn kan inte fråntas medborgarskap på grund av att en förälder frivilligt har tjänstgjort i en främmande stats försvarsmakt eller uppfört sig på ett sätt som allvarligt skadar statens vitala intressen.

Behörighet och tillgång till information

Det beslutsfattande som gäller finskt medborgarskap – förvärv, behållande och förlust av medborgarskapet – hör för närvarande specifikt till Migrationsverkets uppgifter, vilket är synnerligen betydelsefullt med avseende på denna proposition. Av det avgörande av Europadomstolen som beskrivs i avsnitt 2.2 följer många krav på förfarandet av rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott, om påföljden av ett brott bestäms vid ett administrativt förfarande, separat från en straffprocess. Bland de tio stater som granskats vid jämförelsen ovan finns inget exempel på att en stat både har förbundit sig att respektera rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott som anges i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen och samtidigt genomfört ett administrativt förfarande där det fattas beslut om förlust av medborgarskap på grund av att någon har gjort sig skyldig till brott. Det finländska förfarandet måste utformas så att det stämmer överens med våra internationella förpliktelser.

Till beslutsfattandet om förlust av medborgarskap hör också att bestämma medborgarskapsstatus, vilket också hör till Migrationsverkets uppgifter. Det följer av förbudet mot statslöshet i 5 § i grundlagen och 4 § i medborgarskapslagen. Beslut om att en person förlorar sitt finska medborgarskap får endast fattas om han eller hon som en följd av beslutet inte blir helt utan medborgarskap. Därför måste det först utredas om personen är medborgare i någon annan stat, innan beslutet om förlust av medborgarskap fattas. Då medborgarskapsstatusen bestäms dras i praktiken nytta av uppgifter som kommit fram i andra ärenden, såsom i uppehållstillstånds- eller asylärenden, och utöver detta begärs uppgifter och handlingar av personen själv. Utredningen av en persons eventuella andra medborgarskap är en väsentlig del också av beslutsfattandet om huruvida han eller hon förlorar sitt finska medborgarskap på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till vissa brott.

De medborgarskapsärenden som behandlas vid Migrationsverket har också för närvarande samband med straffprocesser, eftersom en persons förvärv av finskt medborgarskap kan påverkas av om han eller hon har gjort sig skyldig till brott. Migrationsverket får uppgifter om brottmål från olika system och myndigheter. Med hjälp av registerkontroller via det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (UMA) fås uppgifter både ur polisens informationssystem (PATJA) och av Rättsregistercentralen ur bötesregistret och straffregistret. Dessutom får Migrationsverket vid behov uppgifter om brottmål och avgöranden i brottmål till exempel från domstolarna. Beslutet att medborgarskap inte beviljas på grund av att personen har gjort sig skyldig till ett brott fattas på grundval av ett lagakraftvunnet avgörande i ett brottmål.

Migrationsverket får med stöd av 8 § 1 mom. 1 punkten i lagen om utlänningsregistret uppgifter om brottmål som gäller utlänningsärenden. Eftersom en person för närvarande inte kan förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brott, har motsvarande uppgifter inte behövts om finska medborgare. Den aktuella propositionen förutsätter dock att bestämmelserna om utlänningsregistret gör det möjligt att få uppgifter också då det handlar om en sådan finsk medborgare som utreds med avseende på förlust av finskt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till vissa brott. För detta ändamål behövs uppgifter endast om sådana brott på grund av vilka man kan förlora medborgarskapet. Dessutom behövs de här uppgifterna endast om sådana personer som både är finska medborgare och medborgare i någon annan stat.

Enligt nuvarande praxis kan innehållet i beslutet i ett ärende som gäller förlust av medborgarskap vara att personen i fråga förlorar sitt finska medborgarskap eller att han eller hon inte förlorar det. Enligt 5 § 3 mom. i den gällande lagen om utlänningsregistret får för delregistret för medborgarskapsärenden inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer som förlorat sitt finska medborgarskap. Med beaktande av att utlänningsregistret är ett elektroniskt behandlingssystem för olika ärenden borde det vara tillåtet att registrera uppgifter också om alla dem för vilka förlust av medborgarskap är under prövning. Informationen och

registreringen av de åtgärder som hör till behandlingen förutsätter att ärendet om förlust av medborgarskap registreras i utlänningsregistret redan i det skede då myndigheten fortfarande utreder ärendet. Ur individens synvinkel är det också viktigt att beslutet registreras och att det vinner laga kraft också när slutresultatet är att medborgarskapet behålls.

Förfarande

I samband med de internationella förpliktelseerna som behandlas i avsnitt 2.2 konstateras att förfarandegarantier är väsentliga i beslutsfattandet om förlust av medborgarskap. I medborgarskapslagen finns också några bestämmelser som gäller förfarandet, men till den del som det inte finns några bestämmelser om förfarandet i medborgarskapslagen tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen på medborgarskapsärenden. De allmänna kraven på behandlingen av ärenden i förvaltningslagen är tillämpliga också på medborgarskapsärenden, inklusive till exempel kravet på behandling utan dröjsmål. Om personen inte kan finska eller svenska, måste tolkning och översättning ordnas i ett ärende som inletts av en myndighet.

På en utredning av ett medborgarskapsärende och på hörandet av en part tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen, liksom på beslut om förlust av medborgarskap med motivering. Hörandet kan vanligen genomföras skriftligt i enlighet med förvaltningslagen. Beslutet om förlust av medborgarskap ska ges skriftligen och det ska motiveras. Till beslutet fogas en besväransvisning i enlighet med förvaltningslagen. Det föreskrivs om delgivning av beslut i medborgarskapslagen. Ett annat beslut än ett sådant som är positivt delges i enlighet med medborgarskapslagen per post mot mottagningsbevis. När det gäller offentlig delgivning hänvisas det i medborgarskapslagen till förvaltningslagen.

I ett medborgarskapsärende får ombud och biträde anlitas i enlighet med förvaltningslagen. På rättshjälp tillämpas däremot bestämmelserna i rättshjälpslagen. Rätt till rättshjälp har till exempel en person med hemkommun i Finland, eller en person vars sak behandlas i en finsk domstol. För rättshjälp måste också krav som gäller den ekonomiska ställningen uppfyllas.

I dag ingår följande förfarandegarantier i den process som gäller förlust av medborgarskap: Innan Migrationsverket beslutar om en person förlorar sitt finska medborgarskap, ges han eller hon eller vårdnadshavaren tillfälle att bli hörd om anknytningen till Finland och till den andra medborgarstaten, liksom om eventuella andra omständigheter som rör ärendet. I praktiken sänds ett brev om ärendet till personen i fråga och inom loppet av den frist som anges i brevet får han eller hon eller vårdnadshavaren framföra sin åsikt i ärendet skriftligt och fritt formulerat. Migrationsverket fattar ett skriftligt beslut med motivering och det delges med besväransvisningar per post mot mottagningsbevis. Migrationsverkets beslut får överklagas hos förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Förlusten av medborgarskap träder i kraft och informationen om detta överförs till befolkningsdatasystemet först då beslutet om förlusten av medborgarskap har vunnit laga kraft.

Bestämmelser som gäller pass

När en person förlorar sitt finska medborgarskap följer enligt 21 § 1 mom. 1 punkten i passlagen att hans eller hennes finska pass dras in. För det här förslaget är det också av betydelse att även brottmål kan leda till att pass förvägras och dras in samt att reseförbud kan utfärdas i enlighet med 5 kap. i tvångsmedelslagen.

Enligt 15 § 1 mom. i passlagen kan man låta bli att utfärda ett pass för den som på sannolika skäl misstänks för brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år. Detta får man göra redan under förundersökningen. Pass kan också förvägras den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff och inte har avtjänat straffet. Enligt 21 § 3 mom. 3 punkten i passlagen kan ett pass dessutom dras in på motsvarande grunder om det sedan passet utfärdats har framkommit

omständigheter som vid prövning av om pass kan utfärdas sannolikt skulle leda till att pass förvägras med stöd av 15 §.

Ett reseförbud kan enligt 5 kap. 2 § 1 mom. 7 punkten i tvångsmedelslagen innehålla att en person åläggs att överlämna sitt pass till polisen eller Gränsbevakningsväsendet. Detsamma gäller ett sådant identitetskort som godkänns som resedokument. Dessutom får ett pass eller ett sådant identitetskort enligt 5 kap. 3 § i tvångsmedelslagen inte utfärdas till den som meddelats reseförbud, om utfärdandet äventyrar syftet med reseförbudet. Till förutsättningarna för reseförbud hör enligt 1 § 1 mom. att personen på sannolika skäl är misstänkt för brott och det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år. Reseförbud får också meddelas redan under förundersökningen enligt 4 §.

Bestämmelserna i den gällande passlagen och tvångsmedelslagen gör det således möjligt att förvägra, dra in och tillvarata ett finskt pass och en finsk medborgares identitetskort redan under pågående förundersökning, åtalsprövning eller domstolsbehandling för ett brott. Till förutsättningarna hör att det handlar om ett tillräckligt allvarligt brott "på vilket kan följa fängelse i minst ett år" eller "om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år".

Bestämmelser som gäller utvisning och uppehållstillstånd

I den nuvarande utlänningslagen föreskrivs det inte om de skeden som följer på förlusten av medborgarskap. I utlänningslagen finns heller inga bestämmelser om avlägsnande ur landet av en sådan person som har förlorat sitt finska medborgarskap. De nuvarande bestämmelserna om avlägsnande ur landet beaktar inte heller möjligheten att det kan vara fråga om en person som förvärvat sitt finska medborgarskap vid födelsen.

När någon som vistas i landet ska avlägsnas ur landet används antingen ett avvisningsförfarande eller ett utvisningsförfarande. Med avvisning av en utlänning som redan befinner sig i landet avses enligt 142 § 2 mom. 4 punkten i utlänningslagen att en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd avlägsnas ur landet, om han eller hon efter inresan inte har beviljats uppehållstillstånd eller om uppehållstillståndshandling inte har utfärdats för honom eller henne eller uppehållsrätten inte har registrerats efter inresan på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen. Med utvisning avses enligt 143 § i utlänningslagen avlägsnande ur landet när utlänningen vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet, eller hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i utlänningslagen, eller utlänningen fortfarande vistas i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållstillståndshandling inte längre gäller.

För att ur landet avlägsna en sådan utlänning som förlorat sitt finska medborgarskap är utvisningsförfarandet lämpligare än avvisningsförfarandet. En sådan person har i och med sitt medborgarskap haft ett rättsligt förhållande till Finland, som inneburit rättigheter och skyldigheter, inklusive rätten att vistas i Finland. Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet.

Den nuvarande utlänningslagens 149, 168 och 169 § gör det möjligt att utvisa den som gjort sig skyldig till ett allvarligt brott. En helhetsbedömning ska alltid genomföras då utvisningsbeslut fattas och i den beaktas bland annat banden till Finland och till det land dit personen ska utvisas. Enbart en tidigare dom i ett brottmål får inte utgöra grund för utvisning av en unionsmedborgare, utan personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tröskeln för att utvisa en i Finland varaktigt bosatt nordisk medborgare eller unionsmedborgare är ännu högre.

En tredjelandsmedborgare kan också omfattas av förbud mot tillbakasändning, vilket helt hindrar utvisning på grund av att han eller hon till exempel hotas av dödsstraff. Flyktingstatus

som eventuellt beviljats en tredjelandsmedborgare begränsar utvisning, liksom status som alternativt skyddsbehövande, men de hindrar dock inte alltid utvisning. Dessutom kan det finnas ett faktiskt hinder beroende på praktiska problem för att avlägsna någon ur landet. Vid bedömningen av om en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas ska en individuell utredning göras.

Uppehållstillstånd kan vägras av skäl som hänför sig till den allmänna ordningen och säkerheten. En utlänning som befinner sig i Finland beviljas dock tillfälligt uppehållstillstånd, om det de facto inte är möjligt att avlägsna personen i fråga ur landet. Kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas av individuella mänskliga orsaker, om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd till exempel med beaktande av personens hälsotillstånd. Om personen söker asyl i Finland, måste asylansökan behandlas.

I 47 § i utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd beviljas för dem som tidigare varit finska medborgare, utesluts inte sådana personer som förlorat sitt finska medborgarskap på initiativ av en myndighet genom ett beslut av Migrationsverket. Om en person förlorar sitt medborgarskap på det sätt som föreslås i den här propositionen på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott, kan uppehållstillstånd inte beviljas av skäl i anknytning till den allmänna ordningen och säkerheten. Om en person förlorar medborgarskapet på grundval av 33 § i den gällande medborgarskapslagen, eftersom han eller hon har förvärvat det genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att hemlighålla något som väsentligt påverkar ärendet, har det däremot i praktiken inte funnits skäl i anknytning till den allmänna ordningen och säkerheten för förvägran av uppehållstillstånd.

I 29 § i medborgarskapslagen har det föreskrivits om tidigare finska medborgare på följande sätt: En tidigare finsk medborgare förvärvar finskt medborgarskap efter anmälan enligt 1 mom. i paragrafen. Enligt 2 mom. kan den som har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av 32 eller 33 § inte förvärva finskt medborgarskap med stöd av 1 mom. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen RP 80/2010 rd är det i dessa fall ändamålsenligare att tillämpa ett sådant ansökningsförfarande som möjliggör prövning också för tidigare finska medborgares del.

I 29 § i medborgarskapslagen handlar det om förvärv av finskt medborgarskap, i 47 § i utlänningslagen däremot om det första uppehållstillståndet. Om en person hade förlorat medborgarskapet utifrån Migrationsverkets beslut och han eller hon sedan fick tillbaka det genom medborgarskapsanmälan, skulle den avsedda effekten av beslutet om förlust av medborgarskap utebli. Det faktum att en person efter att ha förlorat sitt medborgarskap kan få kontinuerligt uppehållstillstånd har inte samma effekt, eftersom han eller hon med stöd av detta inte återfår sin status som finsk medborgare. Man kan dock anse att ett sådant uppehållstillstånd för en tidigare finsk medborgare som avses i 47 § i utlänningslagen inte ska vara avsett för en person som förlorat sitt finska medborgarskap på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till ett allvarligt brott i enlighet med denna proposition.

Dubbelt medborgarskap

Finlands gällande medborgarskapslag tillåter flerfaldigt medborgarskap, det vill säga att någon utöver finskt medborgarskap har medborgarskap i en annan eller flera andra stater. Oftast handlar det om att en person både är finsk medborgare och medborgare i någon annan stat. En person som inte enbart är finsk medborgare sägs allmänt ha dubbelt medborgarskap. Även medborgarskapslagstiftningen i den andra staten inverkar på om det är möjligt att ha dubbelt medborgarskap.

Dubbelt medborgarskap sträcker sig över ett spektrum från infödda finska medborgare till sådana som naturaliserats. Båda medborgarskapen, det finska och det i någon annan stat, har kunnat fås till exempel genom föräldrarna redan vid födelsen enligt härstamningsprincipen. Finskt medborgarskap kan också ha förvärvats genom medborgarskapsanmälan eller

medborgarskapsansökan. Ytterligare ett alternativ är att en person blivit finsk medborgare vid födelsen och senare till exempel ansökt om medborgarskap i någon annan stat. De här alternativen är i regel tillämpliga på alla stater – såväl de nordiska länderna och EU-länderna som tredjeländer.

Förlusten av medborgarskap kan inte gälla medborgare i vissa stater till exempel för att staten i fråga har förhållit sig negativ till dubbelt medborgarskap. Om en person tidigare exempelvis har haft estniskt eller norskt medborgarskap, men har förlorat detta för att få finskt medborgarskap, kan han eller hon inte förlora sitt finska medborgarskap.

Vid bedömningen av om en person är medborgare i en annan stat, måste man också beakta om Finland har erkänt staten i fråga. Finland har till exempel inte erkänt Palestina och palestinska medborgare betraktas som statslösa i Finland. En palestinier som har fått finskt medborgarskap och som inte är medborgare i någon annan stat kan inte förlora sitt finska medborgarskap.

Sådana personer som har varit statslösa då de förvärvat finskt medborgarskap kan naturligtvis inte heller förlora sitt finska medborgarskap. Till dem hör till exempel sådana medborgare i före detta Sovjetunionen som inte förvärvat medborgarskap i någon annan stat.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionen är ett led i åtgärderna mot terrorism och genom dem försöker man förhindra terrordåd. Dess syfte är att se till den nationella säkerheten. Det föreslås att medborgarskapslagen ändras så att den som gjort sig skyldig till sådana brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen ska kunna förlora sitt finska medborgarskap. Sådana brott utgörs av vissa allvarliga landsförräderibrott enligt 12 kap. i strafflagen (39/1889), vissa allvarliga högförräderibrott enligt 13 kap. i strafflagen och vissa allvarliga terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen. Det handlar om en exceptionell påföljd av ett exceptionellt brott. En förutsättning för förlust av medborgarskap är dock att personen inte som en följd av detta blir statslös.

Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan en individ och en stat och internationella konventioner gör det möjligt att under vissa förutsättningar ta medborgarskapet från en person som allvarligt har skadat sin medborgarstats vitala intressen. I vissa fall kan en person som gjort sig skyldig till allvarliga brott också avlägsnas ur landet. I de fall då avlägsnande ur landet inte är möjligt får förlusten av medborgarskapet en symbolisk betydelse och en signaleffekt.

Förslaget gör det möjligt att ta medborgarskapet från en sådan person som använder det felaktigt på ett allvarligt sätt mot sin medborgarstat och dess övriga medborgare. En grund för förlust av medborgarskap kan till exempel utgöras av ett allvarligt brott som begåtts i terroristiskt syfte, det vill säga till exempel en sådan gärning som har till syfte att orsaka allvarlig skada för Finland och genom vilken gärningsmannen strävar efter att injaga allvarlig fruktan hos Finlands befolkning.

Man försöker beakta de legalitets- och rättsskyddsaspekter som gäller förlusten av medborgarskap på tillbörligt sätt. Eftersom beslutsfattandet om förlust av medborgarskap innebär betydande utövning av offentlig makt, måste bestämmelserna som gäller detta vara exakta och noggrant avgränsade. Myndigheternas behörighet ska bygga på lag och vara exakt definierad. I propositionen eftersträvas att förlusten av medborgarskap ska vara en rimlig påföljd för personer som gjort sig skyldiga till vissa brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen.

Med propositionen eftersträvas förutsägbar och effektiv myndighetsverksamhet. Vid sidan om legalitetsprincipen försöker man beakta förbudet mot dubbla straff, oskuldspresumtionen och förbudet mot retroaktiva straff, liksom de krav som gäller rättsskyddet, förfarandet och ändringssökandet. I propositionen försöker man också i övrigt beakta Finlands grundlag och internationella förpliktelser, inklusive förbudet mot statslöshet, förbudet mot diskriminering samt respekten för privatlivet och familjelivet.

3.2 Alternativ

I avsnitt 2.2 behandlas de internationella förpliktelser som hör samman med förlust av medborgarskap. Det ställs vissa villkor för på vilka grunder och med hjälp av hurdana förfaranden medborgarskap får fråntas någon i de internationella avtal som Finland har förbundit sig till och också i vår egen grundlag. Ingen får göras statslös. Det måste föreskrivas i lag om fråntagande av medborgarskap. Ett barn får inte fråntas sitt medborgarskap på den grunden att den ena föräldern har gjort sig skyldig till brott. Barnets rättigheter begränsar möjligheten att frånta en sådan person medborgarskapet som gjort sig skyldig till brott före 18 års ålder. Grunderna för fråntagande av medborgarskap får inte vara diskriminerande, vilket innebär att möjligheten att frånta någon medborgarskap inte får begränsas till exempel till medborgarskap som förvärvats genom ansökningsförfarande. Dessutom måste vissa andra krav beaktas.

Brott på grund av vilka medborgarskap kan förloras

Under beredningen av denna proposition övervägdes hurdana brott som ska kunna leda till förlust av medborgarskap. I regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram är ett mål att frånta personer som har deltagit i terroristverksamhet deras finska medborgarskap.

Grunder som möjliggörs av internationella förpliktelser

Internationella konventioner ställer vissa villkor för hur staterna i sin nationella lagstiftning får bestämma om förlust av medborgarskap. Medborgarskapskonventionen tillåter förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Denna punkt har tagits från konventionen om begränsning av statslöshet. Konventionen om begränsning av statslöshet är från 1961 och medborgarskapskonventionen från 1997 och vid den tidpunkt som de här konventionerna ingicks var terrorism inte ett lika aktuellt problem som i dag.

Enligt den förklarande rapporten (Explanatory Report) till medborgarskapskonventionen omfattar uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen högförräderi och landsförräderi samt till exempel arbete för en utländsk underrättelsetjänst, men det omfattar inte andra allvarliga brott. I slutsatserna från UNHCR:s expertmöte 2013 föreslogs att högförräderi/landsförräderi, spioneri och vissa terroristbrott kan betraktas som sådana brott som allvarligt kan skada en stats vitala intressen.

Enligt medborgarskapskonventionen får en stat också föreskriva att en person ska förlora sitt medborgarskap vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt. Av den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen framgår dock att medborgarskap endast begränsat får fråntas någon på en sådan grund: sådan tjänstgöring som skett i den dåvarande medborgarstatens försvarsmakt innan medborgarskapet har förvärvats, frivillig tjänstgöring som grundar sig på ett avtal gällande internationellt samarbete som medborgarstaten har slutit eller värnplikt som avtjänats i en annan medborgarstat kan inte utgöra grund för förlust av medborgarskap. Dessutom begränsar ovannämnda krav på likabehandling och förbud mot diskriminering på politiska grunder för sin del statens frihet att välja när frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt kan leda till förlust av medborgarskap. Regeln måste vara densamma för alla.

