

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om upphävande av 31 § Regeringsformen för Finland och om ändring av medborgarskapslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 regeringens proposition 49/1998 rd med förslag till lagar om upphävande av 31 § Regeringsformen för Finland och om ändring av medborgarskapslagen till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Pentti Visanen, inrikesministeriet

- sakkunniga Tuula Majuri, justitieministeriet
- direktör Jussi Ilvesmäki och enhetschefen Tiina Suominen, utlänningsverket
- professor Olli Mäenpää.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande från biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att 31 § Regeringsformen för Finland upphävs. I paragrafen sägs att republikens president äger bevilja medborgare i annat land finsk medborgarrätt samt lösa från finskt medborgarskap. Samtidigt föreslås att medborgarskapslagen ändras så att beslut om

finskt medborgarskap skall fattas av utlänningsverket. Ytterligare föreslås besvärsmätt i fråga om beslut fattade av utlänningsverket med stöd av medborgarskapslagen. Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Av de orsaker som nämns i propositionen och

med stöd av erhållen utredning finner utskottet reformen behövlig och förordar lagförslagen.

Enligt propositionen hade man ursprungligen för avsikt att genomföra en totalrevision av medborgarskapslagen. Där skulle man bland annat

ha tagit ställning till frågan om flerfaldigt medborgarskap. Den omfattade strikta inställningen till frågan kan enligt utskottets åsikt för närvarande leda till enstaka problem, till exempel när det gäller barn. En totalrevidering var emellertid inte möjlig inom ramen för den planerade tidtabellen.

Utskottet anser att en totalrevision av medborgarskapslagen är viktig och påskyndar reformen. Också den omständigheten att antalet i Finland stadigvarande bosatta utlänningar ökat avsevärt under 1990-talet med en årlig ökning på cirka 6 000 personer under de senaste åren talar för en totalreform. Ansökningarna om medborgarskap har ökat under egentligen hela detta decennium. De beräknas uppgå till 2 500—3 000 per år efter millennieskiftet.

Utskottet omfattar uppfattningarna i propositionens motivering om att den nordiska medborgarskapsöverenskommelsen fortfarande behövs för att de som flyttar från ett nordiskt land till ett annat skall få medborgarskap i det landet. Enligt utskottets mening bör Finland aktivt vara med i det nordiska samarbetet för att revidera medborgarskapslagstiftningen och se till att speciellt behoven av att revidera de punkter i medborgarskapslagen som gäller barn blir beaktade.

Enligt propositionens motivering är lagförslagen nödvändiga och brådskande framför allt på grund av det ökade antalet ansökningar om medborgarskap. Anhopningen av medborgarskapsansökningar på utlänningsverket är för närvarande ett betydande problem, och de allt längre behandlingstiderna åsamkar sökandena stora olägenheter. År 1997 lämnades det in 3 353 ansökningar till utlänningsverket. I februari 1998 var ungefär 7 500 ansökningar och meddelanden om medborgarskap anhängiga vid verket. Enligt propositionen väntas behandlingstiderna förkortas med cirka 30 procent när ärendena förs över från republikens president till utlänningsverket.

Vid utlänningsverkets medborgarskapsenhet har enligt uppgift i oktober—november 1997 anställts 20 tjänstemän i tjänsteförhållande för viss tid, som löper ut i slutet av 1998. Personalökningen har hjälpt såtillvida att de obehandlade ären-

derna inte har ökat. Själva behandlingstiderna har emellertid inte än så länge förkortats väsentligt.

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Enligt utskottets åsikt håller de långa behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap på att äventyra möjligheterna att realisera denna grundläggande rättighet. I och med att behandlingstiden för ansökningar förkortas på det sätt som konstateras i propositionen torde situationen underlättas åtminstone i någon mån. För att det skall kunna ges garantier för att behandlingstiderna blir skäliga måste processerna för behandling av ansökningar emellertid göras smidigare och adekvata resurser anslås.

