

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen (RP 27/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Roope Jokinen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Hanna Pihkanen, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- forskardoktor Hanna Hämäläinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att medborgarskapslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 16/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att medborgarskapslagen ändras. Det föreslås att den boendetid som krävs för naturalisation förlängs från fem till åtta år. Som en persons boendetid godkänns i fortsättningen enbart vistelse under den tid personen har haft uppehållstillstånd. Det föreslås att det antal dagar då personen vistats utomlands som ska godkännas som boendetid minskas. Det föreslås också att det undantag från boendetiden som gäller personer som får internationellt skydd stryks ur lagen. I fråga om statslösa, makar till finska medborgare, sökande som uppfyller språkkunskapsvillkoret och barn som fyllt 15 år förlängs den boendetid som krävs med ett år till fem år. Dessutom förlängs den boendetid som förutsätts med ett år till tre år i situationer där undantag från boendetiden görs av synnerligen vägande skäl. Till lagen fogas enligt förslaget en separat grund för undantag för makar till anställda vid finska beskickningar, för vilka det förutsätts en boendetid på två år. Vidare föreslås det till lagen en ny lagstadgad maximibehandlingstid som ska främja den skyndsamma behandlingen av medborgarskapsansökningar av personer som får internationellt skydd och statslösa.

(2) Det huvudsakliga syftet med propositionen är enligt propositionen (s. 17) att skärpa förutsättningarna för naturalisation. Ett centralt mål är också att uppmuntra invandrare att integreras och att bidra till att en person när han eller hon får medborgarskap har tillräckliga färdigheter för att leva i det finländska samhället bland annat med tanke på språkkunskaperna och den egna försörjningen. Syftet med en längre boendetid är också att göra det möjligt att bättre än tidigare beakta säkerhetsrelaterade risker, när till exempel den oförvitlighet som är ett villkor för naturalisation granskas under en längre tidsperiod än för närvarande. Syftet med propositionen är också (RP, s. 17) att den boendetid som krävs för förvärv av finskt medborgarskap ska motsvara den boendetid som de övriga nordiska länderna förutsätter på ett mer enhetligt sätt än för närvarande. Ett ytterligare mål är att förtydliga bestämmelserna om boendetid, vilket gör tillämpningen av lagen tydligare och mer förutsägbar med tanke på föremålet för bestämmelserna och den som tillämpar dem.

(3) Enligt 5 § 1 mom. i grundlagen får barn finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som bestäms genom lag. Enligt grunder som bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Enligt 5 § 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.

(4) I förarbetena till grundlagen konstateras det att den statsförfattningsrättsliga betydelsen av finskt medborgarskap har minskat efter att bestämmelserna i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna genom en reform år 1995 utsträcktes till att i regel omfatta alla personer inom Finlands jurisdiktion (se RP 1/1998 rd, s. 78/I). Enligt grundlagsutskottet kan medborgarskapet dock fortfarande sägas utgöra ett viktigt band mellan den enskilde och staten och är därför både rättsligt och de facto en viktig institution för den enskilda människan (GrUB 2/2008 rd, s. 2, GrUB 8/2010 rd, s. 2). Medborgarskapet avgör till exempel fortfarande delvis tillämpningsområdet för bestämmelserna om rörelsefrihet i 9 § i grundlagen och bestämmelserna om rösträtt i 14 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 16/2024 rd

(5) Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 78/II) är beviljande av medborgarskap på ansökan bundet vid de grunder som framgår av lagen, men beslutet tillkommer i detta fall efter prövning. Lagstiftaren avgör förutsättningarna för beviljande av medborgarskap. Grundlagsutskottet anser att det är klart att grundlagen ger lagstiftaren betydande prövningsrätt i fråga om under vilka förutsättningar finskt medborgarskap beviljas på ansökan. Kravet på boendetid kan betraktas som ett av lagstiftarens instrument när villkoren för förvärv av medborgarskap fastställs.