Bestämmelserna om förlust av medborgarskap blir tydligare om grunden för förlusten utgörs av vissa brott som en individ har begått. Förutom om de ovannämnda brotten som allvarligt äventyrar statens vitala intressen, kan det föreskrivas att medborgarskap också kan förloras på grund av sådana brott som är motsvarande allvarliga och som en person gjort sig skyldig till genom att frivilligt tjänstgöra i en främmande stats försvarsmakt. Hit hör till exempel krigsbrott. Av den internationella jämförelsen framgår att man i en del andra stater har valt att lagstifta om att medborgarskap kan förloras också på grund av sådana brott. Samtidigt bör det beaktas att medborgarskapskonventionen inte gör det möjligt att frånta någon medborgarskap på grund av andra former av allvarliga brott.

Den internationella jämförelsen i avsnitt 2.2 kan dock anses stödja att förlusten av medborgarskap alltid binds uttryckligen till gärningar som *allvarligt äventyrar en stats vitala intressen*. Tydliga riktlinjer för vad som ska anses vara sådana gärningar finns i handlingar som gäller tolkningen av de internationella avtalen i frågan. De här brotten kan anses omfatta terroristbrott, varför en sådan här lagstiftning uppfyller det mål som finns i regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram.

I samband med detta föreslås det att medborgarskap kan förloras på grund av sådana brott som kan anses vara gärningar som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen, inklusive landsförräderi, högförräderi, spioneri och terroristbrott. Vissa brottsbenämningar i den finländska strafflagen kan komma i fråga. Dessutom måste man vid lagstiftningen om förlust av medborgarskap beakta vissa andra gränser som följer av internationella avtal och av grundlagen.

Förbud mot statslöshet och anknytning till medborgarstaterna

Ingen kan fråntas medborgarskap om han eller hon till följd av detta blir statslös. Det att personen är medborgare i en annan stat är inte i sig tillräckligt då förlust av medborgarskap övervägs som påföljd, utan personen måste också ha tillräcklig anknytning till sin andra medborgarstat. Då beslutet om förlust av medborgarskap fattas, ska det alltid göras en helhetsbedömning och efter fråntagandet av medborgarskapet ska det ännu bedömas om personen får stanna i landet eller om han eller hon kan utvisas.

Också artikel 8 i Europakonventionen påverkar förlusten av medborgarskap och övervägandet att utvisa någon, då den begränsar myndigheternas rätt att inskränka individens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 17 i MP-konventionen, enligt vilken ingen får utsättas för olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Så som beskrivs i avsnitt 2.2 har Europadomstolen och högsta domstolen i Danmark i sina avgöranden beaktat bland annat om personen i fråga har bott i den andra medborgarstaten och i vilken stat hans eller hennes familjemedlemmar och släktingar befinner sig.

I 33 § 3 mom. i medborgarskapslagen föreskrivs det om en helhetsbedömning i de situationer då medborgarskapet kan förloras på grund av lämnande av oriktiga uppgifter. Förutom att man i de här fallen bedömer anknytningen till Finland för den som förvärvat medborgarskap, bedöms också hur klandervärd gärningen är och de omständigheter som hängt samman med den. Då beslut ska fattas om påföljden att förlora medborgarskapet, vilket det ska föreskrivas om enligt förslaget, får man inte på nytt bedöma hur klandervärd eller allvarligt det begångna brottet är eller andra omständigheter som hänger samman med brottet, eftersom denna prövning görs i samband med behandlingen av brottmålet då en påföljd bestäms i enlighet med strafflagen. Förlusten av medborgarskap, som det fattas beslut om vid ett separat administrativt förfarande, kan inte vara ett annat straff för samma gärning, utan kan endast utgöra en kompletterande administrativ påföljd.

Av förbudet mot statslöshet och kravet på faktisk anknytning följer att medborgarskap inte kan förloras på grund av en dom i ett brottmål direkt med stöd av lagen, automatiskt, utan en

separat prövning gällande förlusten av medborgarskap. Den myndighet som beslutar om en person ska förlora sitt medborgarskap på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till ett brott, måste först utreda om personen i fråga har både finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat. Därefter, om det visar sig att personen har medborgarskap i en annan stat, ska det bedömas om han eller hon har tillräcklig anknytning till sin andra medborgarstat för att kunna fräntas det finska medborgarskapet. När man föreskriver om en sådan grund som delvis ska prövas, kommer förlust av medborgarskap direkt med stöd av lagen inte på fråga.

Förbud mot retroaktiva straff och oskuldspresumtionen

I de fall då förlusten av medborgarskap är en följd av ett brott kan man anse att kraven i de internationella avtalen för straffrättsliga påföljder och grundlagens bestämmelse om den straffrättsliga legalitetsprincipen också gäller förlusten av medborgarskap. De här principerna ska beaktas också då det handlar om en administrativ påföljd eller sanktion.

I samband med de internationella förpliktelserna (2.2) förklaras hur Europadomstolen i sin avgörandepaxis bestämmer huruvida det är fråga om ett straffrättsligt förfarande på det sätt som avses i artikel 6 i Europakonventionen och i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen. De kriterier som används har konstaterats i domen i målet Engel m.fl. mot Nederländerna (1976), varför de kallas för Engel-kriterierna. I målet A & B mot Norge ansåg Europadomstolen att ett administrativt förfarande, vid vilket det bestämdes en skatteförhöjning på 30 procent, är straffrättsligt på ett sätt som innebär att rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger ska beaktas.

Enligt Engel-kriterierna kan ett förfarande vid vilket den som gjort sig skyldig till ett visst brott fräntas sitt medborgarskap i detta avseende betraktas som straffrättsligt med beaktande av den nationella klassificeringen av gärningen (brott) samt gärningens karaktär (allvarligt brott) och sanktionens stränghet (förlust av medborgarskap, som kan vara en påföljd endast i undantagsfall). När lagar stiftas om förlust av medborgarskap på grund av ett brott, ska således den straffrättsliga legalitetsprincipen, förbudet mot retroaktiva straff och oskuldspresumtionen tas i beaktande. De här principerna kan också anses gälla förlusten av medborgarskap som det fattas beslut om genom ett administrativt förfarande och som därför är en administrativ påföljd, inte ett straff.

I 8 § i grundlagen ingår den straffrättsliga legalitetsprincipen och förbudet mot retroaktiva straff: Ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Medborgarskap kan alltså förloras på grund av brott som begåtts först efter att lagen som gäller förlust av medborgarskap har trätt i kraft. Kraven i grundlagen gäller straff, men också administrativa påföljder kan till denna del jämföras med straff.

Också oskuldspresumtionen påverkar hur medborgarskap får fräntas någon på grund av en brottslig gärning. Enligt oskuldspresumtionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts. Beslut om att fränta någon medborgarskap på grund av ett brott får således inte fattas så länge som personen endast är misstänkt för brottet eller ett åtal mot honom eller henne behandlas i domstol. Att personen gjort sig skyldig till brott har lagligen fastställts när han eller hon har dömts för brottet och domen i brottmålet inte längre kan överklagas utan har vunnit laga kraft. Medborgarskap får alltså fräntas någon på grund av ett brott först då domen i brottmålet har vunnit laga kraft.

Som ovan konstateras kan det att en person gjort sig skyldig till ett brott också inverka på om personen i fråga beviljas medborgarskap på ansökan eller efter anmälan. Även i det här fallet utgår man från oskuldspresumtionen och ett negativt beslut grundat på att personen gjort sig skyldig till brott får endast fattas på grundval av avgöranden i brottmål som vunnit laga kraft. I

RP 272/2018 rd

ärenden som gäller förvärv av medborgarskap måste det därför utredas om en persons eventuella brottmål är slutgiltigt avgjorda och i annat fall måste man vänta på ett lagakraftvunnet avgörande i brottmålet, innan beslut kan fattas i medborgarskapsärendet. Medborgarskap kan i undantagsfall lämnas obehjlat om det finns grundad anledning att misstänka att naturalisation äventyrar statens säkerhet eller allmän ordning.

Det är skillnad mellan att frånta någon medborgarskap och att inte bevilja någon medborgarskap. Medborgarskapsansökan eller medborgarskapsanmälan görs av personen själv eller av hans eller hennes vårdnadshavare eller intressebevakare. Förlusten av medborgarskap inleds och avgörs däremot på initiativ av en myndighet. Att frånta en person medborgarskapet kan anses vara ett större ingripande i personens privat- och familjeliv än att ett negativt beslut fattas om en medborgarskapsansökan eller medborgarskapsanmälan. Också i den gällande lagen är tröskeln för fråntagande av medborgarskap högre än förvägran av medborgarskap. Enligt motiveringen till regeringens förslag till medborgarskapslag (235/2002 rd) förutsätter beslutet att en person förlorar sitt medborgarskap, som han eller hon har fått genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att hemlighålla väsentliga uppgifter, visshet om att medborgarskap inte skulle ha beviljats, men dessutom måste även andra omständigheter beaktas vid helhetsbedömningen.

I fråga om det som nu ska föreskrivas om förlust av medborgarskap handlar det dessutom inte om att en person ursprungligen inte skulle ha beviljats finländskt medborgarskap. Tvärtom fråntar staten en person medborgarskapet på eget initiativ på grund av ett brott som den finska medborgaren har gjort sig skyldig till. Därför kan tröskeln för förlust av medborgarskap anses vara ännu högre än då ett sådant beslut fattas enligt grunderna i den nuvarande lagen.

Eftersom tröskeln att ingripa i en medborgares rättsliga ställning genom att frånta honom eller henne medborgarskapet är hög, får beslutet inte fattas grundat på en misstanke om brott. För att en person ska kunna förlora medborgarskapet på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott, krävs att skulden lagligen har fastställts och domen i brottmålet vunnit laga kraft. Beslut om förlust av medborgarskap ska kunna fattas endast på grundval av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål.

Brottsbenämningar enligt strafflagen

Det är tillåtet att föreskriva om förlust av medborgarskap på grund av att en person genom sitt uppförande allvarligt har äventyrat Finlands vitala intressen. Medborgarskapet kan enligt förslaget förloras på grund av sådana gärningar som på det sätt som avses i internationella avtal är allvarliga och riktade mot statens vitala intressen. Till dem hör brott som landsförräderi, högförräderi, spioneri och vissa terroristbrott.

I strafflagen finns de här brotten i 12, 13 och 34 a kap. I 12 kap. i strafflagen föreskrivs det om landsförräderibrott, i 13 kap. om högförräderibrott och i 34 a kap. om terroristbrott. I alla de här kapitlen finns dock brott av varierande grad av allvar och för en del brott kan straffet bli böter. Då man stiftar lagar om vilka brott som kan utgöra grund för förlust av medborgarskap, kan man därför inte bara hänvisa till hela kapitel i strafflagen. Dessutom bör beaktas att det kan föreskrivas om förlust av medborgarskap endast på grund av sådana brott som är riktade mot Finlands vitala intressen.

Maximistraffen enligt strafflagen återspeglar vilka brott som anses vara allvarligast. Man kan anse att den skiljelinje som visar hur allvarliga olika brott är i det finländska systemet utgörs av i lagen angivna fängelsestraff på åtta år. Till exempel i strafflagen är det föreskrivna minimistraffet för dråp enligt straffskalan fängelse i åtta år. Det bör noteras att dråp i detta fall endast är ett exempel på ett allvarligt brott då man ser till det finländska straffrättsystemet i sin helhet. Att brottet är allvarligt kan inte som sådant utgöra grunden för förlusten av medborgarskap. Förlusten av medborgarskap kan vara en följd av att en person allvarligt har

RP 272/2018 rd

äventyrat uttryckligen den finska statens vitala intressen på det sätt som avses i internationella avtal.

När det gäller förlust av medborgarskap kan, av de brott som avses i 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen, de komma i fråga för vilka det föreskrivs om ett maximistraff som är fängelse i minst åtta år. De här brottsbenämningarna granskas härnäst.

Landsförräderibrott. De landsförräderibrott som anges i 12 kap. i strafflagen är äventyrande av Finlands suveränitet (1 §), krigsanstiftan (2 §), landsförräderi (3 §), grovt landsförräderi (4 §), spioneri (5 §), grovt spioneri (6 §), röjande av statshemlighet (7 §), oaktsamt röjande av statshemlighet (8 §), olovlig underrättelseverksamhet (9 §), brott mot neutralitetsbestämmelserna (10 §) samt upprätthållande av landsförrädisk förbindelse (11 §).

För de följande landsförräderibrotten är det strängaste straffet fängelse i minst åtta år: Straffskalan för äventyrande av Finlands suveränitet, krigsanstiftan, landsförräderi och spioneri sträcker sig från fängelse i ett år till fängelse i tio år. Straffskalan för grovt landsförräderi och grovt spioneri sträcker sig däremot från fängelse i fyra år till fängelse på livstid.

Avsikten med att äventyra Finlands suveränitet i enlighet med 12 kap. 1 § i strafflagen är till exempel att lägga Finland eller en del av Finland under en främmande stats makt eller att lösgöra en del av Finland från det övriga riket. Detta görs med våld eller hot om våld eller med hjälp av en främmande stats militära eller ekonomiska påtryckning eller stöd.

Vid krigsanstiftan i enlighet med 2 § är avsikten att dra in Finland i krig eller utsätta Finland för krigshandlingar. Detta görs till exempel genom att offentligt uppmana en främmande stat att angripa Finland eller Finland att angripa en främmande stat.

Det är fråga om landsförräderi i enlighet med 3 § till exempel då en finsk medborgare ansluter sig till fiendens väpnade styrkor under ett krig, en väpnad konflikt eller en ockupation som berör Finland eller när ett omedelbart hot därom föreligger. Även försök till landsförräderi är straffbart.

Vid grovt landsförräderi i enlighet med 4 § förorsakas fara för att riket eller en del därav råkar under främmande valde eller annars synnerligen stor skada för Finland och bedömd som en helhet är gärningen också grov. Även försök till grovt landsförräderi är straffbart.

Till spioneri som avses i 5 § gör sig till exempel den skyldig som i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland skaffar eller förmedlar uppgifter om en sådan omständighet beträffande Finlands försvar eller utrikesrelationer som, om den kommer till en främmande stats kännedom, kan skada Finlands säkerhet. Även försök till spioneri är straffbart.

Det är fråga om grovt spioneri i enlighet med 6 § till exempel då spioneriet gäller en omständighet som är av synnerligen stor betydelse för Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi och gärningen även bedömd som en helhet är grov. Även försök till grovt spioneri är straffbart.

Av detta kan man uttyda att äventyrande av Finlands suveränitet, krigsanstiftan, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri och grovt spioneri i enlighet med 12 kap. i strafflagen kan betraktas som gärningar som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen. Att göra sig skyldig till dem kan således utgöra en grund för förlust av medborgarskap.

Högförräderibrott. Strafflagens 13 kap. gäller högförräderibrott och utgörs av högförräderi (1 §), grovt högförräderi (2 §), förberedelse till högförräderi (3 §) och olaglig militär verksamhet (4 §). Det finns två sådana högförräderibrott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst

åtta år. Straffskalan för högförräderi sträcker sig från fängelse i ett år till fängelse i tio år. Straffskalan för grovt högförräderi sträcker sig från fängelse i fyra år till fängelse på livstid.

Vid högförräderi i enlighet med 1 § i kapitlet försöker någon till exempel upphäva Finlands statsförfattning med våld eller hot om våld. Den som till exempel med våld eller hot om våld försöker åsidosätta republikens president eller riksdagen eller hindrar dem att utöva sina befogenheter gör sig skyldig till högförräderi.

Det är fråga om grovt högförräderi i enlighet med 2 § till exempel då högförräderiet begås med anlitande av en väpnad styrka eller genom att människor dödas och brottet även bedömt som en helhet är grovt.

Högförräderi och grovt högförräderi i enlighet med 13 kap. i strafflagen kan anses vara gärningar som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen. För den som gör sig skyldig till dem kan följden således bli förlust av medborgarskap.

Terroristbrott. Till de terroristbrott som avses i 34 a kap. i den gällande strafflagen hör brott som begåtts i terroristiskt syfte (1 §), brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (1 a §), förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §), ledande av terroristgrupp (3 §), främjande av en terroristgrupps verksamhet (4 §), meddelande av utbildning för ett terroristbrott (4 a §), deltagande i utbildning för ett terroristbrott (4 b §), rekrytering för ett terroristbrott (4 c §), finansiering av terrorism (5 §), finansiering av terroristgrupp (5 a §), resa i syfte att begå ett terroristbrott (5 b §) samt främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott (5 c §).

För de följande i 34 a kap. 1 § avsedda brotten som begåtts i terroristiskt syfte är det strängaste straffet fängelse i minst åtta år: Straffskalan för brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen och uppsåtlig grov miljöförstöring sträcker sig från fängelse i fyra månader till fängelse i åtta år. Straffskalan för grov misshandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott och kapning sträcker sig från fängelse i två år till fängelse i tolv år. Straffskalan för dråp under förmildrande omständigheter sträcker sig från fängelse i fyra år till fängelse i tolv år och för dråp från fängelse i åtta år till fängelse på livstid. Straffet för mord är enligt lagen fängelse på livstid. I 1 a § föreskrivs det om brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte och för det är straffskalan fängelse i fyra månader till åtta år.

I 3 § som gäller ledande av terroristgrupp finns två straffskalor: straffet för brott som avses i 1 mom. sträcker sig från fängelse i två år till fängelse i tolv år, medan straffet för brott som avses i 2 mom. sträcker sig från fängelse i fyra månader till fängelse i sex år. Medborgarskap kan således förloras på grund av sådant ledande av terroristgrupp som avses i 1 mom., eftersom det strängaste straffet som anges är fängelse i över åtta år. Däremot kan medborgarskap inte förloras på grund av sådant ledande av terroristgrupp som avses i 2 mom., eftersom längden på det maximistraff som anges för detta är under åtta år. Vilken straffskala som ska tillämpas är beroende av vilket brott som begåtts i terroristgruppens verksamhet.

För följande terroristbrott sträcker sig straffet från fyra månader i fängelse till åtta år i fängelse: främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott och finansiering av terrorism.

Sådant främjande av en terroristgrupps verksamhet som avses i 4 § gäller till exempel utrustande av en terroristgrupp med explosiva varor, vapen eller skjutförmögenheter. Hit hör avsikten att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller vetskapen om att den egna verksamheten främjar denna verksamhet. Att ha hand om en terroristgrupps viktiga ekonomiska angelägenheter kan också vara ett sådant brott som avses i denna paragraf.

Sådant meddelande av utbildning för ett terroristbrott som avses i 4 a § gäller till exempel tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller skadliga substanser. Hit hör avsikten att främja brottslig verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller vetskapen om att den egna verksamheten främjar denna verksamhet.

Det är fråga om rekrytering för ett terroristbrott i enlighet med 4 c § till exempel då någon grundar en terroristgrupp eller annars värvar personer för att begå terroristbrott som avses i 1, 1 a eller 2 §. Hit hör avsikten att främja brottslig verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller vetskapen om att den egna verksamheten främjar denna verksamhet.

Till finansiering av terrorism i enlighet med 5 § gör sig till exempel den skyldig som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar för att finansiera eller med vetskap om att de ska användas till att finansiera tagande av gisslan eller kapning. Finansiering av terrorism kan också gälla andra brott som nämns i paragrafen. Även försök till finansiering av terrorism är straffbart.

Det bör noteras att ovannämnda 2 § gäller förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte för vilket straffet är böter eller fängelse i högst tre år. Ett brott som kan bestraffas med böter kan inte utgöra grund för förlust av medborgarskap. De övriga ovannämnda terroristbrotten, för vilka maximistraffet enligt straffskalan är fängelse i minst åtta år, kan däremot utgöra grund för förlust av medborgarskap.

De ovannämnda allvarliga terroristbrotten kan vara riktade förutom mot Finland även mot någon annan stat eller internationell organisation. Enligt 34 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen har en gärningsman ett *terroristiskt syfte* om han eller hon har för avsikt att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, 2) obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat eller en internationell organisation att göra, tåla eller underlåta att göra något, 3) obehörigen upphäva eller ändra en stats konstitution eller allvarligt destabilisera en stats rättsordning eller tillfoga stats ekonomin eller de grundläggande samhällsstrukturerna i en stat synnerligen stor skada, eller 4) tillfoga en internationell organisations ekonomi eller de övriga grundläggande strukturerna i en sådan organisation synnerligen stor skada. Till brottsrekvisiten för de brott som avses i 1 § 1 mom. hör dessutom att gärningen är ägnad att allvarligt skada en stat eller en internationell organisation.

Därför behöver det uttryckligen föreskrivas att en förutsättning för förlust av medborgarskap är att brottet är riktat mot Finlands vitala intressen. Beslut om förlust av medborgarskap får endast fattas om huvudbrottets terroristiska syfte gäller sådana följder för Finlands befolkning, regering, myndigheter och konstitution som nämns i 34 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen eller för andra finländska intressen som nämns i bestämmelsen. Det får däremot inte fattas beslut om förlust av medborgarskap enbart på grund av ett terroristbrott som riktats mot någon annan stat eller internationell organisation.