Besvärsrätt

Enligt 13 a § i förslaget till ändring av medborgarskapslagen får ett beslut av utlänningsverket överklagas hos länsrätten på den grunden att beslutet är lagstridigt. Möjligheten att besvära sig på laglighetsgrund utsträcker sig emellertid inte till ett villkor i beslutet. I praktiken innebär detta att bara helt negativa beslut kan överklagas, trots att rättsliga frågor som kräver rättsskydd också kan anknyta till villkoren i ett positivt beslut.

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Den inskränkning i rätten att besvära sig över villkor i ett beslut som följer av lagförslagets 13 a § 1 mom. medför enligt utskottets uppfattning en inskränkning i denna grundläggande rättighet. Inga sådana motiveringar har lagts fram för inskränkning som skulle tala för att den uppfyller villkoren för att ett undantag från en grundläggande rättighet skall vara godtagbar. Av denna orsak har utskottet i 13 a § 1 mom. strukit begränsningen att besvärsrätten inte gäller villkoren i ett beslut.

Enligt föreslagna 13 a § 2 mom. i medborgarskapslagen får beslut av länsrätten överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om denna beviljar besvärstillstånd. Systemet med besvärstill-

stånd har i propositionen bara motiverats med en hänvisning till bestämmelserna om ändringssökande i asylärenden i utlänningslagen. I asylärenden har man emellertid gått in för att säkerställa en enhetlig rättspraxis redan i första instans genom att koncentrera handläggningen av besvär till länsrätten i Nyland.

I propositionens motivering förutspås att en överföring av besvärsbehandlingen till länsrätten enligt uppskattning årligen skulle medföra 75 nya besvär hos länsrätterna. Även om utvidgningen av besvärsrätten till att också gälla villkoren i ett positivt beslut i någon mån troligen kommer att öka antalet besvär ytterligare, kan en begränsning av rätten att anföra fortsatta besvär inte motiveras med det antal ärenden som högsta förvaltningsdomstolen får att behandla på grund av dessa ärenden. Ett system med besvärstillstånd är ett exceptionellt arrangemang inom förvaltningslagskipning och man bör förhålla sig återhållsamt till strävanden att utvidga systemet till nya grupper av ärenden. Av dessa orsaker anser utskottet att det inte är motiverat att i detta

sammanhang gå in för ett system med besvärstillstånd, och har därför strukit 2 mom. i lagförslaget 13 a §.

Upphävande av 31 § Regeringsformen

I propositionen föreslås att 31 § Regeringsformen skall upphävas genom en särskild lag, vilket också är på sin plats. Lagförslaget är dock behäftat med ett tekniskt fel i det avseendet att ikraftträdelsebestämmelsen inte har utformats som en särskild paragraf. Utskottet har därför ändrat lagförslaget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet vördsamt,

att lagförslagen godkänns ändrade (Utskottets ändringsförslag) och

att det första lagförslaget behandlas på det sätt 67 § 2 mom. riksdagsordningen föreskriver.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om upphävande av 31 § Regeringsformen för Finland

I enlighet med Riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som bestäms i 67 § riksdagsordningen, föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 § (Ny)
(Som ikraftträdelsebestämmelsen i RP)

2.

Lag
om ändring av medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i medborgarskapslagen av den 28 juni 1968 (401/1968) 12 och 13 §, av dessa lagrum 12 §
sådan den lyder i lag 155/1995, samt
fogas till lagen en ny 13 a § som följer:

12 och 13 §
(Som i RP)

ras endast på den grunden att beslutet är lagstri-
digt. (*Utesl.*)
(2 mom. *utesl.*)

13 a §

Över beslut som utlänningsverket har fattat
med stöd av denna lag får besvär anföras hos
länsrätten enligt vad som bestäms i förvaltnings-
processlagen (586/1996). Besvär kan dock anfö-

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 3 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.