(6) Enligt artikel 6.3 i medborgarskapskonventionen ska varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning medge möjlighet till naturalisation för personer som legalt och varaktigt har hemvist inom dess territorium. Vid uppställandet av villkor för naturalisation ska konventionsstaten inte fastställa längre tid än tio år för hemvist som ska ha förflutit innan ansökan kan göras. Den föreslagna förlängningen av det allmänna kravet på boendetid från fem till åtta år ryms enligt grundlagsutskottets uppfattning inom den maximitid som konventionen fastställer.

(7) Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 78/II) är det emellertid klart att det inte får uppställas sådana villkor för erhållande av medborgarskap som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna eller som på något annat sätt är godtyckliga. För erhållande av medborgarskap får således inte uppställas till exempel sådana förutsättningar som enligt 6 § 2 mom. utgör förbjuden diskriminering. Vid tolkningen av bestämmelsen ska avseende också fästas vid bestämmelsen i artikel 24.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, enligt vilken varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap. Den föreslagna regleringen är inte problematisk med tanke på dessa krav.

(8) Enligt artikel 34 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning ska de fördragsslutande staterna så mycket som möjligt underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Enligt artikel 32 i konventionen angående statslösa personers rättsliga ställning ska de fördragsslutande staterna så mycket som möjligt underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. I propositionen hänvisar regeringen till den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 9), enligt vilken förvärv av medborgarskap för de grupper som nämns i artikel 6.4 kan underlättas på olika sätt, till exempel genom kortare boendetid, lägre krav på språkkunskaper, enklare förfarande och lägre handlägningsavgifter. Enligt 29 a § i lagförslaget ska medborgarskapsansökan behandlas skyndsamt, om den sökande får internationellt skydd eller är statslös. Beslut på ansökan ska enligt huvudregeln fattas inom ett år från det att myndigheten har mottagit ansökan vederbörligen ifylld och med bilagor. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot den föreslagna regleringen. Enligt inkommen utredning är behandlingstiderna för medborgarskapsansökningar allmänt taget anmärkningsvärt långa. Grundlagsutskottet framhåller att enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag.

(9) Grundlagsutskottet noterar de många hänvisningarna till regeringsprogrammet i propositionen, särskilt till den del hänvisningarna används som stöd för argumentationen i propositionen. Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (avsnitt II) ska en proposition vara skriven på ett gott språk. Den ska vara komprimerad och endast innehålla sådan information som är av betydelse för riksdagens beslutsfattande. Det ska av propositionen kunna utläsas att den

Utlåtande GrUU 16/2024 rd

har sammanställts utifrån ett gediget kunskapsunderlag. Det ska motiveras att den lag som föreslås är behövlig, att de mål som eftersträvas kan uppnås genom den och att den utgör ett ändamålsenligt instrument för uppnåendet av målen. Grundlagsutskottet betonar vikten av att propositionen motiveras och att motiveringen är åskådlig särskilt i fråga om ändringar som gäller individens rättsliga ställning. Utskottet påminner om att motiveringarna till bestämmelserna är viktiga också med tanke på en korrekt tillämpning av bestämmelserna. Grundlagsutskottet konstaterar att det i och för sig framförts sakliga grunder för propositionen.

Beredningen av propositionen

(10) Enligt propositionen (s. 54) ska regeringsprogrammets åtgärder som gäller medborgarskap genomförs i etapper. Vid sidan av den nu aktuella propositionen kommer det att föreslås ändringar i villkoren för naturalisation också i två andra regeringspropositioner som avses bli överlämnade till riksdagen under höstsessionen 2024 och vårsessionen 2025.

(11) Grundlagsutskottet har ansett att uppdelningen av omfattande lagstiftningshelheter i mindre delreformer försvagar riksdagens förutsättningar att få behövliga uppgifter om reformens samlade konsekvenser (GrUU 30/2020 rd, s. 10). Utskottet har i samband med den konstitutionella bedömningen konstaterat att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Dessutom har utskottet betonat att statsrådet bör sträva efter att beskriva den helhet som de successiva ändringarna bildar och de eventuella samverkans effekterna av förslagen (GrUU 30/2020 rd, s. 10). Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid dessa synpunkter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 16/2024 rd

Helsingfors 7.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.