Sammanfattningsvis kan man i fråga om de terroristbrott som avses i 34 a kap. i strafflagen konstatera att medborgarskap kan förloras på grund av följande brott som begåtts i terroristiskt syfte: brott mot förbudet mot kemiska eller biologiska vapen, uppsåtlig grov miljöförstöring, grov misshandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, dråp under förmildrande omständigheter, dråp och mord. Dessutom kan medborgarskap förloras på grund av brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte. Kravet är dock alltid att brottet som begåtts i terroristiskt syfte är riktat uttryckligen mot Finlands vitala intressen. Förlusten av medborgarskapet kan också grunda sig på sådant ledande av terroristgrupp som det föreskrivs om i 34 a kap. 3 § 1 mom., främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott och finansiering av terrorism. Även på grund av de här terroristbrotten kan medborgarskap förloras endast om gärningen är riktad uttryckligen mot Finlands vitala intressen.

RP 272/2018 rd

Tabell. Brotts som i enlighet med 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen kan leda till fängelse i åtta år.

Brottsbenämning	Straffskala	Var i strafflagen
äventyrande av Finlands suveränitet	1–10 år	12 kap. 1 §
krigsanstiftan	1–10 år	12 kap. 2 §
landsförräderi	1–10 år	12 kap. 3 §
grovt landsförräderi	4 år–livstid	12 kap. 4 §
spioneri	1–10 år	12 kap. 5 §
grovt spioneri	4 år–livstid	12 kap. 6 §
högförräderi	1–10 år	13 kap. 1 §
grovt högförräderi	4 år–livstid	13 kap. 2 §
brott mot förbudet mot kemiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (ITS)	4 mån.–8 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 5 punkten
brott mot förbudet mot biologiska vapen ITS	4 mån.–8 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 5 punkten
uppsåtlig grov miljöförstöring ITS	4 mån.–8 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 5 punkten
grov misshandel ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
grov människohandel ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
tagande av gisslan ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
grovt sabotage ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
grovt äventyrande av andras hälsa ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
kärnladdningsbrott ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
kapning ITS	2–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten
dråp under förmildrande omständigheter ITS	4–12 år	34 a kap. 1 § 1 mom. 7 punkten
dråp ITS	8 år–livstid	34 a kap. 1 § 1 mom. 8 punkten
mord ITS	livstid	34 a kap. 1 § 2 mom.
brott avseende radiologiska vapen ITS	4 mån.–8 år	34 a kap. 1 a §
ledande av terroristgrupp	2–12 år	34 a kap. 3 § 1 mom.

RP 272/2018 rd

främjande av en terroristgrupps verksamhet	4 mån.–8 år	34 a kap. 4 §
meddelande av utbildning för ett terroristbrott	4 mån.–8 år	34 a kap. 4 a §
rekrytering för ett terroristbrott	4 mån.–8 år	34 a kap. 4 c §
finansiering av terrorism	4 mån.–8 år	34 a kap. 5 §

Det bör noteras att medborgarskapskonventionen begränsar förlusten av medborgarskap till sådana brott som allvarligt skadar en stats vitala intressen och på så sätt till en exceptionell åtgärd som enligt den förklarande rapporten till konventionen inte kan bli en följd av andra i sig synnerligen allvarliga brott. Det att det föreskrivs att grunderna för förlust av medborgarskap utgörs av brott som anges i 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen gör att flera andra brott samtidigt faller utanför bestämmelserna. Till exempel kan förlusten av medborgarskap inte grunda sig på brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen, uppsåtlig grov miljöförstöring, grov misshandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, dråp under förmildrande omständigheter, dråp och mord om de *inte begåtts i terroristiskt syfte*.

Utdömt fängelsestraff

Vid beredningen av propositionen övervägdes också vilken betydelse det straff som dömts ut av en domstol ska ha för förlusten av medborgarskap. Det faktiska, utdömda straffet för ett brott återspeglar brottets grad av allvar i det enskilda fallet och detta borde beaktas i lagstiftningen om grunderna för förlust av medborgarskap. Det är synnerligen viktigt, eftersom särskilt straffskalorna för terroristbrott är mycket breda. För flera av de brott som kommer i fråga börjar straffskalan vid fyra månader och ett fängelsestraff kan påföras som villkorligt i upp till två år.

Förlusten av medborgarskap ska vara en exceptionell påföljd av ett exceptionellt brott, såsom allvarliga terrorist- eller landsförräderibrott. Det avgörande borde vara hur allvarligt brottet verkligen är. Om det fattas beslut om förlust av medborgarskap genom ett administrativt förfarande, får en myndighet inte bli tvungen att genom egen prövning bedöma hur klandervärd gärningen är, för att förfarandet inte ska bryta mot rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger.

Slutligen bestämde man att förlusten av medborgarskap ska vara kopplad både till vissa brottsbenämningar och till det utdömda straffet. För att få fram en helhetsbild granskas härnäst också sådana allvarliga brott som inte kan utgöra grund för förlust av medborgarskap och de straff som döms ut för dem.

En bild av på vilken nivå de utdömda straffen generellt ligger för vissa mycket allvarliga brott fås genom att se på deras genomsnittsstraff och genomsnittliga straff. Eftersom den straffskala som anges i strafflagen är bred, uttrycker genomsnittsstraffet den typiska sanktionsnivån på ett bättre sätt än vad enbart uppgiften om skalan gör. Straffskalan för dråp sträcker sig från fängelse i åtta år till fängelse i tolv år och för dråp har fängelsestraff på i genomsnitt 9,5–10 år dömts ut. Straffskalan för grov misshandel sträcker sig från fängelse i ett år till fängelse i tio år och genomsnittsstraffet har varit cirka två år. Straffskalan för dråpförsök sträcker sig från fängelse i fjorton dygn till fängelse i nio år och genomsnittsstraffet har varit knappt fyra år. Straffskalan för grov våldtäkt sträcker sig från fängelse i två år till fängelse i tio år och även för detta brott har genomsnittsstraffet varit knappt fyra år. De här brotten kan inte, trots att de

är allvarliga, utgöra grund för förlust av medborgarskap, eftersom medborgarskapet endast kan fråntas någon på grund av att personen i fråga *allvarligt har äventyrat statens vitala intressen*.

Baserat på de här genomsnittsstraffen och genomsnittliga straffen kan det straff som dömts ut för brottet innebära ovillkorligt fängelse i fem år. Förutom fängelsestraff kan det vara fråga om ett sådant kombinationsstraff som avses i 2 c kap. 11 § i strafflagen, som togs in i lagstiftningen vid ingången av 2018 när en lag om ändring av strafflagen (800/2017) trädde i kraft. Genom den ersattes det tidigare avtjänandet av hela strafftiden i fängelse.

Om också försök till brottet i fråga är straffbart enligt strafflagen, kan medborgarskap förloras på grund av detta under förutsättning att det straff som döms ut är ett fängelsestraff eller kombinationsstraff på minst fem år. Detsamma gäller medverkan eller försök till medverkan. Det går inte att avvika nedåt från ett utdömt straff som i medborgarskapslagen anges som grund för förlust av medborgarskap. Medborgarskap kan fråntas någon endast om det är fråga om en sådan grund för förlust av medborgarskap som anges i medborgarskapslagen, inklusive ett ovillkorligt fängelsestraff eller kombinationsstraff på minst fem år.

I de fall då en person har dömts till ett gemensamt straff för flera brott är förlust av medborgarskap möjligt endast om det i brottshelheten ingår ett sådant i medborgarskapslagen avsett brott som hade lett till ett frihetsstraff på minst fem år om det hade varit det enda brottet personen dömts för. Medborgarskap kan fråntas på grund av ett gemensamt straff endast om det av domen eller dess motivering framgår fullständigt entydigt att det för ett visst brott som avses i medborgarskapslagen skulle följa ett fängelsestraff eller kombinationsstraff på minst fem år och att det av texten i brottmålsdomen således syns att det handlar om en grund för förlust av medborgarskap i enlighet med medborgarskapslagen.

Det bör noteras att i de fall då förlust av medborgarskap kan bli aktuellt kan bestämmelserna för förvägran och indragning av pass samt reseförbud i den gällande passlagen och tvångsmedelslagen tillämpas. Dessa kan tillämpas redan under förundersökningen, åtalsprövningen och domstolsbehandlingen, innan ärendet som gäller förlust av medborgarskap har inletts.

Tidsfrist för förlust av medborgarskap

Så som framgår av den internationella jämförelsen har det i en del stater angetts en tidsfrist inom vilken man kan förlora sitt medborgarskap om man gjort sig skyldig till vissa brott. Tidsfristen löper, förutom från tidpunkten då brottet begicks, också från tidpunkten för förvärvandet av medborgarskapet. I Finland kommer lagstiftningen om förlust av medborgarskap på grund av att någon gjort sig skyldig till vissa brott inte att gälla enbart personer som naturaliserats, det vill säga förvärvat finskt medborgarskap genom ett ansökningsförfarande. I medborgarskapskonventionen finns ett förbud mot diskriminering enligt vilket de som förvärvat medborgarskapet senare inte ska ha en annan ställning än de som är medborgare från födelsen. Då det gäller förlust av medborgarskap på grund av brott föreskrivs det i Finland därför åtminstone inte om en sådan tidsfrist som börjar löpa vid tidpunkten för beviljandet av medborgarskapet.

I denna proposition är utgångspunkten att förlusten av medborgarskapet är en exceptionell påföljd av ett exceptionellt brott. Det föreskrivs för sådana brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen och med andra ord innebär ett grundläggande hot mot den finska staten. Så som tidigare redogjorts avgränsas påföljden till vissa brottsbenämningar på den grunden att det strängaste straff som föreskrivs för dem visar att de hör till brott som betraktas som allvarliga. Genom att föreskriva om vilket utdömt straff som i konkreta fall krävs för förlust av medborgarskap, avgränsas påföljden också i realiteten till allvarliga gärningar.

Eftersom förlusten av medborgarskap alltid är en följd av vissa allvarliga brott, behöver det för beslutet inte föreskrivas om någon tidsfrist som räknas från tidpunkten då brottet begicks. Om man ändå vill föreskriva om en sådan tidsfrist kan den utifrån den internationella jämförelsen vara 10 eller 15 år från tidpunkten då brottet begicks.

Ett ärende som gäller förlust av medborgarskap bör dock i vilket fall som helst behandlas utan dröjsmål efter att straffprocessen har avslutats. Kravet på att behandlingen ska ske utan dröjsmål är också innefattat i förbudet mot att medborgarskap fråntas någon godtyckligt. Med tanke på förbudet mot dubbla straff är det också viktigt att det finns ett tidsmässigt samband mellan straffprocessen och det administrativa förfarandet. Beslutet om att någon förlorar sitt medborgarskap följer på en lagakraftvunnen dom i ett brottmål.

Av de här orsakerna kan man ange en tidsfrist för beslutsfattandet i fråga om förlust av medborgarskap och den börjar löpa när domen i brottmålet vunnit laga kraft. När tidsfristen har löpt ut kan man inte längre fatta beslut om att en person förlorar sitt medborgarskap. I 32 och 33 § i den gällande medborgarskapslagen är förlusten av medborgarskap bunden till en tidsfrist på fem år. Också den tidsfrist för förlust av medborgarskap som anges i denna proposition kan uppgå till exempelvis fem år.

Staten där brottmålsdomen har getts

Förlusten av medborgarskap kan vara grundad på en dom i ett brottmål som getts i Finland. Det är möjligt, om än inte så värst sannolikt, att en dom som gäller ett allvarligt brott mot Finland ges i någon annan stat. De straffrättsliga systemen i olika stater och de straff som döms ut inom dem är inte till alla delar jämförbara med det finländska systemet. För att det administrativa förfarandet inte ska bryta mot rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger för samma brott, ska förvaltningsmyndigheten inte behöva bedöma på nytt om en dom i ett brottmål och straffen är korrekta. Därför är det motiverat att det ska gå att fatta beslut om förlust av medborgarskap endast på grundval av en dom i ett brottmål som getts i Finland.

I ärenden som gäller förlust av medborgarskap fattas ett beslut om att bryta ett rättsligt förhållande mellan en individ och en stat. Det gäller att pröva om en person har medborgarskap i en annan stat och tillräcklig faktisk anknytning till sin andra medborgarstat. En lagakraftvunnen dom i ett brottmål bör som sådan kunna användas som grund för det administrativa förfarandet. För att förlusten av medborgarskap inte ska utgöra ett extra straff, vilket är förbjudet, är det viktigt att det vid beslutsfattandet fokuseras tydligt på andra omständigheter än i straffprocessen. Skillnaden mellan straff och administrativ påföljd kvarstår.

Vid beredningen av propositionen övervägdes också om det är möjligt att beakta en dom som getts i en annan EU-stat. Unionens stater förenas till exempel av direktivet om bekämpande av terrorism och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet om bekämpande av terrorism är dock inte direkt tillämplig EU-lagstiftning. Det finns skillnader i den straffrätt som tillämpas i unionens stater och de straff som ges i dem.

Det faktum att medborgarskapsärenden även inom EU fortfarande omfattas av staternas suveränitet, hör till staternas egen beslutanderätt, talar också för att förlusten av medborgarskap endast kan grunda sig på en brottmålsdom som getts i Finland. Då kan förlusten av finskt medborgarskap inte ens delvis eller indirekt grunda sig på ett beslut av en myndighet i en annan stat, ett beslut som fattats med stöd av lagstiftningen i en annan stat än Finland. Också av den internationella jämförelsen ovan framgår det att det i bestämmelserna om förlust av medborgarskap ofta hänvisas just till paragrafer i en stats egen, nationella strafflag.

Förfarande vid förlust av medborgarskap på grund av brott

Behörig myndighet

Enligt 3 § i medborgarskapslagen beslutar Migrationsverket om förvärv, behållande och förlust av finskt medborgarskap samt om bestämmande av medborgarskapsstatus enligt medborgarskapslagen. Till de delar som det föreskrivs om förfarandet i medborgarskapslagen, ska medborgarskapslagen iakttas som speciallag vid behandlingen av medborgarskapsärenden. Vid behandlingen iakttas i övrigt förvaltningslagen som allmän lag, trots att det inte finns någon uttrycklig hänvisning till den i medborgarskapslagen.

Vid beredningen av förslaget utreddes under vilket förfarande och av vem som beslutet om förlust av medborgarskap ska fattas. Enligt 3 § i medborgarskapslagen beslutar Migrationsverket om förlust av finskt medborgarskap. Det övervägdes om det i samband med en dom i ett brottmål skulle vara möjligt att fatta det beslut om förlust av medborgarskap på grund av brott som nu föreslås. I så fall skulle beslutet om förlust av medborgarskap vinna laga kraft samtidigt som domen i brottmålet.

Förlust av medborgarskap är dock inte tillämpligt som ett straff i det finländska straffrättsliga systemet. I Finland får man för en viss gärning endast döma ut böter, fängelse eller någon annan motsvarande påföljd. Straff utdelas för vissa gärningar och enligt hur allvarliga dessa gärningar är. Tanken på en påföljd av typen hedersstraff som är inriktad på en persons egenskaper är främmande i det finländska nuvarande systemet.

Att besluta om förlust av medborgarskap redan i samband med domen i brottmålet skulle också kräva en anmärkningsvärd omorganisering av behörigheten när en del av den behörighet i medborgarskapsärenden som är koncentrerad till Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna skulle överföras till allmänna domstolar. För förlusten av medborgarskap ska det utredas om en person har andra medborgarskap och för detta krävs Migrationsverkets expertis. Även helhetsbedömningen av personens anknytning till Finland och till den andra staten har hört till migrationsförvaltningens uppgifter.

Med anledning av det som framförts ovan har man bestämt sig för att föreslå att Migrationsverket ska besluta om förlust av medborgarskap också i de fall då grunden för detta är att personen gjort sig skyldig till ett visst brott. Beslutet om förlust av medborgarskap kan fattas då domen i brottmålet vunnit laga kraft. För att kunna pröva ett ärende om förlust av medborgarskap måste Migrationsverket få information om en dom som meddelats en finsk medborgare i ett brottmål och om tidpunkten när domen vinner laga kraft.

Det beslutas om förlust av medborgarskap vid ett administrativt förfarande efter att en person dömts för ett allvarligt brott mot Finland och domen vunnit laga kraft, och förlusten av medborgarskapet är till sin rättsliga karaktär en administrativ påföljd. Personen förlorar medborgarskapet i den stat vars vitala intressen han eller hon har äventyrat allvarligt genom att göra sig skyldig till ett visst brott. För att medborgarskap ska förloras på grund av ett allvarligt brott mot Finlands vitala intressen krävs det alltid att personen förutom medborgarskap i en annan stat också har tillräcklig faktisk anknytning till den staten. På detta sätt försöker man säkerställa att förlusten av medborgarskapet och den eventuella påföljande utvisningen inte utgör en oskälig tilläggsstraff för den som dömts för brottet. Förlusten av medborgarskap kan i någon mån ha en sådan förebyggande effekt som är jämförbar med den allmänpreventiva och specialpreventiva effekten av straffrättsliga påföljder.

Rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger

Förlusten av medborgarskap får inte bryta mot rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger för samma brott. Det finns inget förbud mot dubbla straff i grundlagen, men principen uttrycks i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen, i artikel 14.7 i MP-

konventionen och i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. En person som redan en gång dömts eller befriats från åtal kan inte i domstol lagföras på nytt på grund av samma gärning.

I Europadomstolens avgörandepraxis är förbudets tillämpningsområde inte enbart avgränsat till egentliga domar som gäller straffrättsliga straff, utan det omfattar också olika administrativa påföljder av straffnatur. Europadomstolen har i sina avgöranden inte enbart beaktat om påföljderna kan anses vara straffrättsliga, utan också sambandet i sak och det tidsmässiga sambandet vid behandlingen av ärendena (Nilsson mot Sverige, 2005). I ljuset av domstolens avgörandepraxis är det inte fråga om brott mot förbudet då myndigheterna beslutar om separata påföljder som nämns i lagen (R.T. mot Schweiz, 2000). Det är inte fråga om dubbla straff då processerna hör ihop med varandra både i sak och tidsmässigt och bildar en enhetlig och konsekvent helhet, där det är möjligt att beakta och behandla de olika sidorna av ett klandervärt beteende på ett förutsebart sätt och i enlighet med proportionalitetsprincipen (A & B mot Norge, 2016).

Det är således möjligt för en stat att i lag föreskriva om olika påföljder som kompletterar varandra. Det måste dock finnas ett tillräckligt sakmässigt och tidsmässigt samband mellan straffprocessen och det administrativa förfarandet som gäller förlust av medborgarskap. Ett brottmål får inte bedömas på nytt vid ett administrativt förfarande. Påföljderna av brottet måste vara förutsebara och den helhet som påföljderna bildar måste följa proportionalitetsprincipen.

Om de kriterier som framgår av Europadomstolens avgörandepraxis tillämpas på förfarandet vid förlusten av medborgarskap följer följande krav på förfarandet av rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger: 1) olika målsättningar, 2) förutsebarhet, 3) samband mellan processerna, 4) proportionalitet och 5) tidsmässigt samband.

Olika målsättningar. Man kan inte sträva efter samma mål med förlusten av medborgarskap som med en dom i ett brottmål. Domen ges som straff till en person som gjort sig skyldig till ett brott. En person som gjort sig skyldig till ett allvarligt brott separeras från det övriga samhället genom ett fängelsestraff under tiden för straffet. En sträng påföljd har dessutom en eventuellt avskräckande effekt. Syftet är att hindra att en person begår brottsliga gärningar i framtiden (specialpreventiv effekt) och också att förebygga motsvarande brottslighet i samhället (allmänpreventiv effekt). Beslut om förlust av medborgarskap får däremot fattas om en person allvarligt har äventyrat statens vitala intressen genom att göra sig skyldig till vissa brott och han eller hon också är medborgare i en annan stat som han eller hon har tillräcklig anknytning till. I vissa fall kan förlusten av medborgarskap leda till utvisning ur landet.

Förutsebarhet. Då en viss gärning utförs, måste personen ha vetat om att han eller hon förutom att få ett straff också kan förlora sitt finska medborgarskap. Av detta följer att medborgarskapet endast kan förloras på grund av sådana brott som begåtts efter att lagändringen har trätt i kraft. Med tanke på förutsebarheten måste personen också i samband med straffprocessen i tid få kännedom om möjligheten att han eller hon kan förlora sitt medborgarskap och utvisas.

Samband mellan processerna. Det andra beslutet måste fattas utifrån fakta som uppdagats under den första processen. I medborgarskapsärendet får bevis inte bedömas på nytt och klandervärdheten inte bedömas separat, för att brottmålet inte ska öppnas på nytt på ett sätt som är förbjudet. Det administrativa förfarandet fokuserar främst på att reda ut om personen har finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat och hurdan anknytning han eller hon har till sina olika medborgarstater. I fråga om brottmålet behövs uppgifter om domen, om den vunnit laga kraft, om brottsbenämningen och det utdömda straffet samt om brottet varit riktat mot Finlands vitala intressen. Däremot har det redan i domen i brottmålet behandlats huruvida personen har gjort sig skyldig till brottet, straffmätningen har också behandlats och domen används som utgångspunkt i beslutet om förlust av medborgarskap.

Proportionalitetsprincipen. Förlusten av medborgarskap och den eventuella utvisning ur landet som följer på detta får inte bli en oskälig tilläggsåtgärd. Också därför är det så viktigt att utreda personens medborgarskap och anknytningen till de olika medborgarstaterna. Beslutet om förlust av medborgarskap skulle vara oskäligt och strida mot proportionalitetsprincipen om personen ifråga inte hade tillräcklig anknytning till sin andra medborgarstat. Det bör bland annat beaktas i vilken stat personen har bott, var familjemedlemmarna och nära släktingar bor och vilka språkkunskaper personen har.

Tidsmässigt samband. På grund av oskuldspresumtionen måste det först avgöras i ett brottmål om personen har gjort sig skyldig till ett sådant brott enligt vilket han eller hon kan förlora sitt medborgarskap. Ett beslut om förlust av medborgarskap får fattas endast på grundval av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål. Det är därför motiverat med förfaranden som följer på varandra så länge som beslutet om huruvida personen förlorar sitt medborgarskap fattas så fort som möjligt. Det administrativa förfarandet bör inledas utan dröjsmål.

Informationsflöde och inledande av ärendet

Uppgiften om en dom i ett brottmål på grundval av vilken man kan fatta beslut om förlust av medborgarskap skulle kunna nå Migrationsverket på flera olika sätt. Migrationsverket skulle kunna få information om brottmålet redan av åklagaren. Sådana brott som kan komma i fråga torde främst behandlas av riksåklagaren. Vid ett sådant förfarande är problemet att väntan blir lång på att domen i brottmålet ska vinna laga kraft.

Anmälan skulle också kunna göras av tingsrätten, efter det att domen i brottmålet getts. Tingsrättens dom vinner dock sannolikt inte laga kraft, eftersom den får överklagas hos hovrätten. Om det däremot är hovrätten som tillkännager domen i brottmålet är det troligt att tidpunkten då domen vinner laga kraft är närmare. Problemet med det här alternativet är att Migrationsverket inte informeras, om tingsrättens dom inte överklagas utan vinner laga kraft.

Även Rättsregistercentralen skulle kunna åläggas att tillkännage vissa domar i brottmål. Problemet med det här alternativet kan vara bristen på förutsebarhet, om parten inte i ett tillräckligt tidigt skede får kännedom om att han eller hon på grund av domen i brottmålet kan förlora sitt finska medborgarskap.

I fråga om de här alternativen säkerställs informationsflödet bäst genom att tingsrätten eller Rättsregistercentralen tillkännager domen i brottmålet för Migrationsverket.

På grund av oskuldspresumtionen kan beslutet att en person förlorar sitt finska medborgarskap inte fattas förrän den slutgiltiga domen i brottmålet har vunnit laga kraft. Om ärendet som gäller förlust av medborgarskap inleddes innan detta hade hänt, skulle behandlingen av ärendet få vänta under straffprocessen. Om domen i brottmålet överklagades, skulle behandlingstiden för ärenden som gäller förlust av medborgarskap förlängas, men då är det förstås inte fråga om ett sådant ogrundat dröjsmål som avses i 23 § i förvaltningslagen. Det tidsmässiga sambandet mellan straffprocessen och förlusten av medborgarskap skulle kvarstå.

Behandlingstiden för ett ärende som gäller förlusten av medborgarskap skulle bli kortare om ärendet inleddes hos Migrationsverket först efter att domen i brottmålet vunnit laga kraft. Man bör dock se till att det tidsmässiga sambandet med straffprocessen kvarstår och att inledandet av det administrativa förfarandet är förutsebart och inte kommer som en överraskning för den dömde. Därför vore det bra om Migrationsverket omedelbart efter att tingsrätten tillkännagett sin dom informerade den dömde om att det senare kan besluta om förlust av medborgarskap och utvisning.

Tingsrätten skulle kunna vara skyldig att tillkännage vissa domar i brottmål. Migrationsverket skulle däremot få kännedom om att en viss dom i ett brottmål vunnit laga kraft av

RP 272/2018 rd

Rättsregistercentralen eller från den domstol som avgjort målet och därefter skulle ärendet som gäller förlust av medborgarskap kunna inledas.

En förutsättning för att informationen om domen i brottmålet ska förmedlas till Migrationsverket är enligt förslaget att det är fråga om en brottsbenämning som avses i medborgarskapslagen och ett straff som avses i medborgarskapslagen samt att gärningen har varit riktad mot Finlands vitala intressen. Dessutom måste skyldigheten att meddela om domen på grund av dataskyddet avgränsas till sådana personer som är medborgare både i Finland och i någon annan stat. Eftersom förlusten av medborgarskap endast kan gälla personer som har dubbelt medborgarskap, det vill säga är medborgare i Finland och i någon annan stat, behövs inte uppgifter för bedömning av detta om sådana personer som endast är medborgare i en stat, antingen i Finland eller i någon annan stat. Detsamma gäller naturligtvis dem som är medborgare i flera stater men inte har finskt medborgarskap.

Uppgiften att bestämma medborgarskapsstatusen hör uttryckligen till Migrationsverket, varför andra myndigheter inte behöver bedöma om en person har både finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat. Enligt 36 § 1 mom. i medborgarskapslagen bestämmer Migrationsverket medborgarskapsstatus på begäran av en myndighet eller en part, om frågan är av betydelse med hänsyn till om finskt medborgarskap föreligger eller med tanke på en därtill hörande rättighet eller skyldighet, med hänsyn till om en anteckning i en myndighets personregister är korrekt eller med hänsyn till en utlännings vistelse i Finland eller av någon annan därmed jämförbar orsak.

Man kan således be Migrationsverket bestämma om en person är medborgare både i Finland och i någon annan stat, eftersom personens medborgarskapsstatus är av betydelse med tanke på om Migrationsverket informeras om brottmålsdomen som utgör grunden för att beslutet om förlust av medborgarskap kan fattas. Migrationsverkets beslut i ärenden som gäller bestämmande av medborgarskapsstatus får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

En åklagare får enligt förslaget vid behov begära att Migrationsverket bestämmer medborgarskapsstatus. Åklagaren får lämna begäran till Migrationsverket under förundersökningen eller åtalsprövningen om det ser ut som att åklagaren kommer att kräva ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år för ett sådant brott på grund av vilket medborgarskap kan förloras. Parten får information om att det lämnats en begäran om att hans eller hennes medborgarskapsstatus ska bestämmas antingen av åklagaren eller i sista hand av Migrationsverket vid hörandet med anledning av bestämmandet av medborgarskapsstatusen. Om det kan konstateras att personen i fråga har både finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat, begär åklagaren att tingsrätten lämnar uppgifter om domen till Migrationsverket. Åklagaren framför begäran till tingsrätten under huvudförhandlingen i brottmålet.

Det är lämpligt att åklagaren, som också annars har en aktiv roll, lämnar begäran till Migrationsverket och domstolen. Dessutom måste den som kan förlora sitt medborgarskap få kännedom om detta så tidigt som möjligt i straffprocessen, för att han eller hon ska kunna förutse alla de följder som kan bli aktuella till följd av gärningen.

Tingsrätten är inte skyldig att utreda en persons medborgarskapsstatus. Tingsrätten kan enligt förslaget dock lämna uppgifter om domen i brottmålet till Migrationsverket utan åklagarens begäran, om det i samband med behandlingen av brottmålet annars har framkommit att personen har både finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat och han eller hon döms till ett fängelsestraff eller kombinationsstraff på minst fem år för ett brott på grund av vilket medborgarskap kan förloras.

Även om det är tingsrätten som är skyldig att informera om domen i brottmålet, kan ett ärende om förlust av medborgarskap också börja utredas på Migrationsverkets initiativ då information om domen i brottmålet har kommit från något annat håll. Migrationsverket kan få information om domen till exempel i samband med ett utvisningsärende som gäller någon annan.

Ett ärende om förlust av medborgarskap inleds på initiativ av en myndighet på samma sätt som vid beslut om förlust av medborgarskap med stöd av 32 eller 33 § i medborgarskapslagen. Migrationsverket inleder ett ärende om förlust av medborgarskap när en dom som kan leda till förlust av medborgarskap har vunnit laga kraft, om den dömde är medborgare i Finland och i någon annan stat.

Förfarande och samlad bedömning

Förfarandet får inte bryta mot förbudet att lagföra och straffa någon två gånger för samma brott, och därför ska Migrationsverket exempelvis inte på nytt bedöma hur allvarligt brottet är eller de bevisrelaterade frågorna. Migrationsverket ska enbart koncentrera sig på att ta reda på den berörda personens eventuella medborgarstater och dennes anknytning till dessa. Beslutet om förlust av medborgarskap ska fattas utifrån en samlad bedömning, men det ska inte inbegripa någon bedömning av hur klandervärd gärningen är. När beslut fattas om huruvida en person ska förlora sitt medborgarskap på grund av det brott han eller hon har begått ska den samlade bedömningen gälla vilken anknytning personen har till de olika medborgarstaterna. Dessutom ska avseende fästas vid vilka konsekvenser förlusten av medborgarskap har för personens familjemedlemmar.

Beslut om förlust av medborgarskap ska fattas på grundval av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål. Det har således gått att genom besvär överklaga tingsrättens avgörande i brottmålet till hovrätten. När hovrätten väl meddelat sitt avgörande har det sedan gått att ansöka om besvärstillstånd hos högsta domstolen. En straffrättslig process som gäller ett brott mot statens vitala intressen innehåller sannolikt sekretessbelagda uppgifter. Om dessa uppgifter inte heller omfattas av partsoffentlighet är det med avseende på partens rättssäkerhet viktigt att han eller hon har haft möjlighet att för saken vidare till högre rättsinstanser för prövning.

Enligt förarbetena till medborgarskapskonventionen ska alla beslut som gäller medborgarskap motiveras skriftligt. Om beslutet gäller den nationella säkerheten räcker det emellertid med ett minimum av uppgifter. Därmed kan det anses att en lagakraftvunnen brottmålsdom kan ligga till grund för ett beslut om förlust av medborgarskap också när behandlingen av brottmålet och domsskälerna innefattar sekretessbelagda uppgifter.

Migrationsverket kan överväga att frånta någon medborgarskapet bara om det finns en grund enligt medborgarskapslagen för detta, dvs. att personen har dömts för ett visst allvarligt brott mot Finlands vitala intressen och om påföljden för just det brottet hade varit ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år. I fråga om brottsbenämningen och det utdömda straffet kommer Migrationsverket att vara helt bundet av vad medborgarskapslagen föreskriver om förlust av medborgarskap till följd av brott.

Om en person har dömts till ett gemensamt straff för brott där en del inte kan utgöra grund för förlust av medborgarskap, kan Migrationsverket inte göra en egen bedömning av vilket straff som skulle ha dömts ut enbart för ett sådant brott som enligt medborgarskapslagen kan leda till förlust av medborgarskap. Beslut om förlust av medborgarskap på grund av ett gemensamt straff kan fattas om det av domen eller domskälerna fullständigt entydigt framgår att domstolen anser att påföljden för ett visst brott skulle ha varit ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år och att det av brottmålsdomen därmed framgår att en grund för förlust av medborgarskap enligt medborgarskapslagen föreligger.

Migrationsverket ska bestämma partens medborgarskapsstatus dels på åklagarens begäran, dels vid behov också å tjänstens vägnar i samband med ett ärende som gäller förlust av medborgarskap. Utredning av huruvida personen är medborgare både i Finland och även i någon annan stat ska i stor utsträckning ske i enlighet med rådande praxis. Migrationsverkets arkiv kan ge vissa upplysningar om en persons eventuella andra medborgarskap, men dessa upplysningar gäller i så fall främst vilken stat han eller hon har varit medborgare i tidigare. Om de uppgifter som framkommer om medborgarskapsstatus i samband med ett brottmål används måste det ske på så sätt att man inte bryter mot förbudet att lagföra och straffa någon två gånger för samma brott: det är inte meningen att brottmålet på något sätt inleds på nytt när man överväger om någon ska förlora sitt medborgarskap eller inte.

Utgångspunkten ska fortsatt vara att Migrationsverket inte kontaktar myndigheterna i en eventuell andra medborgarstat. I det skedet är det fråga om en finsk medborgare, och redan av den anledningen har Finland en särskild skyldighet att skydda personen i fråga. Om personen haft flyktingstatus innan han eller hon förvärvade finskt medborgarskap eller som personen på annat sätt fått internationellt skydd mot myndigheterna i sin medborgarstat, är det klart att Finlands migrationsmyndigheter inte kan ta kontakt med myndigheterna i den staten.

Beslutet om förlust av medborgarskap ska föregås av att personen hörs i enlighet med förvaltningslagen. Migrationsverket ska ge personen tillfälle att bli hörd i fråga om eventuell förlust av finskt medborgarskap och i fråga om sin anknytning till sina medborgarstater, inklusive språkkunskaper, vistelsehistorik, familjemedlemmar, släktingar, arbete, företagsverksamhet, skolgång, studier och eventuella andra omständigheter. Migrationsverket ska också brevledes informera om konsekvenserna av en eventuell förlust av medborgarskap: om personen förlorar sitt finska medborgarskap kan han eller hon inte längre vistas i Finland utan uppehållstillstånd eller registrering av uppehållsrätt och personen kan eventuellt komma att utvisas ur Finland. Samtidigt ska personen ombes att yttra sig om vilka konsekvenser det eventuellt kan ha för hans eller hennes familjemedlemmar om han eller hon förlorar sitt finska medborgarskap.

I ärenden som gäller förlust av medborgarskap får personen anlita biträde i enlighet med förvaltningslagen. Den i fråga om vilken prövning av förlust av medborgarskap pågår kan dessutom få rättshjälp, om han eller hon uppfyller förutsättningarna för rättshjälp enligt rättshjälplagen.

Om personen visar att han eller hon befriats från medborgarskap i en annan stat går det inte längre att frånta personen finskt medborgarskap. Om den berörda personen exempelvis visar upp ett intyg från den behöriga myndigheten i den tidigare medborgarstaten och han eller hon enligt intyget förlorat eller befriats från medborgarskap i den staten, ska detta anses vara tillräckligt bevis på att personen inte längre är medborgare där. Beslut om att någon ska förlora sitt finska medborgarskap ska inte få fattas enbart på de grunden att det är möjligt för honom eller henne att förvärva medborgarskap i en annan stat.

Personens anknytning till olika medborgarstater inverkar exempelvis på följande sätt. Om personen knappast alls vistats i den andra medborgarstaten, inte kan de språk som används där och i den staten saknar familjemedlemmar eller släktingar som han eller hon varit i kontakt med, finns det starka skäl för att avvägningen ska utmynna i att personen inte fråntas sitt finska medborgarskap. Däremot kan en person förlora sitt medborgarskap om förlusten inte innebär oskäligt ingrepp i personens privat- eller familjeliv.

Innehållet i beslutet ska i överensstämmelse med nuvarande praxis vara antingen att personen förlorar sitt finska medborgarskap eller att personen inte gör det. Motiveringen till beslutet ska slå fast om personen dömts för ett sådant brott mot Finlands vitala intressen som kan leda till att personen förlorar sitt finska medborgarskap enligt medborgarskapslagen, när också det straff som denne dömts till för brottet beaktas. Det bör framgå av motiveringen hur personens medborgarskapsstatus har utretts, och vidare ska de ange vilken anknytning personen enligt

RP 272/2018 rd

uppgift har till sina olika medborgarstater och hur anknytningen har vägts in. Dessutom ska det framgå hur eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar har beaktats. Beslut om att någon ska förlora sitt finska medborgarskap ska få fattas bara om ett sådant beslut inte på ett oskäligt sätt påverkar personens privat- eller familjeliv och om förlusten av medborgarskap inte blir en sådan ytterligare påföljd för brottet som strider mot proportionalitetsprincipen.

Sökande av ändring

Migrationsverkets beslut om förlust av medborgarskap ska få överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut får å sin sida överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, och då är alternativen besvär utan besvärstillstånd eller med besvärstillstånd som högsta förvaltningsdomstolen beviljat.

Regleringen om besvärstillstånd har setts över de senaste åren på så sätt att dess tillämpning har utvidgats till nya ärendegrupper. Beslut som gäller avslag på en ansökan om medborgarskap omfattas enligt motiveringen till en proposition som bland annat gällde ändring av 42 § i medborgarskapslagen (RP 230/2014 rd) av bestämmelserna om besvärstillstånd, eftersom parten vid behov kan göra en ny ansökan. I fråga om ärenden som gäller förlust av medborgarskap enligt 32 och 33 § i den lagen ligger däremot utanför det regelverket på den grunden att de är av särskilt vikt för partens rättssäkerhet. Den lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2016.

Huvudregeln enligt den proposition med förslag till ny lag om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd) som riksdagen redan behandlar är att förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. När den ändringen väl trätt i kraft kommer systemet med besvärstillstånd att utvidgas till ärenden som gäller förlust av medborgarskap på grund av upphävande av faderskap (32 § i medborgarskapslagen) och på grund av lämnande av oriktiga uppgifter (33 § i medborgarskapslagen).

Enligt motiveringen till lagförslaget i RP 29/2018 rd begränsar besvärstillståndssystemet inte partens rätt att anföra besvär över beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, utan det är fråga om i vilken omfattning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Partens rättsskydd garanteras genom grunderna för besvärstillstånd, som enligt förvaltningsprocessen är prejudikatsgrunden, ett uppenbart fel eller något annat vägande skäl. Som något annat vägande skäl kan anses att ärendet är särskilt viktigt med avseende på den sökandes rättsskydd eller allmänintresset. Högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om någon av grunderna för tillstånd föreligger. Systemet med besvärstillstånd uppfyller också kravet i artikel 2 i protokoll nr 7 till Europakonventionen om att det i regel ska gå att få skuldfråga eller påföljden omprövad av högre domstol. Artikeln gäller överklagande i brottmål, men kan också komma att bli tillämplig i ärenden som gäller administrativa påföljder.

Ett beslut om att en person ska förlora sitt medborgarskap påverkar personens rättsliga ställning i den grad att det är viktigt med adekvata rättsmedel. Den som förlorar sitt medborgarskap förlorar samtidigt de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen garanterar finska medborgare. Utöver vissa politiska rättigheter rör det sig om den rätt att vistas i landet och det skydd mot att utvisas som följer direkt av grundlagen. Finskt medborgarskap medför också unionsmedborgarskap och de fri- och rättigheter detta medför, inklusive fri rörlighet för arbetstagare och vissa förmåner som gäller hälso- och sjukvård och social trygghet. Dessutom är den prövning som ligger till grund för beslut om förlust av medborgarskap mångsidig avseende såväl ärenden enligt 32 och 33 § i medborgarskapslagen som ärenden enligt denna proposition.

Beslut om förlust av medborgarskap kan enligt 32 § fattas på grund av upphävt faderskap. Är personen medborgare endast i Finland kan något sådant beslut inte fattas, eftersom ingen får

göras statslös. Förlust av medborgarskap på grund av upphävande av faderskap är noga reglerad och knuten till en femårsfrist. Vid bedömningen ska i synnerhet beaktas barnets ålder och anknytning till Finland.

Enligt 33 § i medborgarskapslagen kan beslut om förlust av medborgarskap fattas på grund av lämnande av oriktiga uppgifter. Är personen medborgare endast i Finland kan något sådant beslut inte fattas, eftersom ingen får göras statslös. Förlust av medborgarskap på grund av lämnande av oriktiga uppgifter är noga reglerad och knuten till en femårsfrist. Förlust av medborgarskap på grundval av 33 § har en nära koppling till avslag på ansökningar om medborgarskap. Det finns rikligt med rättspraxis i fråga om ansökningar om medborgarskap.

Det ingår många rättssäkerhetsgarantier enligt medborgarskapslagen och förvaltningslagen i handläggningen av ärenden som gäller förlust av medborgarskap enligt 32 och 33 § i medborgarskapslagen. Beslut som Migrationsverket fattat får med stöd av 41 § i medborgarskapslagen överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Av dessa anledningar kan det anses att den berörda personens rättsskydd tillgodoses i de ärenden som avses i 32 och 33 § i medborgarskapslagen, även om man måste ansöka om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen för att få anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut och sådant tillstånd beviljas på prejudikatsgrund, om ett uppenbart fel som skett i ärendet och av något annat vägande skäl.

I denna proposition föreslås det som grund för förlust av medborgarskap att den berörde har begått ett brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen. Om personen bara har finskt medborgarskap, går det inte att fatta beslut om förlust av medborgarskap eftersom ingen får göras statslös. Bestämmelserna om förlust av medborgarskap till följd av brott kommer att vara exakta. Det ska gå att fatta beslut om förlust av medborgarskap bara på grundval av en lagakraftvunnen brottmålsdom. Bakom förlusten ligger därmed en straffprocess där det har gått att anföra besvär över tingsrättens dom hos hovrätten och att efter hovrättens dom ansöka om besvärstillstånd hos högsta domstolen. Om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd går det inte att fatta beslut om förlust av medborgarskap innan högsta domstolen kommit med ett avgörande i brottmålet. Åklagaren kommer vid behov att kunna be Migrationsverket bestämma personens medborgarskapsstatus. En part kan överklaga det beslutet till förvaltningsdomstolen och, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd, till högsta förvaltningsdomstolen. Behandlingen av ärenden som gäller förlust av medborgarskap kommer att inkludera flera rättssäkerhetsgarantier. Migrationsverkets beslut kan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Därför kan det anses att rättsskyddet tillgodoses även om det krävs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen för besvär över förvaltningsdomstolens beslut och sådant tillstånd beviljas på prejudikatsgrund, om ett uppenbart fel som skett i ärendet och av något annat vägande skäl.

Om förvaltningsdomstolen upphäver eller ändrar Migrationsverkets beslut har också Migrationsverket rätt att ansöka om besvärstillstånd.

Ett beslut om förlust av medborgarskap träder i kraft när det har vunnit laga kraft. Uppgift om att någon förlorat sitt finska medborgarskap överförs då till befolkningsdatasystemet.

Eventuell utvisning av den som förlorat sitt medborgarskap

Enligt 2 § 2 punkten i medborgarskapslagen 3 § 1 punkten i utlänningslagen avses med utlännning en person som inte är finsk medborgare. Den som förlorar sitt finska medborgarskap blir därmed utlännning i Finland. Den som förlorat sitt medborgarskap kan komma att avlägsnas ur landet.

I enlighet med vad som sades i kapitel 2.3 lämpar sig utvisningsförfarandet bättre i fråga om dem som förlorat sitt medborgarskap än avvisningsförfarandet. Av dessa två förfaranden tar en utvisning mer tid i anspråk och dessutom är rättsmedlen mer grundliga. Den som förlorar sitt finska medborgarskap i enlighet med denna proposition har kunnat bo i Finland eller någon annan stat före medborgarskapsförlusten. Oavsett var personen bott har han eller hon enligt lagstiftningen haft sådan anknytning till Finland som ger rätt att vistas här. Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras från att resa in i landet. Om någon har haft en grundlagsfäst rätt att vistas i Finland måste ett eventuellt avlägsnande ur landet behandlas som en utvisning.

Utvisning prövas delvis på samma sätt som förlust av medborgarskap, även om det också finns väsentliga skillnader. Av grundlagen och internationella förpliktelser följer att det går att besluta om förlust av medborgarskap bara på vissa lagstadgade grunder och exempelvis får ingen göras statslös. Det finns å sin sida särskilda grunder och begränsningar när det gäller utvisning; exempelvis får ingen utvisas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff eller tortyr. När förlust av medborgarskap och utvisning övervägs beaktas ändå också delvis samma faktorer: i båda fallen bedöms personens anknytning till Finland och till eventuella andra medborgarstater. Den behöriga myndigheten i båda fallen är Migrationsverket.

Till den del som prövningen av utvisning innefattar beaktande av samma faktorer som i fråga om förlust av medborgarskap kan det vara motiverat att sambehandla ärendena. Förvaltningslagens 23 § föreskriver behandling av ärenden utan dröjsmål och den kan anses tala för att Migrationsverket ska handlägga ärendena ihop.

Men man kan också anse att skillnaden mellan förlust av medborgarskap och utvisning talar för att ärendena ska behandlas isär, dvs. att man fokuserar på antingen förlusten av medborgarskap eller på utvisningen. Dessutom är det klart att förfarandet måste ske med beaktande av 9 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det får finska medborgare inte landsförvisas.

Ett utvisningsärende kan inledas när ett beslut om förlust av medborgarskap enligt denna proposition vunnit laga kraft. Ändring i beslut som gäller utvisning ska sökas i enlighet med utlänningslagen.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås bestämmelser om påföljden förlust av medborgarskap på den grunden att personen i fråga gör sig skyldig till vissa brott enligt 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen. Dessa kapitel i strafflagen gäller sådana brott som kan anses skada Finlands vitala intressen. Det innebär att Finland inom ramen för sina internationella åligganden kan införa bestämmelser om att medborgarskap kan förloras på grund av sådana brott. En förutsättning för att någon ska kunna förlora sitt medborgarskap ska dock vara att den berörda personen inte blir statslös till följd av det.

Den kan förlora sitt medborgarskap som gör sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott där det strängaste straffet är fängelse i minst åtta år. Det kan röra sig om äventyrande av Finlands suveränitet, krigsanstiftan, landsförräderi och grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, högförräderi och grovt förräderi. Den kan också förlora sitt medborgarskap som i terroristiskt syfte gör sig skyldig till brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen eller uppsåtlig grov miljöförstöring, grov misshandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, dråp under förmildrande omständigheter, dråp, mord eller brott avseende radiologiska vapen. Också följande terroristbrott kan leda till förlust av medborgarskap: ledande av sådan terroristgrupp som avses i 34 a kap. 3 § 1 mom. i strafflagen, främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott och finansiering av terrorism. Den som gör sig

skyldig till ett sådant brott kan förlora sitt medborgarskap på den grunden bara om brottet riktat sig mot Finlands vitala intressen.

Ytterligare en förutsättning för förlust av medborgarskap är att den skyldige dömts till att ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år. Det beror på att det ska vara avgörande hur allvarligt brottet faktiskt är. Om det inte går att slå fast att alla förutsättningar enligt medborgarskapslagen är uppfyllda i fråga om brottet och straffet, går det heller inte att besluta att någon ska förlora sitt medborgarskap. Det ska dessutom inte gå att besluta om förlust av medborgarskap förrän brottmålsdomen har vunnit laga kraft.

Tingsrätten ska underrätta Migrationsverket om sådana domar i brottmål som kan utgöra grund för förlust av medborgarskap. Medborgarskapet kan förloras bara på grundval av fällande domar i brottmål som meddelas i Finland. Utgångspunkten är den att det är staten själv som bestämmer om medborgarskap. På detta sätt garanteras det att beslutet om förlust av medborgarskap inte ens indirekt överförs till en annan stat.

Ett beslut om förlust av medborgarskap ska alltid fattas utifrån en helhetsbedömning av den berörda personens situation. Bedömningen ska inbegripa beaktande av personens anknytning till sina olika medborgarstater, inklusive kunskaper i det landets språk, var personen bott och personens vistelsehistorik, familjemedlemmar, släktingar, skolgång och studier samt arbete och annan ekonomisk verksamhet. Dessutom ska avseende fästas vid vilka konsekvenser förlusten av medborgarskap har för personens familjemedlemmar. Också den som förvärvat finskt medborgarskap vid födelsen kan förlora medborgarskapet till följd av vissa brott, om han eller hon har så pass starkt anknytning till en annan medborgarstat att förlusten inte innebär oskäligt ingrepp i privat- och familjelivet. Däremot kan en person som så gott som helt saknar faktiskt anknytning till en annan medborgarstat inte förlora sitt finska medborgarskap.

Det ska inte vara möjligt att förlora medborgarskap på grundval av brott som begåtts innan personen fyllt 18 år. Barn kan inte förlora sitt medborgarskap samtidigt som deras föräldrar gör det till följd av ett brott föräldrarna gjort sig skyldiga till. Medborgarskapet kan förloras bara till följd av brott som begås efter det att lagändringen träder i kraft.

Det föreslås ingen tid som ska beräknas från den tidpunkt då brottet begås och som gäller förlust av medborgarskap på den grunden att någon gör sig skyldig till ett brott som uppfyller de nämnda förutsättningarna. Det rör sig om en exceptionell påföljd som det kan beslutas om endast till följd av ett exceptionellt brott. Förlust av medborgarskap kan bli följden bara för brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen. Däremot ska beslut om förlust av medborgarskap fattas senast fem år efter det att den fällande domen i brottmålet har vunnit laga kraft.

Det är Migrationsverket som ska fatta besluten om förlust av medborgarskap, och besluten får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, men bara om den domstolen beviljar besvär rätt.

Också utlänningslagen ska enligt förslaget ändras på så sätt att dess bestämmelser om utvisning i fortsättningen beaktar de personer som har förlorat sitt finska medborgarskap. Förlust av finskt medborgarskap kräver alltid att den berörda personen är medborgare i någon annan stat. Det kan röra sig om medborgarskap i ett annat nordiskt land, en EU-stat eller ett tredjeland. Bestämmelserna om utvisning av sådana personer måste ändras i enlighet med detta.

Dessutom föreslås det ändringar i lagen om utlänningsregistret och lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden. De ändringarna innebär att de relevanta bestämmelserna beaktar förlust av medborgarskap på det sätt som avses i denna proposition.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Man kan svårligen bedöma antalet brott som i framtiden eventuellt leder till förlust av medborgarskap. Förlust av medborgarskap är under alla omständigheter en exceptionell påföljd som kan påföras bara på grund av brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen.

Enligt en utredning av justitieministeriet behandlade tingsrätterna sådana brottmål som avses i propositionen sju gånger under tidsperioden den 1 januari 2010–30 augusti 2018, och bara i några få fall dömdes den åtalade i enlighet med åtalet. Det finns inga uppgifter om det bland de dömda fanns sådana personer med dubbelt medborgarskap som dömdes till ett fängelsestraff på minst fem år.

En internationell jämförelse ger också vid handen att det antagligen kommer att röra sig om relativt få fall. Därmed uppskattas också de ekonomiska konsekvenserna att vara små. Propositionen går att genomföra inom ramen för förvaltningsområdenas utgiftsramar, vid behov genom omallokering av anslag.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

De myndigheter som handlägger ärenden som gäller förlust av medborgarskap kommer att orsakas merarbete. Det gäller Migrationsverket, som fattar besluten, och förvaltningsdomstolarna, till vilka besluten om förlust av medborgarskap får överklagas. Högsta förvaltningsdomstolens merarbete begränsas av att det krävs besvärstillstånd av den som vill överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen. Också åklagarna och tingsrätterna får mer arbete till följd av att de ska förmedla information. Antalet ärenden kommer emellertid sannolikt att vara litet, vilket innebär att myndigheternas arbete inte kommer att öka väsentligt. På inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden orsakas en viss mängd merarbete till följd av den utbildning och information som behövs till följd av den föreslagna reformen.

En ny grund för förlust av medborgarskap kräver motsvarande förändringar i systemet för behandling av utlänningsärenden, men det rör sig om små förändringar. Informationen kan skötas utan att datasystemen behöver ändras, så det kräver inga särskilda tilläggsresurser. Propositionens konsekvenser för it-systemen kommer således att vara obetydliga.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen siktar på effekter på den nationella säkerheten och på att förebygga terrorism. Den som gör sig skyldig till ett brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen kan förlora sitt finska medborgarskap, och han eller hon kan dessutom komma att utvisas efter det.

Positiva effekter för Finlands nationella intressen kan följa av att en person som gör sig skyldig till ett brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen förlorar sitt finska medborgarskap och utvisas ur landet. Personen kan då inte längre begå liknande brott i Finland. Men det är också möjligt att personen fortsätter med sin brottsliga verksamhet i ett annat land och till och med planerar nya brott riktade mot Finland. Det är svårare för våra myndigheter att övervaka sådana personer som eventuellt planerar nya liknande brott utanför landets gränser. Om en radikaliserad person utvisas går det dessutom inte att få honom eller henne att delta i verksamhet som skulle kunna hjälpa personen att göra sig fri från en farlig ideologi.

Även om någon fräntas sitt medborgarskap är det inte alltid möjligt att utvisa personen i fråga. Ett förbud mot tillbakasändning hindrar utvisning om personen riskerar att bli utsatt

omänsklig behandling eller straff i sin medborgarstat. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas om han eller hon till följd av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt 147 § i utlänningslagen får ingen avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

Den som förlorar sitt finska medborgarskap kan i och med det inte längre använda sitt finska pass vid resor mellan olika länder. Enligt den gällande passlagen dras ett pass in om innehavaren förlorar sitt finska medborgarskap. Ett pass kan på grund av brottmål dras in även innan personen förlorar sitt medborgarskap av den som på sannolika skäl misstänks för brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år eller den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff och inte har avtjänat straffet (15 och 21 § i passlagen). Avsaknaden av pass kan försvåra brottsliga gärningar som inbegriper resor från en stat till en annan.

Det faktum att en person kan förlora sitt medborgarskap på grund av vissa allvarliga brott kan i någon mån förebygga terrorism och andra brott mot staten, eftersom administrativa påföljder kan ha samma typ av förebyggande verkan som ett straff. Den möjliga avskräckande verkan som risken för förlust av medborgarskap har begränsas i viss utsträckning av att det inte går att frånta en sådan person sitt medborgarskap som inte är medborgare också i en annan stat än Finland. Den eventuella allmänna preventiva verkan som risken har gäller således endast dem som har dubbelt medborgarskap, dvs. både finska medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat. Den avskräckande verkan medborgarskapsförlusten kan ha kan dessutom minska exempelvis till följd av en eventuell stark ideologisk bakgrund kopplad till terroristbrott. Hotet om förlust av medborgarskap kommer inte nödvändigtvis att påverka den som begår sådana brott, om solidariteten gentemot staten och samhället har försvagats.

Det står klart att förbudet mot statslöshet innebär att det bara är personer med dubbelt medborgarskap som kan förlora sitt finska medborgarskap. Det kan emellertid ändå anses vara problematiskt ur en jämlikhetssynvinkel att en så pass betydande påföljd bara kan komma att drabba personer med dubbelt medborgarskap. Den föreslagna bestämmelsen kan bli tillämplig på sådana personer med dubbelt medborgarskap som gör sig skyldiga till allvarliga brott, och de kan förlora sitt finska medborgarskap till följd av sådana brott. Däremot kan den som bara är finsk medborgare inte förlora sitt enda medborgarskap även om han eller hon gör sig skyldig till samma brott.

Det är också i övrigt fråga om en principiellt stor förändring i vår inhemska lagstiftning om medborgarskap, eftersom det i dagsläget går att besluta om förlust av medborgarskap inom en viss begränsad tid bara på den grunden att den berörda personen ursprungligen inte borde ha förvärvat medborgarskapet. Enligt denna proposition ska det gå att frånta sådana personer deras medborgarskap som i och för sig obestriddigt är finska medborgare, men då förutsatt att de begår vissa tillräckligt grava brott. Denna principiella förändring kommer dock att begränsa sig till att bara gälla personer med dubbelt medborgarskap och inte personer med Finland som enda medborgarstat. Samtidigt måste man komma ihåg att lagändringen i praktiken inte rent allmänt har några konsekvenser för personer med dubbelt medborgarskap, eftersom medborgarskapet kan gå förlorat bara till följd av allvarliga brott mot Finlands vitala intressen.

Det kommer i praktiken att vara svårt att utreda huruvida en person är medborgare också i någon annan stat än Finland när en eventuell förlust av medborgarskap är i vågskålen. Den berörda personen kommer inte att ha något personligt intresse av att medverka till utredningen, om han eller hon riskerar att förlora sitt finska medborgarskap. Snarare kommer dessa personer att försöka hålla sådan information hemlig. Möjligheterna att få reda på om en person är medborgare i någon annan är i praktiken små, om det andra medborgarskapet inte finns registrerat i befolkningsdatasystemet och det inte finns något giltigt nationellt pass att tillgå som verkar äkta och som klart tyder på sådant medborgarskap.

I avsnittet om de olika alternativen (3.2) konstateras det att Finland inte kan ingripa i sina egna medborgares rättsliga status genom att frånta dem deras medborgarskap i det skedet att det bara finns misstanke om att den berörda personen gjort sig skyldig till ett sådant brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen och som kan leda till förlust av medborgarskap. Den straffrättsliga processen kommer sannolikt att pågå i flera år. Om personen i fråga under den tiden befrias från sitt medborgarskap i en annan stat – antingen på eget initiativ eller på initiativ av den staten – går det inte längre att besluta att personen ska förlora sitt finska medborgarskap. Förbudet mot att göra någon statslös, en rättslig norm som i hög grad begränsar risken för att någon förlorar sitt medborgarskap, kan i praktiken komma att begränsa effekterna av denna proposition också på detta sätt.

Det är möjligt att även den andra staten där en sådan person är medborgare som begått ett allvarligt terroristbrott eller något annat allvarligt brott kommer att försöka frånta denne medborgarskapet. Den andra medborgarstaten för en sådan person vill kanske heller inte nödvändigtvis ha en sådan person på sitt territorium även om det är fråga om en medborgare i den staten. Det kan å sin sida inverka på möjligheterna att avlägsna personen från Finland. Dessutom kan tvistefrågor som anknyter till förlust av medborgarskap påverka relationen mellan de berörda staterna. Finland kommer inte nödvändigtvis att ha nytta av försök att överföra ansvaret för sina tidigare medborgare till andra stater.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en förlust av medborgarskap utöver de eftersträlvade effekterna också kan ha icke-önskade konsekvenser. Det som ändå talar för det som föreslagits kan sammanfattas som följer: När någon förlorar sitt medborgarskap kan den nationella säkerheten komma att öka och dessutom kan brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen komma att förebyggas eftersom den som gör sig skyldig till sådana brott förlorar sitt finska pass och kan komma att utvisas ur Finland. Också det faktum att det finns lagstiftning som gäller förlust av medborgarskap kan ha vidd förebyggande verkan.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Proposition har beretts av tjänstemän vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Under beredningen hördes enheterna för straff- och processrätt respektive offentlig rätt vid justitieministeriets lagberedningsavdelning och även Migrationsverket.

Svaren på de enkäter som Finland och Norge genomförde 2014 via det europeiska migrationsnätverket EMN användes i beredningen. Sammanställningar av enkätsvaren finns på nätverkets webbplats.

Finland skickade också en *ad hoc*-enkät till andra stater i augusti 2014 för att utreda bland annat om de tillfrågade staternas lagstiftning medger förlust av medborgarskap på grund av terroristbrott eller andra allvarliga brott och om sättet att förvärva medborgarskap på har betydelse för om en person kan förlora sitt medborgarskap. Finland fick svar från 21 stater, inklusive många av de stater som behandlas i den internationella jämförelsen (2.2) i denna proposition.

Den enkät som Norge genomförde i september 2014 gällde å sin sida om en grund för förlust av medborgarskap kan vara a) frivillig tjänstgöring i försvaret i en annan stat eller b) ett agerande som allvarligt äventyrar statens vitala intressen. Dessutom ställde Norge frågor om de behöriga myndigheterna i olika stater, om förfarandet i ärenden som gäller förlust av medborgarskap och om statistik över beslut i sådana ärenden och utvisningar till följd av sådana beslut. Totalt svarade åtta länder, inklusive Finland, på den norska enkäten, och svaren gav upplysningar också om praxis i vissa av de stater som ingår i jämförelsen i denna proposition.

Till den internationella jämförelsen i denna proposition valde man utöver de andra nordiska länderna även ut vissa andra stater som traditionellt legat nära Finland och där det fanns praxis i fråga om förlust av medborgarskap. Sammanlagt valdes tio stater ut för en jämförelse.

Finlands internationella förpliktelser granskades för att utreda innehållet i de viktigaste internationella avtal som är förpliktande för Finland. De väsentliga bestämmelserna i konventionen om begränsning av statslöshet och medborgarskapskonventionen tolkades med hjälp av bakgrunds- och tolkningshandlingarna. Också Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna beaktades särskilt. Europadomstolens avgörandep Praxis gav riktlinjer för frågan om förlust av medborgarskap och det tillhörande förfarandet. Också upplysningar om parterna i de olika konventionerna och reservationer till konventionerna beaktades i den internationella jämförelsen.

Ajourförd information om lagstiftningen i olika stater inhämtades under beredningen från offentliga källor, officiella webbplatser. Fokus låg dels på jämförelsestaternas lagstiftning, dels dessa staters kommunikation om förlust av medborgarskap. Denna kommunikation utnyttjades för tolkningen av de berörda medborgarskapslagarna. För vissa staters del fanns det och information om rättspraxis att tillgå. En användbar källa var dessutom webbplatsen EUDO Citizenship (nuförtiden GLOBALCIT, Global Citizenship Observatory), som bland annat har nyheter om ändringar i medborgarskapslagstiftning.

Denna proposition har dessutom beretts med beaktande av justitieministeriets relevanta utredningar om administrativa påföljder och genomförandet av direktivet om bekämpande av terrorism, och vidare har man tagit del av en norsk utredning om förlust av medborgarskap från 2015 och det lagförslag inklusive motiv som den ledde till i Norge (Prop. 146 L).

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionen skickades på remiss till justitieministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Brottspåföljdsmyndigheten, Riksåklagarämbetet, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Rättsregistercentralen, Helsingfors tingsrätt, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Östra Finlands, Vasa och Norra Finlands förvaltningsdomstolar, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Finlands Advokatförbund, Amnesty International Finländska sektionen rf, UNHCR, Förbundet för mänskliga rättigheter, delegationen för etniska relationer och Suomi-Seura.

Sammanlagt inkom 20 yttranden.

Förebyggandet av terrorism vann understöd, medan kritik framfördes mot att medborgare i olika stater behandlas olika sinsemellan. Det ansågs problematiskt att det bara är personer med dubbelt medborgarskap som kan förlora sitt medborgarskap på grund av brott som allvarligt äventyrar statens vitala intressen, och detta trots att det är förbudet mot statslöshet som ligger bakom detta. Det förbudet följer av Finlands grundlag och internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Kopplingen mellan finskt medborgarskap och unionsmedborgarskap poängterades, liksom också de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Vissa remissinstanser ifrågasatte om lagändringen förebygger terrorism och påpekade att lagändringen också kan ha motsatt effekt.

Flera av dem som yttrade sig fäste avseende vid att förlust av medborgarskap kan leda till utvisning samtidigt som det inte går att sända människor tillbaka till vissa stater. Vissa remissinstanser påpekade att det kan vara svårt att ta reda på om någon är medborgare i en annan stat och även om personen i fråga har faktisk anknytning till sin andra medborgarstat. Allmänt taget ansåg remissinstanserna att det kommer att röra sig om ett fåtal fall.

Det ifrågasattes om alla terroristbrott som förslaget avser lämpar sig som grund för förlust av medborgarskap. Vissa remissinstanser föreslog å sin sida att det ska gå att förlora sitt medborgarskap också på grund av andra brott än de som nämns i förslaget. Vissa ställde fråga om det också behövs en analys av hur farlig en person är när beslut ska fattas om förlust av medborgarskap. Det fanns också remissinstanser som lyfta fram frågan om rättssäkerhetsgarantier och rättsskydd, om brottmålsdomen bygger på sekretessbelagda uppgifter. Kravet på ett utdömt fängelsestraff på minst fem år begränsar antalet möjliga fall alltför mycket, ansåg några. Vissa remissinstanser understödde tanken om att det också ska gå att besluta att någon ska förlora sitt medborgarskap på grund av en fällande dom i ett brottmål i någon annan EU-stat.

En del av remissinstanserna ansåg att grunderna för besvärstillstånd inom systemet med besvärstillstånd räckte till för att garantera rättssäkerheten, medan andra ansåg att det måste gå att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen över ett beslut om förlust av medborgarskap utan besvärstillstånd. Dessutom förde många remissyttranden fram att man i den fortsatta beredningen också ska ägna uppmärksamhet åt förhållandet mellan förlust av medborgarskap och utvisning och åt grunderna för beviljande av uppehållstillstånd. Det påpekades också att en person efter processen inte längre nödvändigtvis har någon giltig identitetshandling, vilket i sin tur i praktiken påverkar möjligheterna att avlägsna personen ur landet.

Utifrån de inkomna yttrandena preciserades den juridiska naturen av förlust av medborgarskap som administrativ påföljd. Också åklagarens och domstolens roll när det gäller hur de nödvändiga uppgifterna kommer till Migrationsverket preciserades. Frågan om hur rättsskyddet för en person som förlorat sitt medborgarskap tillgodoses genom systemet med besvärstillstånd granskades separat med avseende på olika grunder för förlust av medborgarskap. Slutsatsen var att grunderna för besvärstillstånd garanterar rättsskyddet i ärenden som gäller förlust av medborgarskap när de kräver ett avgörande av högsta förvaltningsdomstolen.

Regleringen om förlust av medborgarskap preciserade. Den relevanta bestämmelsen fick ett omnämmande av att de avsedda brotten måste rikta sig mot Finlands vitala intressen. Antalet brott som kan leda till förlust av medborgarskap blev varken fler eller färre. Bara de som har förlorat sitt finska medborgarskap till följd av brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen uteslöts ur den krets tidigare finska medborgare som kan beviljas uppehållstillstånd.

6 Samband med andra propositioner

Riksdagen behandlar en proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd). Den nya lagen innebär att det alltid krävs besvärstillstånd för anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, efter det förfarandet blir huvudregel. Bestämmelserna om sökande av ändring i medborgarskapslagen ska enligt förslaget redan i den här propositionen ändras så att de motsvarar huvudregeln i den kommande allmänna lagen.

Riksdagen har också förelagts en proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 224/2018 rd). Den lag som föreslås i den propositionen ska ersätta lagen om utlänningsregistret, som därmed föreslås bli upphävd. Dessutom är det meningen att i den nya lagen samla de bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i andra lagar som gäller migrationsområdet. Om riksdagen godkänner den propositionen måste det när den här propositionen behandlas beaktas att lagen om utlänningsregistret är upphävd och att bestämmelserna om information finns i den nya lagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om ändring av medborgarskapslagen

29 §. *Tidigare finsk medborgare.* Paragrafens 1 mom. innehåller bestämmelser om möjligheten för tidigare finska medborgare att förvärva finskt medborgarskap efter anmälan. Enligt 2 mom. kan den som har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av 32 eller 33 § inte förvärva finskt medborgarskap med stöd av 1 mom.

I denna proposition föreslås en ny 33 a § till medborgarskapslagen. Den nya paragrafen innebär att den som gjort sig skyldig till vissa brott kan förlora sitt finska medborgarskap. Enligt förslaget ska det inte heller vara möjligt att återfå medborgarskapet genom ett anmälningsförfarande när någon förlorar sitt medborgarskap i enlighet med den föreslagna 33 a §, eftersom förlusten av medborgarskap i så fall inte uppfyller sitt syfte.

Dessutom är anmälningsförfarandet för tidigare finska medborgare inte lämpligt som förfarande för att förvärva medborgarskap när en person genom en lagakraftvunnen dom dömts till ett straff enligt 33 a § i medborgarskapslagen för ett brott, försök till brott eller medverkan till brott enligt den paragrafen, även om personen i fråga har förlorat sitt medborgarskap på något annat sätt än myndighetsinitierat genom ett beslut av Migrationsverket. Därmed kan exempelvis en person som förlorat sitt finska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år eller som befriats från medborgarskapet efter egen ansökan inte förvärva finskt medborgarskap efter anmälan, om han eller hon genom en lagakraftvunnen dom dömts till ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år för en sådan gärning som avses i 33 a §.

Enligt förslaget ska 2 mom. ändras på så sätt att den som har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av 33 a § eller som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till ett straff enligt 33 a § för ett brott som avses i den paragrafen inte kan förvärva finskt medborgarskap med stöd av 29 § 1 mom.

33 a §. *Förlust av medborgarskap på grund av landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott.* Medborgarskapskonventionen medger lagstiftning om förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen. Ordalydelsen i konventionen kommer från konventionen om begränsning av statslöshet. Det uppförande som dessa internationella konventioner avser är allvarlig brottslighet riktad mot staten. Till dessa brott kan man räkna allvarliga landsförräderibrott och högförräderibrott, som det finns bestämmelser om i 12 och 13 kap. i strafflagen. Också allvarliga terroristbrott, som det föreskrivs om i 34 a kap. i strafflagen, kan anses vara sådana gärningar, om de riktar sig mot Finlands vitala intressen.

En ny 33 a § föreslås nu i medborgarskapslagen, och enligt den ska det gå att besluta att en sådan person förlorar sitt finska medborgarskap som gjort sig skyldig till vissa landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott som strider mot Finlands vitala intressen. Grunden för förvärvande av medborgarskapet ska inte ha någon inverkan på om personen i fråga kan förlora sitt finska medborgarskap på grund av brott.

Om den berörda personen är medborgare bara i Finland hindrar 4 § i medborgarskapslagen tillämpning av bestämmelserna om förlust av medborgarskap. Om personen exempelvis på eget initiativ har befriats från medborgarskap i en annan stat eller har möjlighet att förvärva sådant medborgarskap först i framtiden, ska det inte gå att anse att det är fråga om personens nuvarande medborgarstat. På samma sätt ska en person inte kunna anses vara medborgare i en annan stat, om den behöriga myndigheten i den staten meddelar att personen inte är dess medborgare. Som tillräckligt bevis på att personen saknar sådant medborgarskap ska

RP 272/2018 rd

exempelvis räkna ett intyg från den behöriga myndigheten i den tidigare medborgarstaten över att personen förlorat eller befriats från sitt medborgarskap i den staten.

Utgångspunkten ska i enlighet med rådande praxis fortsatt vara att Migrationsverket inte tar kontakt med myndigheterna i en eventuell andra medborgarstat.

I det föreslagna 1 mom. räknas de bestämmelser i strafflagen upp där en dom som meddelats i Finland kan leda till förlust av medborgarskap. Ett beslut om förlust av medborgarskap ska kunna fattas när den fällande domen har vunnit laga kraft. De brott som ska kunna leda till ett beslut om förlust av medborgarskap avses vara landsförräderibrott enligt strafflagens 12 kap. 1–6 §, högförräderibrott enligt dess 13 kap. 1 och 2 § och terroristbrott enligt dess 34 a kap. 1 § 1 mom. 5–8 punkten, 1 § 2 och 3 mom., 1 a §, 3 § 1 mom., 4, 4 a, 4 c och 5 §. Bara fängelsestraff kan utdömas för dessa brott, och det maximala straffet enligt straffskalan är fängelse i minst åtta år.

Landsförräderibrotten enligt 12 kap. 1–6 § i strafflagen och högförräderibrotten enligt dess 13 kap. 1 och 2 § riktar sig mot Finlands vitala intressen. Därmed ger medborgarskapskonventionen möjlighet till lagstiftning om förlust av finskt medborgarskap för den som begår sådana brott. Bestämmelser om terroristbrott finns i 34 a kap. i strafflagen, och de brotten kan å sin sida rikta sig både mot Finlands vitala intressen och mot någon annan stat eller en internationell organisation.

Således bör 1 mom. som grund för förlust av medborgarskap också ange att de avsedda brotten ska ha riktat sig mot Finlands vitala intressen. Beslut om förlust av medborgarskap på grund av något av de terroristbrott som avses i bestämmelsen ska kunna fattas bara om det av domskälen framgår att det terroristiska syftet med huvudbrottet gäller konsekvenser för Finlands regering, någon annan statlig myndighet i Finland, Finlands befolkning, konstitution, rättsordning eller statliga finanser eller den grundläggande samhällsstrukturen i vårt land. Däremot ska det inte gå att besluta om förlust av medborgarskap enbart på grund av terroristbrott mot en annan stat eller mot en internationell organisation.

Utöver bestämmelserna i strafflagen kopplas förlust av medborgarskap som påföljd i 1 mom. också till ett straff som domstolen dömt ut. Det faktiska straffet för ett brott avspeglar hur allvarligt brottet är i ett enskilt fall, och därför ska också det enligt förslaget nämnas i bestämmelserna om grunderna för förlust av medborgarskap. I synnerhet i fråga om terroristbrott är straffskalorna mycket breda. Förslaget är att det ska gå att förlora sitt medborgarskap bara om ett ovillkorligt fängelsestraff eller i 2 c kap. 11 § i strafflagen avsett kombinationsstraff på minst fem år har dömts ut för brottet. Bestämmelser om kombinationsstraff infördes genom en lag om ändring av strafflagen (800/2017) som trädde i kraft vid ingången av 2018, och de ersatte de tidigare bestämmelserna om avtjänande av hela strafftiden i fängelse.

När försök till ett brott är straffbart enligt de nämnda bestämmelserna i strafflagen ska det enligt förslaget gå att förlora sitt medborgarskap också till följd av försök till dessa brott, men då under förutsättning att det straff som faktiskt dömts ut är ett ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år. Detsamma ska gälla medverkan till något av de berörda brotten eller medverkan till försök.

Beslut om förlust av medborgarskap enligt den föreslagna 33 a § ska få fattas bara om domen i brottmålet meddelats i Finland. På detta sätt beaktas den rätt som varje stat har att besluta om medborgarskap i det egna landet och även förbudet mot att lagföra och straffa någon två gånger och de krav på behandling av administrativa påföljder som följer av detta.

I det föreslagna 2 mom. finns bestämmelser om när det går att fatta beslut om förlust av medborgarskap på grundval av gemensamt straff. En domstol kan döma någon till gemensamt straff också för brott där bara vissa kan utgöra grund för förlust av medborgarskap. Det ska gå

att besluta om förlust av medborgarskap på grundval av gemensamt straff bara om det av texten till den fällande domen i brottmålet framgår att det föreligger en sådan grund för förlust av medborgarskap som avses i 33 a § i medborgarskapslagen. Det ska utifrån domen eller domskälen vara fullständigt entydigt att domstolen anser att påföljden för ett brott enligt 1 mom. skulle ha varit ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år.

Enligt 3 mom. ska det inte gå att fatta beslut om förlust av finskt medborgarskap om den som begått brottet är under 18 år vid tidpunkten för brottet eller om minst fem år har förflutit från det att den i 1 mom. avsedda domen i ett brottmål har vunnit laga kraft.

Enligt artikel 1 i barnkonventionen är varje omyndig människa under 18 års ålder ett barn. Enligt artikel 3 ska barnets bästa beaktas i första hand och enligt artikel 8 har barnet rätt att behålla sitt medborgarskap. Dessa rättigheter beaktas i bestämmelsen på så sätt att det går att förlora sitt medborgarskap bara på grund av brott som begås efter uppnådd myndighetsålder.

Ett barn ska inte förlora sitt medborgarskap till följd av barnets förälder förlorar sitt enligt 1 mom. I enlighet med artikel 7.2 i medborgarskapskonventionen får en konventionsstat inte föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras av barn samtidigt som en förälder förlorar medborgarskapet för uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen.

Vid beslutsfattande i enlighet med medborgarskapslagen iaktas förvaltningslagen till den del som det inte finns bestämmelser om förfarandet i medborgarskapslagen. Det innebär att man i processen för förlust av medborgarskap följer bestämmelserna i förvaltningslagen i fråga om behandling, utredning och avgörande av ärendet samt i fråga om hörande av parter.

Ett ärende som gäller förlust av medborgarskap enligt den föreslagna 33 a § ska i enlighet med förvaltningslagen behandlas utan ogrundat dröjsmål. Kravet på sådan behandling är ett väsentligt inslag i ärenden som gäller förlust av medborgarskap. Enligt Europadomstolens tolkningspraxis kräver förbudet mot godtyckligt berövande av medborgarskap att myndigheterna agerar utan dröjsmål i ärendet. En behandling utan dröjsmål är väsentlig också av den anledningen att en eventuell förlust av medborgarskap då tidsmässigt hänger ihop med straffprocessen. Utan en sådan tidsmässig koppling skulle en förvaltningsprocess som utmynnar i beslut om förlust av medborgarskap till följd av begånget brott bryta mot förbudet mot att lagföra och straffa någon två gånger för samma brott, eftersom förbudet också innebär att en part efter en straffprocess inte får befinna sig i ett osäkert läge under onödigt lång tid.

I 32 och 33 § i den gällande medborgarskapslagen är förlust av medborgarskap knuten till en tidsfrist på fem år. Samma tidsfrist föreslås när det gäller beslut om förlust av medborgarskap enligt 33 a §, och den ska räknas från och med att den i 1 mom. avsedda domen i ett brottmål vinner laga kraft.

33 b §. *Bedömning vid beslut om förlust av medborgarskap på grund av brott.* Paragrafen avses innehålla bestämmelser om att ett beslut om förlust av medborgarskap alltid ska fattas utifrån en helhetsbedömning av personens situation. Vid bedömningen beaktas personens anknytning till Finland och till personens andra medborgarstat. Om det finns fler än en annan medborgarstat ska personens anknytning till varje stat bedömas särskilt. Det som ska bedömas är vilka band personen har till en sådan stat där han eller hon är medborgare just då.

När en persons anknytning till Finland och andra medborgarstater bedöms beaktas följande: Avseende ska fästas vid personens vistelsehistorik och bostadsorter och vid sådana familjemedlemmar och andra släktingar som personen haft kontakt med samt även skolgång och studier plus arbete och annan ekonomisk verksamhet i medborgarstaterna. Också personens kunskaper i de språk som används i den andra medborgarstaten ska beaktas. Dessutom ska avseende fästas vid vilka konsekvenser förlusten av medborgarskap har för personens familjemedlemmar.

RP 272/2018 rd

Också en infödd finsk medborgare kan förlora sitt medborgarskap, om han eller hon har så pass starka band till sin andra medborgarstat att förlusten av medborgarskap inte innebär oskäligt ingrepp i personens privatliv eller familjeliv. Däremot ska den som så gott som helt saknar faktisk anknytning till en annan medborgarstat inte kunna förlora sitt finska medborgarskap. Helhetsbedömningen varken kan eller får då längre inbegripa bedömning av brottets eller brottens allvarighet. Lagen ska dessutom tillämpas med beaktande av förbudet mot diskriminering exempelvis på grund av ursprung och religion.

Personen ska i enlighet med förvaltningslagen höras om sin anknytning till Finland och sin andra medborgarstat och om eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar om denne förlorar sitt finska medborgarskap. Det ska av motiveringen till beslutet om förlust av medborgarskap framgå hur personens medborgarskapsstatus har utretts, vilka faktorer som har beaktats vid bedömningen och varför man kommit fram till att personen ska eller inte ska förlora sitt finska medborgarskap.

42 §. Sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd) föreslås det att det i princip ska krävas besvärstillstånd för att söka ändring i en regional förvaltningsdomstols beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 42 § 1 mom. i medborgarskapslagen får ett beslut av förvaltningsdomstolen i ett ärende som avses i 32 eller 33 § överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över andra beslut av förvaltningsdomstolen får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Det föreslås ingen ändring av bestämmelsen i propositionen, och som en följd blir systemet med besvärstillstånd huvudregel också i de fall som avses i 32 och 33 § i medborgarskapslagen.

Det föreslås att paragrafen ändras på så sätt att förvaltningsdomstolens beslut med stöd av 1 mom. får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Systemet med besvärstillstånd innebär att den som vill överklaga förvaltningsdomstolens beslut genom besvär måste ansöka om besvärstillstånd. Det inverkar på i vilken utsträckning högsta förvaltningsdomstolen kommer att pröva besvären. Om det i ärendet finns grund för besvärstillstånd måste högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd. Tre sådana grunder nämns i förvaltningsprocesslagen: behovet av ett prejudikat, ett uppenbart fel som skett i ärendet och något annat vägande skäl.

I denna proposition föreslås det att en person kan förlora sitt finska medborgarskap till följd av brott som hotar Finlands vitala intressen. Bestämmelserna om sådan förlust av medborgarskap är exakta. Beslut om förlust av medborgarskap ska bara gå att fatta på grundval av en lagakraftvunnen brottmålsdom. Åklagaren ska vid behov under den straffrättsliga processen kunna be att Migrationsverket bestämmer medborgarskapsstatus för den åtalade. En part kan överklaga beslutet om bestämmande av medborgarskapsstatus genom besvär hos förvaltningsdomstolen och, om högsta förvaltningsdomstolen ger besvärstillstånd, hos högsta förvaltningsdomstolen. Behandlingen av ett ärende som gäller förlust av medborgarskap innehåller flera rättssäkerhetsgarantier enligt medborgarskapslagen och förvaltningslagen. Migrationsverkets beslut får i enlighet med 41 § överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Av dessa anledningar kan det anses att parternas rättssäkerhet garanteras även om det krävs ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen för besvär över förvaltningsdomstolens beslut och tillståndet beviljas på prejudikatsgrund, på grund av uppenbart fel som skett i ärendet eller av något annat vägande skäl.

Också Migrationsverket avses behöva söka besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen för besvär över förvaltningsdomstolens beslut, om förvaltningsdomstolen upphäver eller

ändrar Migrationsverkets beslut. Ordalydelsen i 2 mom. ska enligt förslaget preciseras i enlighet med detta.

1.2 Lag om ändring av utlänningslagen

47 §. *Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands.* Enligt 1 mom. 1 punkten kan en person som befinner sig utomlands beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd om han eller hon har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare. Det föreslås nu att 1 punkten ändras på så sätt att en utlänning som har förlorat sitt finska medborgarskap med stöd av 33 a § i medborgarskapslagen inte ska kunna få kontinuerligt uppehållstillstånd med stöd av 47 §.

Enligt den föreslagna 33 a § i medborgarskapslagen kan en person förlora sitt medborgarskap till följd av vissa brott. Det kan anses att uppehållstillstånd enligt 47 § i utlänningslagen för före detta finska medborgare inte är avsett för dem som har förlorat sitt finska medborgarskap efter ett beslut som Migrationsverket fattat med stöd av 33 a § i medborgarskapslagen till följd av att personen gjort sig skyldig till ett brott som allvarligt hotar vitala intressen för Finland. Däremot ska inte den som förlorat sitt medborgarskap efter beslut av Migrationsverket på någon annan grund uteslutas från möjligheten att få uppehållstillstånd som tidigare finsk medborgare. Exempelvis ska den som bott flera år i Finland och haft permanent uppehållstillstånd när han eller hon förvärvat medborgarskap således efter att ha förlorat sitt medborgarskap ha möjlighet att få tidsbegränsat uppehållstillstånd på den grunden, om han eller hon inte förlorat medborgarskapet till följd av ett brott som allvarligt hotar Finlands vitala intressen.

143 §. *Utvisning.* Paragrafen innehåller en definition av begreppet utvisning. Där beaktas inte de situationer där den som ska utvisas är en person som förlorat sitt finska medborgarskap. Enligt gällande 32 och 33 § i medborgarskapslagen kan en person förlora sitt medborgarskap under vissa förutsättningar. Enligt den föreslagna nya 33 a § i den lagen kan också den som gör sig skyldig till vissa brott förlora sitt finska medborgarskap. Därför bör bestämmelserna om utvisning i utlänningslagen ändras för att också beakta dem som förlorat sitt medborgarskap.

En person som förlorar sitt finska medborgarskap har inte laglig rätt att vistas i landet utan att först ansöka om och bli beviljad uppehållstillstånd eller bli registrerad som unionsmedborgare som vistas i landet på det sätt som anges i utlänningslagen. Om den som förlorar sitt medborgarskap inte förvärvar rätt att stanna kvar i landet kan beslut fattas om att denne ska avlägsnas ur landet. Om det är fråga om en före detta finska medborgare som har haft grundlagsfäst rätt att vistas i landet jämföras avlägsnandet med avlägsnande av en sådan utlänning som har uppehållit sig i Finland med stöd av uppehållstillstånd eller vars vistelse har registrerats.

Propositionen innehåller således ett förslag om att precisera definitionen av utvisning i 143 §, men utöver det behöver bestämmelserna om grunderna för utvisning kompletteras enligt vad som framgår av det nedanstående. Syftet med det ändringsförslaget är att tydligare ange att eventuellt avlägsnande ur landet av någon som har förlorat sitt medborgarskap ska hanteras som en utvisning och inte som en avvisning.

Paragrafen föreslås få en ny 4 punkt som anger att man med utvisning avser att en utlänning avlägsnas ur landet också i de fall där det är fråga om en utlänning som har förlorat sitt finska medborgarskap.

Samtidigt föreslås det att ett fel i 3 punkten rättas. Där används ordet uppehållstillståndshandling trots att det är fråga om ett uppehållskort enligt 161 § i utlänningslagen som beviljas familjemedlemmar till unionsmedborgare.

149 §. Utvisningsgrunder. Paragrafen innehåller bestämmelser om de grunder på vilka en utlänning kan utvisas. Den beaktar inte lägen där den som ska utvisas är före detta finsk medborgare i stället för en utlänning som vistats i Finland med uppehållstillstånd. Utvisningsgrunderna behöver dock inte ändras eller utökas.

I det inledande stycket till 1 mom. föreslås en ändring som innebär att också de utlänningar som förlorat sitt finska medborgarskap beaktas. Utvisningsgrunderna ska enligt förslaget kvarstå oförändrade, men på grundval av den föreslagna ändringen ska de tillämpas också på personer som har förlorat sitt finska medborgarskap. Också någon som tidigare varit finsk medborgare kan därmed utvisas ur landet på de grunder som nämns i paragrafen.

168 §. Grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Paragrafen anger de grunder på vilka unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan utvisas ur landet. Där beaktas inte de situationer där den som ska utvisas är före detta finsk medborgare och inte en person vars vistelse har registrerats eller en person med uppehållskort. Därför föreslås det att paragrafen ändras genom ett nytt 6 mom. som anger att paragrafen ska tillämpas också på sådana unionsmedborgare och sådana familjemedlemmar till unionsmedborgare som har förlorat sitt finska medborgarskap. Inga ändringar föreslås i utvisningsgrunderna.

169 §. Grunderna för avvisning och utvisning av nordiska medborgare. I paragrafen finns bestämmelser om grunder för avvisning och utvisning av nordiska medborgare. Där beaktas inte situationer där den som ska utvisas är före detta finsk medborgare och inte en person vars vistelse har registrerats på det sätt som anges i 157 § 3 mom. Därför föreslås det att paragrafen får ett nytt 4 mom. Enligt det ska 169 § 2 och 3 mom. också gälla sådana medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige som har förlorat sitt finska medborgarskap. Inga ändringar föreslås i utvisningsgrunderna.

1.3 Lag om ändring av lagen om utlänningsregistret

5 §. Personer som omfattas av registret. Enligt förslaget ska paragrafen ändras på så sätt att dess 2 mom. säger att uppgifter får inhämtas och föras in också i fråga om dem som är föremål för prövning av förlust av finskt medborgarskap eller vars medborgarskapsstatus ska bestämmas. En sådan bestämmelse beaktar bättre hur det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (UMA) fungerar, eftersom behandlingen av ärendena inklusive utredningar uttryckligen sker i form av åtgärder i det elektroniska systemet.

6 §. Registrering av känsliga uppgifter. Det föreslås att paragrafen ändras på så sätt att 1 mom. 2 punkten också gäller straffbara gärningar som kan påverka om de förlorar sitt finska medborgarskap eller inte.

8 §. Externa datakällor. Enligt förslaget ska paragrafen ändras så att 1 mom. 1 punkten också täcker in de situationer där sådan information är nödvändig för beslut om förlust av finskt medborgarskap som gäller brott som en finsk medborgare misstänks ha begått eller som gäller brottmålsavgöranden avseende finska medborgare.

11 §. Sekretess. Det föreslås att paragrafen ändras genom en precisering av sekretessen. Den avses gälla också andra parter än sökanden. Förlust av medborgarskap är ett myndighetsinitierat ärende. Den som kan förlora sitt medborgarskap är således inte sökande utan annan part.

1.4 Lag om ändring av lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden

2 a §. Domstolarnas skyldighet att tillkännage avgöranden som gäller landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott. Det föreslås att lagen om domstolars skyldighet att

informera om vissa avgöranden ska ändras genom tillägg av en ny 2 a §. Enligt den ska domstolar underrätta Migrationsverket om sådana brottmålsdomar utifrån vilka Migrationsverket kan komma att fatta beslut om att någon ska förlora sitt medborgarskap.

Enligt 1 mom. ska en domstol på åklagarens begäran tillkännage sina avgöranden i fråga om sådana landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott som avses i 33 a § i medborgarskapslagen genom att sända en kopia av avgörandet till Migrationsverket, om den dömde är både finsk medborgare och medborgare i någon annan stat. Avgörandet behöver inte ha vunnit laga kraft för att skyldigheten att tillkännage avgörandet ska gälla.

Bara en sådan person kan förlora sitt finska medborgarskap som utöver det medborgarskapet också har medborgarskap i någon annan stat. Migrationsverket behöver således uppgift om sådana avgöranden bara om de gäller personer som är medborgare både i Finland och i någon annan stat. Skyldigheten att tillkännage finns oberoende av om avgörandet i brottmålet har vunnit laga kraft eller inte vid tidpunkten för tillkännagivandet. I stället ska Migrationsverket invänta att avgörandet vinner laga kraft och be om behövlig information om detta av domstolen eller Rättsregistercentralen.

Domstolarna ska underrätta Migrationsverket om sina avgöranden i fråga om landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott på åklagarens begäran. Innan åklagaren framställer en begäran ska denne utreda om personen är medborgare både i Finland och i någon annan stat. I det syftet kan åklagaren vid behov be Migrationsverket bestämma personens medborgarskapsstatus i enlighet med 36 § i medborgarskapslagen.

Enligt 36 § 1 mom. i medborgarskapslagen bestämmer Migrationsverket medborgarskapsstatus på begäran av en myndighet eller en part, om frågan är av betydelse med hänsyn till om finskt medborgarskap föreligger eller med tanke på en därtill hörande rättighet eller skyldighet, med hänsyn till om en anteckning i en myndighets personregister är korrekt eller med hänsyn till en utlännings vistelse i Finland eller av någon annan därmed jämförbar orsak. Åklagaren kan på grundval av bestämmelsen be att medborgarskapsstatusen ska bestämmas eftersom det är av betydelse om en person är medborgare både i Finland och i en annan stat för huruvida Migrationsverket ska få uppgift om en dom som kan ligga till grund för ett beslut om förlust av medborgarskap.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan en domstol vara skyldig att tillkännage sina avgöranden enligt 1 mom. även utan åklagarens begäran. En domstol kan också oberoende av åklagaren känna till att en person är medborgare både i Finland och i en annan stat, om det framgår av ärendet på något annat sätt. I sådana fall ska domstolen underrätta Migrationsverket om vissa av sina avgöranden också utan att åklagaren begär det. Däremot är domstolen inte skyldig att ta reda på den berörda personens medborgarskapsstatus.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Lagförslag 1 innehåller en övergångsbestämmelse. Propositionen innehåller bestämmelser om förlust av medborgarskap för den som gjort sig skyldig till vissa brott. Enligt 8 § i grundlagen får ingen för brott dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Denna princip kan även anses gälla den föreslagna påföljden, dvs. förlust av medborgarskap i enlighet med denna proposition. Enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen ska bestämmelserna i 33 a § i medborgarskapslagen inte tillämpas på brott som har begåtts före lagändringens ikraftträdande. Med andra ord kan en person som gjort sig skyldig till ett eller flera av de berörda brotten förlora sitt medborgarskap i enlighet med 33 a § bara om brottet eller brotten begåtts efter det att den föreslagna lagändringen trätt i kraft.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås det att medborgarskapslagen ändras på så sätt att en person som gjort sig skyldig till ett brott som allvarligt hotar Finlands vitala intressen kan förlora sitt finska medborgarskap om han eller hon är medborgare i någon annan stat och har tillräcklig faktisk anknytning till sin andra medborgarstat.

Relevanta grundlagsbestämmelser med avseende på propositionen är åtminstone 5 § om finskt medborgarskap, 6 § om jämlikhet, 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 10 § om skydd för privatlivet och 21 § om rättsskydd. Dessa bestämmelser i grundlagen har beröringspunkter med internationella avtal som är bindande för Finland, och dessa behandlas närmare i kapitel 2.2.

Enligt 5 § 2 mom. i grundlagen kan ingen fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat. I motiveringen till den paragrafen i regeringens proposition sägs det att syftet med bestämmelsen är att skapa konstitutionella garantier mot förlust av medborgarskap på godtyckliga grunder samt säkerställa att ingen efter förlust av finskt medborgarskap blir helt utan medborgarskap. Bestämmelsen motsvarar artikel 15 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (10.12.1948). Enligt den har var och en rätt till en nationalitet och får ingen godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet. Förbudet mot statslöshet följer också av internationella avtal som är bindande för Finland: artikel 7 i medborgarskapskonventionen och artikel 8 i konventionen om begränsning av statslöshet.

Grunderna för förlust av medborgarskap i enighet med denna proposition anges exakt i lag. Det är möjligt att förlora sitt medborgarskap bara under förutsättning att personen i fråga inte blir statslös. Därmed överensstämmer den föreslagna lagändringen med 5 § i grundlagen.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt dess 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Paragrafen motsvarar 5 § i den regeringsform som gällde före grundlagen (se RP 309/1993 rd, s. 45–49, GrUB 25/1994 rd) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) förutsätter jämlikhetsbestämmelsen dock inte att alla medborgare ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om förarbetena till reformen (GrUB 25/1994 rd) granskat tillåtna inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt betänkandet ska eventuella inskränkningar bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Dessutom ska inskränkningarna vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade samt dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Inskränkningarna ska också vara förenliga med kravet på proportionalitet.

Enligt artikel 1 i barnkonventionen är en omyndig människa under 18 år ett barn. När man beaktar att barnets bästa ska komma i främsta rummet enligt artikel 3 i samma konvention och att barnet enligt artikel 8 har rätt att behålla sitt medborgarskap kan det anses motiverat att det går att förlora sitt medborgarskap bara på grund av brott som begås efter uppnådd myndighetsålder. Att barnen undantas från möjligheten till förlust av medborgarskap innebär inte förbjuden diskriminering på grund av ålder enligt 6 § 2 mom. i grundlagen. När man också beaktar bestämmelserna i barnkonventionen kan det anses finnas godtagbara grunder för att barn och myndiga personer behandlas olika i detta avseende.

Enligt artikel 5.2 i medborgarskapskonventionen ska varje konventionsstat vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födelsen eller har förvärvat medborgarskapet senare. Enligt denna proposition kan också en infödd finsk medborgare förlora sitt medborgarskap om alla förutsättningar för sådan förlust är

RP 272/2018 rd

uppfyllda. Finska medborgare behandlas i denna proposition inte olika sinsemellan utifrån huruvida de förvärvat finskt medborgarskap från födelsen eller senare exempelvis genom naturalisation.

Enligt artikel 7.1 d i medborgarskapskonventionen går det att föreskriva att medborgarskap ska förloras på grund av uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Som uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen kan anses exempelvis brott som landsförräderi och vissa terroristbrott. En person ska kunna förlora sitt medborgarskap om han eller hon gör sig skyldig till ett sådant brott. Men ingen kan ändå göras statslös.

På grund av förbudet mot statslöshet kan den föreslagna förlusten av medborgarskap bara komma i fråga om personer utöver att vara finska medborgare också är medborgare i någon annan stat. Den föreslagna lagändringen gäller således bara personer som har dubbelt medborgarskap. En person som är medborgare endast i Finland kan inte förlora sitt medborgarskap även om de gör sig skyldiga till sådana brott. Förhindrande av statslöshet kan ändå anses vara ett godtagbart skäl till att begränsa möjligheten att förlora medborgarskapet till personer som också är medborgare i någon annan stat.

Dessutom bör det påpekas att personer med dubbelt medborgarskap enligt denna proposition kan förlora sitt finska medborgarskap bara i exceptionella fall, dvs. efter att genom lagakraftvunnen dom ha blivit dömd för ett brott som riktat sig mot finska statens vitala intressen. I propositionen kopplas förlusten av medborgarskap för det första till sådana kapitel i strafflagen som kan anses gälla brott som på ett allvarligt sätt äventyrar Finlands vitala intressen. För det andra ska det gå att förlora sitt medborgarskap bara på grund av sådana brott enligt 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen där det föreskrivna strängaste straffet är minst åtta år i fängelse och som har riktats mot Finlands vitala intressen. För det tredje kan förlust av medborgarskap på grund av ett sådant brott bli aktuellt bara om personen dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff eller kombinationsstraff på minst fem år. Dessutom ska det för förlust av medborgarskap enligt propositionen krävas att personen har tillräcklig faktisk anknytning till en annan medborgarstat.

Denna proposition särbehandlar inte utan godtagbart skäl någon på grund av ålder, ursprung eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Därmed överensstämmer den föreslagna lagändringen med 6 § i grundlagen.

Grundlagens 8 § gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt den får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Med beaktande av Europadomstolens avgörandepaxis kan förlust av medborgarskap till följd av brottslig gärning anses vara en sådan påföljd som kraven i fråga om straffrättsliga påföljder är tillämpliga på. Det kan anses att det av den straffrättsliga legalitetsprincipen följer att det inte ska vara möjligt att förlora sitt medborgarskap på grund av ett brott som begåtts innan den föreslagna lagändringen träder i kraft.

Enligt denna proposition kan en person förlora sitt finska medborgarskap bara på grund av ett sådant brott som denne gör sig skyldig till efter det att lagändringen trätt i kraft. Förslaget ligger således i linje med den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen.

Grundlagens 10 § gäller skydd för privatlivet. Enligt dess 1 mom. är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Europadomstolen har i vissa avgöranden, som det redogörs för i kapitel 2.2, granskat huruvida någon förlorat sitt medborgarskap i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Den artikeln gäller rätten till skydd för privat- och familjeliv. I de avgörandena har domstolen slagit fast att förlust av medborgarskap ska bygga på lag, att myndigheterna ska agera utan dröjsmål och att rättssäkerhetsgarantier ska vara kopplade till

RP 272/2018 rd

förlusten av medborgarskap. Dessutom måste avseende fästas vid de konsekvenser som förlusten har för den berörda personen.

Grundlagens 21 § gäller å sin sida rättsskydd. Enligt dess 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig. Genom den bestämmelsen garanteras individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Riksdagens grundlagsutskott har fäst avseende vid dessa omständigheter i sina utlåtanden (exempelvis GrUU 23/1998 rd, GrUU 16/2000 rd, GrUU 4/2004 rd, GrUU 47/2014 rd och GrUU 24/2016 rd).

I denna proposition beaktas skyddet för privat- och familjelivet och rättsskyddet på följande sätt.

Beslut om eventuell förlust av medborgarskap kommer att fattas utan dröjsmål efter det att en person genom en lagakraftvunnen dom dömts till straff för vissa brott. Det finns rättssäkerhetsgarantier kopplade till förlust av medborgarskap. Dessa behandlas närmare i kapitel 3.2. Innan Migrationsverket kan fatta beslut om huruvida en person förlorar sitt finska medborgarskap ska personen ges tillfälle att bli hörd och ge in en redogörelse. Han eller hon ska ha rätt till biträde. Migrationsverket ska utreda om personen är medborgare i någon annan stat. Beslutet om förlust av medborgarskap ska bygga på en avvägning där personens anknytning till medborgarstaterna bedöms. Vid bedömningen beaktas personens boende- och vistelsehistorik, familjeband och språkkunskaper samt skolgång, studier, arbete och övriga ekonomiska verksamhet i medborgarstaterna plus eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar. Beslutet om huruvida en person förlorar sitt finska medborgarskap ska vara skriftligt och det ska innehålla en motivering. Den berörda ska bevisligen delges beslutet, och han eller hon får överklaga beslutet genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Enligt denna proposition ska förvaltningsdomstolens beslut få överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Förfarandet med besvärstillstånd används redan exempelvis i alla ärenden enligt utlänningslagen, inklusive utvisningsärenden.

Grundlagsutskottet har ansett att det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen genom besvär utgör en del (GrUU 29/2017 rd, s. 2, och GrUU 32/2012 rd, s. 3/II). I den proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden som riksdagen behandlar är utgångspunkten den att besvär över förvaltningsdomstolens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd (RP 29/2018 rd, s. 182). Enligt 13 § 2 mom. i den gällande förvaltningsprocesslagen och enligt den nya allmänna lag som föreslås i den propositionen ska högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd om någon av grunderna för tillståndet föreligger. Grunderna för besvärstillstånd är behovet av ett prejudikat, ett uppenbart fel som skett i ärendet eller något annat vägande skäl. Som något annat vägande skäl kan anses att ärendet är särskilt viktigt med avseende på den sökandes rättsskydd eller allmänintresset.

Grundlagsutskottet har ansett att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd ens i alla sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande (GrUU 55/2014 rd, s. 4). Utskottet har bland annat ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ärenden som gäller administrativ påföljd (GrUU 55/2014 rd och GrUU 14/2013 rd, s. 5). Behovet av att få ett ärende behandlat i högsta instans har enligt utskottet tillgodosetts av att

RP 272/2018 rd

högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (GrUU 29/2017 rd, s. 3).

Därmed överensstämmer förslaget med 10 ja 21 § i grundlagen och med artikel 8 i Europakonventionen.

Därför kan det anses att denna proposition ligger i linje med grundlagen och även med Finlands internationella förpliktelser och relevant internationell rättspraxis. Det finns inga grundlagsrelaterade hinder för att godkänna lagförslagen och de bör kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i medborgarskapslagen (359/2003) 29 och 42 §, sådana de lyder, 29 § i lag 579/2011
och 42 § i lag 927/2015, och
fogas till lagen nya 33 a och 33 b § som följer:

29 §

Tidigare finsk medborgare

En tidigare finsk medborgare förvärvar finskt medborgarskap efter anmälan.
Den som har förlorat sitt finska medborgarskap på grundval av 32, 33 eller 33 a § eller som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till ett straff enligt den sistnämnda paragrafen för ett brott som avses i den paragrafen kan inte förvärva finskt medborgarskap med stöd av 1 mom.

33 a §

Förlust av medborgarskap på grund av landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott

Om en person utöver finskt medborgarskap har medborgarskap i en annan stat och genom en lagakraftvunnen dom i Finland enligt 12 kap. 1–6 §, 13 kap. 1 eller 2 § eller 34 a kap. 1 § 1 mom. 5–8 punkten, 1 § 2 eller 3 mom., 1 a §, 3 § 1 mom. eller 4, 4 a, 4 c eller 5 § i strafflagen (39/1889) har dömts till ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år för ett brott mot Finlands vitala intressen, kan det beslutas att personen ska förlora sitt finska medborgarskap. Också den kan förlora sitt medborgarskap som har dömts till ett sådant straff för försök, medverkan eller medverkan till försök till ett ovan avsett brott.

När någon har dömts till ett gemensamt straff för två eller flera brott, förutsätter förlust av medborgarskap dessutom att åtminstone ett av brotten är ett brott som avses i 1 mom. och att straffet för det brottet enligt domen skulle vara ett i 1 mom. avsett straff om straffet dömdes ut separat.

En person kan inte förlora sitt medborgarskap, om han eller hon är under 18 år vid tidpunkten för brottet eller om minst fem år har förflutit från det att den i 1 mom. avsedda domen har vunnit laga kraft.

33 b §

Bedömning vid beslut om förlust av medborgarskap på grund av brott

Ett i 33 a § avsett beslut om förlust av medborgarskap fattas utifrån en helhetsbedömning av personens situation. Vid bedömningen beaktas personens anknytning till Finland och till sin andra medborgarstat. Vid bedömningen av anknytningen till medborgarstaterna ska åtminstone beaktas personens boende- och vistelsehistorik, familjeband och språkkunskaper

RP 272/2018 rd

samt skolgång, studier, arbete och övriga ekonomiska verksamhet i medborgarstaterna. Vid bedömningen ska också eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar beaktas.

42 §

Sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut

Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Också Migrationsverket har besvärsmätt enligt 1 mom. till den del ett beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats genom förvaltningsdomstolens beslut.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 33 a § i denna lag tillämpas inte på brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 47 § 1 mom. 1 punkten och 143, 149, 168 och 169 §, av dem 47 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 720/2018, 149 § sådan den lyder i lag 668/2013 samt 168 och 169 § sådana de lyder i lag 360/2007, som följer:

47 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands

En person som befinner sig utomlands kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd

1) om han eller hon har varit finsk medborgare och inte har förlorat sitt finska medborgarskap med stöd av 33 a § i medborgarskapslagen (359/2003) eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

143 §

Utvisning

Med *utvisning* avses i denna lag att en utlänning avlägsnas ur landet när

- 1) utlänningen vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet,
- 2) utlänningen vistas i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i denna lag,
- 3) utlänningen fortfarande vistas i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållskort inte längre gäller, eller
- 4) utlänningen har förlorat sitt finska medborgarskap.

149 §

Utvisningsgrunder

En utlänning som har haft uppehållstillstånd eller som har förlorat sitt finska medborgarskap får utvisas ur landet, om

- 1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,
- 2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott,
- 3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller
- 4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

På den grund som föreskrivs i 1 mom. 2 punkten får även en sådan utlänning utvisas som med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen inte dömts till straff såsom otillräknelig.

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är

RP 272/2018 rd

i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

En utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Om den som ska utvisas har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt en anteckning i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och enligt en bekräftelse som den medlemsstat som nämns i anteckningen anmodats att lämna, ska han eller hon utvisas till medlemsstaten i fråga. En flykting får dock utvisas också till någon annan stat i enlighet med vad som föreskrivs i 3 mom.

168 §

Grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller familjemedlemmar till unionsmedborgare för vilka det har utfärdats ett uppehållskort kan utvisas, om de inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt enligt 158 a, 161 d eller 161 e §. Om de anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet kan de utvisas på de villkor som anges i 156 § och om de anses äventyra folkhälsan kan utvisning ske på de villkor som anges i 156 a §.

Unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt eller unionsmedborgares familjemedlemmar med permanent uppehållskort kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Unionsmedborgare som lagligen uppehållit sig i landet de senaste tio åren kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Minderåriga unionsmedborgare kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet, om inte utvisningen är förenlig med barnets bästa.

Tvingande skäl enligt 3 och 4 mom. anses vara att unionsmedborgaren har konstaterats vara skyldig till en gärning för vilken det inte har föreskrivits lindrigare straff än fängelse i ett år och att han eller hon med hänsyn till hur allvarligt och varaktigt brottet är bedöms utgöra ett hot mot allmän säkerhet eller att han eller hon misstänks utgöra ett allvarligt hot mot Finlands eller någon annan stats säkerhet.

Det som föreskrivs ovan gäller också de unionsmedborgare och de familjemedlemmar till unionsmedborgare som har förlorat sitt finska medborgarskap.

169 §

Grunderna för avvisning och utvisning av nordiska medborgare

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland inte har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan avvisas på de villkor som anges i 156 §, om han eller hon anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet, eller på de villkor som anges i 156 a §, om han eller hon anses äventyra folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan utvisas, om han eller hon anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som har vistats i landet i mer än fem år kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet och, om vistelsen varat i mer än tio år, endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Bestämmelserna i 2 och 3 mom. gäller också sådana medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige som har förlorat sitt finska medborgarskap.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av lagen om utlänningsregistret

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) 5 §, 6 § 1 mom. 2 punkten, 8 § 1 mom. 1 punkten och 11 §, av dem 5 § sådan den lyder i lag 910/2017, 6 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i 1215/2013 och 8 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 400/2010, som följer:

5 §

Personer som omfattas av registret

För utlänningsregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer

- 1) som ansökt om visum eller uppehållstillstånd,
- 2) som avlagt språkexamen som avses i 48 § i utlänningslagen eller deltagit i språkexamen,
- 3) vars uppehållsrätt registreras med stöd av utlänningslagen eller vars arbetsrelaterade uppgifter registreras med stöd av någon annan lag,
- 4) som ansökt om internationellt skydd eller som är föremål för utredning om de ska tas till Finland inom ramen för flyktingkvoten eller på grund av humanitär invandring,
- 5) som ansökt om främlingspass eller resedokument för flykting eller för vilka en finsk myndighet för verkställande av avlägsnande ur landet utfärdat ett resedokument för enkel resa,
- 6) som beviljats betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen.

För arbetsgivarindelregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om fysiska och juridiska personer som anställer en utländsk arbetstagare.

För delregistret för medborgarskapsärenden får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer som ansökt om finskt medborgarskap eller behållande av finskt medborgarskap eller befrielse från finskt medborgarskap eller som lämnat in en anmälan för förvärv av finskt medborgarskap. Dessutom får uppgifter inhämtas och föras in i fråga om dem som är föremål för prövning av förlust av finskt medborgarskap eller vars medborgarskapsstatus ska bestämmas.

I utlänningsregistret får det dessutom föras in uppgifter om familjemedlemmar till personer som avses i 1–3 mom., om personer som bor i samma hushåll som de och om mottagare i Finland i sådana fall där uppgifterna behövs när ett ärende ska avgöras.

6 §

Registrering av känsliga uppgifter

För övervakningen av inresor, utresor, vistelse i landet och arbete samt beslutsfattandet angående finskt medborgarskap förs i utlänningsregistret in uppgifter om personer och arbetsgivare som

-
- 2) gjort sig skyldiga till eller som med fog kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till en sådan straffbar gärning som kan inverka på deras möjligheter att få resa in i eller vistas i landet eller att erhålla eller förlora finskt medborgarskap samt referensuppgift om gärningen,
-

RP 272/2018 rd

8 §

Externa datakällor

Den personuppgiftsansvarige har trots sekretessbestämmelserna rätt att för utlänningsregistret få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag enligt följande:

1) uppgifter om bötesstraff som utlänningar dömts till och som införts i bötesregistret och om verkställigheten av dem samt ur det i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem ingående rikssystemet för behandling av diarie- och ärendehanteringsuppgifter uppgifter om brott som utlänningar eller finska medborgare misstänks ha begått och som är eller har varit anhängiga hos åklagarmyndigheterna eller vid domstol samt ur registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden uppgifter om brottmålsavgöranden som gäller utlänningar eller finska medborgare och om avgöranden som gäller underhållsskyldighet som sökanden påförts vid domstol liksom även uppgift om avgörandenas laga kraft i de ovan nämnda ärendena, om sådan information kan fås,

11 §

Sekretess

Information och handlingar som erhållits för skötseln av de uppgifter som anges i 2 § ska hemlighållas om så föreskrivs genom lag eller bestäms med stöd av lag eller om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte medför skada eller olägenhet för Finlands internationella relationer, det internationella samarbetet eller sökanden eller någon annan part eller dennes närstående.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag

om ändring av lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden (373/2010) en
ny 2 a § som följer:

2 a §

*Domstolarnas skyldighet att tillkännage avgöranden som gäller landsförräderibrott,
högförräderibrott eller terroristbrott*

Domstolarna ska på åklagarens begäran tillkännage sina avgöranden i fråga om i 33 a § i medborgarskapslagen (359/2003) avsedda landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott genom att sända en kopia av avgörandet till Migrationsverket, om den dömde är både finsk medborgare och medborgare i en annan stat. Skyldigheten att tillkännage avgörandet förutsätter inte att avgörandet har vunnit laga kraft.

Domstolarna är skyldiga att tillkännage sina avgöranden enligt 1 mom. även utan begäran från åklagaren, om de annars har vetskap om att den dömde är både finsk medborgare och medborgare i en annan stat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 5 december 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Kai Mykkänen

1.

Lag

om ändring av medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i medborgarskapslagen (359/2003) 29 och 42 §, sådana de lyder, 29 § i lag 579/2011
och 42 § i lag 927/2015, och
fogas till lagen nya 33 a och 33 b § som följer:

Gällande lydelse

29 §

Tidigare finsk medborgare

En tidigare finsk medborgare förvärvar
finskt medborgarskap efter anmälan.

Den som har förlorat sitt finska
medborgarskap på grundval av 32 eller 33 §
kan inte förvärva finskt medborgarskap med
stöd av 1 mom.

(ny)

Föreslagen lydelse

29 §

Tidigare finsk medborgare

En tidigare finsk medborgare förvärvar
finskt medborgarskap efter anmälan.

Den som har förlorat sitt finska
medborgarskap på grundval av 32, 33 *eller*
33 a § *eller som genom en lagakraftvunnen*
dom har dömts till ett straff enligt den
sistnämnda paragrafen för ett brott som
avses i den paragrafen kan inte förvärva
finskt medborgarskap med stöd av 1 mom.

33 a §

Förlust av medborgarskap på grund av landsförräderibrott, högförrederibrott eller terroristbrott

*Om en person utöver finskt medborgarskap
har medborgarskap i en annan stat och
genom en lagakraftvunnen dom i Finland
enligt 12 kap. 1–6 §, 13 kap. 1 eller 2 § eller
34 a kap. 1 § 1 mom. 5–8 punkten, 1 § 2 eller
3 mom., 1 a §, 3 § 1 mom. eller 4, 4 a, 4 c
eller 5 § i strafflagen (39/1889) har dömts till
ett fängelse- eller kombinationsstraff på
minst fem år för ett brott mot Finlands vitala
intressen, kan det beslutas att personen ska
förlora sitt finska medborgarskap. Också den
kan förlora sitt medborgarskap som har
dömts till ett sådant straff för försök,
medverkan eller medverkan till försök till ett
ovan avsett brott.*

*När någon har dömts till ett gemensamt
straff för två eller flera brott, förutsätter
förlust av medborgarskap dessutom att
åtminstone ett av brotten är ett brott som*

avses i 1 mom. och att straffet för det brottet enligt domen skulle vara ett i 1 mom. avsett straff om straffet dömdes ut separat.

En person kan inte förlora sitt medborgarskap, om han eller hon är under 18 år vid tidpunkten för brottet eller om minst fem år har förflutit från det att den i 1 mom. avsedda domen har vunnit laga kraft.

33 b §

(ny)

Bedömning vid beslut om förlust av medborgarskap på grund av brott

Ett i 33 a § avsett beslut om förlust av medborgarskap fattas utifrån en helhetsbedömning av personens situation. Vid bedömningen beaktas personens anknytning till Finland och till sin andra medborgarstat. Vid bedömningen av anknytningen till medborgarstaterna ska åtminstone beaktas personens boende- och vistelsehistorik, familjeband och språkkunskaper samt skolgång, studier, arbete och övriga ekonomiska verksamhet i medborgarstaterna. Vid bedömningen ska också eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar beaktas.

42 §

Sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut

Ett beslut av förvaltningsdomstolen i ett ärende som avses i 32 eller 33 § får överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över andra beslut av förvaltningsdomstolen får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Också Migrationsverket har besvärsmätt till den del ett beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats genom förvaltningsdomstolens beslut.

42 §

Sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut

Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Också Migrationsverket har besvärsmätt enligt 1 mom. till den del ett beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats genom förvaltningsdomstolens beslut.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 33 a § i denna lag tillämpas inte på brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i utlänningslagen (301/2004) 47 § 1 mom. 1 punkten och 143, 149, 168 och 169 §, av dem 47 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 720/2018, 149 § sådan den lyder i lag 668/2013 samt 168 och 169 § sådana de lyder i lag 360/2007, som följer:

Gällande lydelse

47 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands

En person som befinner sig utomlands kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd

1) om han eller hon har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

143 §

Utvisning

Med utvisning avses i denna lag att en utlänning avlägsnas ur landet när

1) utlänningsvistan i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet,

2) utlänningsvistan i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i denna lag,

3) utlänningsvistan fortfarande i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållstillståndshandling inte längre gäller.

Föreslagen lydelse

47 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands

En person som befinner sig utomlands kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd

1) om han eller hon har varit finsk medborgare *och inte har förlorat sitt finska medborgarskap med stöd av 33 a § i medborgarskapslagen (359/2003)* eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

143 §

Utvisning

Med utvisning avses i denna lag att en utlänning avlägsnas ur landet när

1) utlänningsvistan i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet,

2) utlänningsvistan i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i denna lag,

3) utlänningsvistan fortfarande i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållskort inte längre gäller, *eller*

4) *utlänningsvistan har förlorat sitt finska medborgarskap.*

149 §

Utvisningsgrunder

En utlänning som har haft uppehållstillstånd får utvisas ur landet, om

1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,

2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott,

3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller

4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

På den grund som föreskrivs i 1 mom. 2 punkten får även en sådan utlänning utvisas som med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen inte dömts till straff såsom otillräknelig.

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

En utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Om den som ska utvisas har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt en anteckning i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och enligt en bekräftelse som den medlemsstat som nämns i anteckningen anmodats att lämna, ska han eller hon utvisas till medlemsstaten i fråga. En flykting får dock utvisas också till någon annan stat i enlighet med vad som föreskrivs i 3 mom.

149 §

Utvisningsgrunder

En utlänning som har haft uppehållstillstånd *eller som har förlorat sitt finska medborgarskap* får utvisas ur landet, om

1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,

2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott,

3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller

4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

På den grund som föreskrivs i 1 mom. 2 punkten får även en sådan utlänning utvisas som med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen inte dömts till straff såsom otillräknelig.

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

En utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Om den som ska utvisas har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt en anteckning i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och enligt en bekräftelse som den medlemsstat som nämns i anteckningen anmodats att lämna, ska han eller hon utvisas till medlemsstaten i fråga. En flykting får dock utvisas också till någon annan stat i enlighet med vad som föreskrivs i 3 mom.

168 §

Grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller familjemedlemmar till unionsmedborgare för vilka det har utfärdats ett uppehållskort kan utvisas, om de inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt enligt 158 a, 161 d eller 161 e §. Om de anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet kan de utvisas på de villkor som anges i 156 § och om de anses äventyra folkhälsan kan utvisning ske på de villkor som anges i 156 a §.

Unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt eller unionsmedborgares familjemedlemmar med permanent uppehållskort kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Unionsmedborgare som lagligen uppehållit sig i landet de senaste tio åren kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Minderåriga unionsmedborgare kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet, om inte utvisningen är förenlig med barnets bästa.

Tvingande skäl enligt 3 och 4 mom. anses vara att unionsmedborgaren har konstaterats vara skyldig till en gärning för vilken inte har föreskrivits lindrigare straff än fängelse i ett år och att han eller hon med hänsyn till hur allvarligt och varaktigt brottet är bedöms utgöra ett hot mot allmän säkerhet eller att han eller hon misstänks utgöra ett allvarligt hot mot Finlands eller någon annan stats säkerhet.

169 §

Grunderna för avvisning och utvisning av nordiska medborgare

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland inte har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan avvisas på de villkor som anges i

168 §

Grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller familjemedlemmar till unionsmedborgare för vilka det har utfärdats ett uppehållskort kan utvisas, om de inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt enligt 158 a, 161 d eller 161 e §. Om de anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet kan de utvisas på de villkor som anges i 156 § och om de anses äventyra folkhälsan kan utvisning ske på de villkor som anges i 156 a §.

Unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt eller unionsmedborgares familjemedlemmar med permanent uppehållskort kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Unionsmedborgare som lagligen uppehållit sig i landet de senaste tio åren kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Minderåriga unionsmedborgare kan utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet, om inte utvisningen är förenlig med barnets bästa.

Tvingande skäl enligt 3 och 4 mom. anses vara att unionsmedborgaren har konstaterats vara skyldig till en gärning för vilken det inte har föreskrivits lindrigare straff än fängelse i ett år och att han eller hon med hänsyn till hur allvarligt och varaktigt brottet är bedöms utgöra ett hot mot allmän säkerhet eller att han eller hon misstänks utgöra ett allvarligt hot mot Finlands eller någon annan stats säkerhet.

Det som föreskrivs ovan gäller också de unionsmedborgare och de familjemedlemmar till unionsmedborgare som har förlorat sitt finska medborgarskap.

169 §

Grunderna för avvisning och utvisning av nordiska medborgare

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland inte har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan avvisas på de villkor som anges i

RP 272/2018 rd

156 §, om han eller hon anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet, eller på de villkor som anges i 156 a §, om han eller hon anses äventyra folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan utvisas, om han eller hon anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som har vistats i landet i mer än fem år kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet och, om vistelsen varat i mer än tio år, endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

156 §, om han eller hon anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet, eller på de villkor som anges i 156 a §, om han eller hon anses äventyra folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars vistelse i Finland har registrerats på det sätt som föreskrivs i 157 § 3 mom. kan utvisas, om han eller hon anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som har vistats i landet i mer än fem år kan utvisas endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet och, om vistelsen varat i mer än tio år, endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet.

Bestämmelserna i 2 och 3 mom. gäller också sådana medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige som har förlorat sitt finska medborgarskap.

Denna lag träder i kraft den 20

3.

Lag

om ändring av lagen om utlänningsregistret

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) 5 §, 6 § 1 mom. 2 punkten, 8 § 1 mom. 1 punkten och 11 §, av dem 5 § sådan den lyder i lag 910/2017, 6 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i 1215/2013 och 8 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 400/2010, som följer:

Gällande lydelse

5 §

Personen som omfattas av registret

För utlänningsregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer

1) som ansökt om visum eller uppehållstillstånd,

2) som avlagt språkexamen som avses i 48 § i utlänningslagen eller deltagit i språkexamen,

3) vars uppehållsrätt registreras med stöd av utlänningslagen eller vars arbetsrelaterade uppgifter registreras med stöd av någon annan lag,

4) som ansökt om internationellt skydd eller som är föremål för utredning om de ska tas till Finland inom ramen för flyktingkvoten eller på grund av humanitär invandring,

5) som ansökt om främlingspass eller resedokument för flykting eller för vilka en finsk myndighet för verkställande av avlägsnande ur landet utfärdat ett resedokument för enkel resa,

6) som beviljats betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen.

För arbetsgivarandelregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om fysiska och juridiska personer som anställer en utländsk arbetstagare.

För delregistret för medborgarskapsärenden får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer som ansökt om finskt medborgarskap eller behållande av finskt medborgarskap eller befrielse från finskt medborgarskap eller som lämnat in en anmälan för förvärv av finskt medborgarskap. Dessutom får uppgifter inhämtas och föras in i fråga om dem som är föremål för prövning av förlust av finskt medborgarskap eller vars

Föreslagen lydelse

5 §

Personen som omfattas av registret

För utlänningsregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer

1) som ansökt om visum eller uppehållstillstånd,

2) som avlagt språkexamen som avses i 48 § i utlänningslagen eller deltagit i språkexamen,

3) vars uppehållsrätt registreras med stöd av utlänningslagen eller vars arbetsrelaterade uppgifter registreras med stöd av någon annan lag,

4) som ansökt om internationellt skydd eller som är föremål för utredning om de ska tas till Finland inom ramen för flyktingkvoten eller på grund av humanitär invandring,

5) som ansökt om främlingspass eller resedokument för flykting eller för vilka en finsk myndighet för verkställande av avlägsnande ur landet utfärdat ett resedokument för enkel resa,

6) som beviljats betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen.

För arbetsgivarandelregistret får inhämtas och i registret föras in uppgifter om fysiska och juridiska personer som anställer en utländsk arbetstagare.

För delregistret för medborgarskapsärenden får inhämtas och i registret föras in uppgifter om personer som ansökt om finskt medborgarskap eller behållande av finskt medborgarskap eller befrielse från finskt medborgarskap eller som lämnat in en anmälan för förvärv av finskt medborgarskap. *Dessutom får uppgifter inhämtas och föras in i fråga om dem som är föremål för prövning av förlust av finskt medborgarskap eller vars*

RP 272/2018 rd

medborgarskapsstatus ska bestämmas.

I utlänningsregistret får det dessutom föras in uppgifter om familjemedlemmar till personer som avses i 1–3 mom., om personer som bor i samma hushåll som de och om mottagare i Finland i sådana fall där uppgifterna behövs när ett ärende ska avgöras.

6 §

Registrering av känsliga uppgifter

För övervakningen av inresor, utresor, vistelse i landet och arbete samt beslutsfattandet angående finskt medborgarskap förs i utlänningsregistret in uppgifter om personer och arbetsgivare som

2) gjort sig skyldiga till eller som med fog kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till en sådan straffbar gärning som kan inverka på deras möjligheter att få resa in i eller vistas i landet eller att erhålla finskt medborgarskap, samt referensuppgift om gärningen,

8 §

Externa datakällor

Den personuppgiftsansvarige har trots sekretessbestämmelserna rätt att för utlänningsregistret få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag enligt följande:

1) uppgifter om bötesstraff som utlänningar dömts till och som införts i bötesregistret och om verkställigheten av dem samt ur det i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem ingående rikssystemet för behandling av diarie- och ärendehanteringsuppgifter uppgifter om brott som utlänningar misstänks ha begått och som är eller har varit anhängiga hos åklagarmyndigheterna eller vid domstol samt ur registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden uppgifter om brottmålsavgöranden som gäller utlänningar och om avgöranden som gäller underhållsskyldighet som sökanden påförts vid domstol liksom även uppgift om avgörandenas laga kraft i de ovan nämnda

medborgarskapsstatus ska bestämmas.

I utlänningsregistret får det dessutom föras in uppgifter om familjemedlemmar till personer som avses i 1–3 mom., om personer som bor i samma hushåll som de och om mottagare i Finland i sådana fall där uppgifterna behövs när ett ärende ska avgöras.

6 §

Registrering av känsliga uppgifter

För övervakningen av inresor, utresor, vistelse i landet och arbete samt beslutsfattandet angående finskt medborgarskap förs i utlänningsregistret in uppgifter om personer och arbetsgivare som

2) gjort sig skyldiga till eller som med fog kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till en sådan straffbar gärning som kan inverka på deras möjligheter att få resa in i eller vistas i landet eller att erhålla *eller förlora* finskt medborgarskap, samt referensuppgift om gärningen,

8 §

Externa datakällor

Den personuppgiftsansvarige har trots sekretessbestämmelserna rätt att för utlänningsregistret få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag enligt följande:

1) uppgifter om bötesstraff som utlänningar dömts till och som införts i bötesregistret och om verkställigheten av dem samt ur det i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem ingående rikssystemet för behandling av diarie- och ärendehanteringsuppgifter uppgifter om brott som utlänningar *eller finska medborgare* misstänks ha begått och som är eller har varit anhängiga hos åklagarmyndigheterna eller vid domstol samt ur registret över avgöranden och meddelanden om avgöranden uppgifter om brottmålsavgöranden som gäller utlänningar *eller finska medborgare* och om avgöranden som gäller underhållsskyldighet som sökanden påförts vid domstol liksom även

RP 272/2018 rd

ärendena, om sådan information kan fås,

uppgift om avgörandenas laga kraft i de ovan
nämnda ärendena, om sådan information kan
fås,

11 §

Sekretess

Information och handlingar som erhållits för skötseln av de uppgifter som anges i 2 § ska hemlighållas om så föreskrivs genom lag eller bestäms med stöd av lag eller om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte medför skada eller olägenhet för Finlands internationella relationer, det internationella samarbetet eller sökanden eller någon annan part eller dennes närstående.

11 §

Sekretess

Information och handlingar som erhållits för skötseln av de uppgifter som anges i 2 § ska hemlighållas om så föreskrivs genom lag eller bestäms med stöd av lag eller om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte medför skada eller olägenhet för Finlands internationella relationer, det internationella samarbetet eller sökanden *eller någon annan part* eller dennes närstående.

Denna lag träder i kraft den 20
