

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2008 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av den europeiska konventionen om medborgarskap och om anslutning till konventionen om begränsning av statslöshet samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionerna som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2008 en proposition med förslag om godkännande av den europeiska konventionen om medborgarskap och om anslutning till konventionen om begränsning av statslöshet samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionerna som hör till området för lagstiftningen (RP 165/2007 rd) till grundlagsutskottet för behandling.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Henri Helo, inrikesministeriet
- regeringsråd Timo Turkki, försvarsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- assistent Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i Strasbourg i november 1997 ingångna europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen) och en anslutning till den i New York i augusti 1961 ingångna konventionen om begränsning av statslöshet samt att den ger sitt samtycke till att Finland gör två reservationer som avges med stöd av medborgarskapskonventionen och till ett meddelande om samma konvention.

De ledande principerna i medborgarskapskonventionen är att var och en har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet ska undvikas.

Konventionen innehåller en princip om icke-diskriminering. Vidare finns där bestämmelser om förvärv, förlust och återvinning av medborgarskap, om flerfaldigt medborgarskap och om förfaranden angående medborgarskap.

En fördragsslutande stat ska i regel bevilja en person född på dess territorium medborgarskap om personen inte får annat medborgarskap. Barn till medborgare i den staten ska också beviljas medborgarskap om de inte får annat medborgarskap. Förlust eller avsägelse av medborgarskap får i regel inte leda till statslöshet. Konventionen innehåller ett förbud mot att beröva en per-

son eller grupp av personer deras medborgarskap på grund av ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl.

Bestämmelserna i medborgarskapslagen, som trädde i kraft 2003, ligger i linje med bestämmelserna i både medborgarskapskonventionen och konventionen om begränsning av statslöshet.

Internationellt trädde medborgarskapskonventionen i kraft i mars 2000. För Finlands del träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid på tre månader räknat från den dag då Finland deponerat godtagande- eller godkännandeinstrumentet hos

Europarådets generalsekreterare. Konventionen om begränsning av statslöshet trädde i kraft internationellt i december 1975. För Finlands del träder den i kraft den nittionde dagen efter den dag då anslutningsinstrumentet deponerats hos Förenta nationernas generalsekreterare.

De föreslagna lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionerna som hör till området för lagstiftningen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordningar av republikens president och som sammanfaller med tidpunkten för respektive konventions ikraftträdande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventionerna

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning anser utskottet att det är angeläget och lämpligt att godkänna medborgarskapskonventionen och tillträda konventionen om begränsning av statslöshet. Utskottet tillstyrker propositionen, men med följande anmärkningar.

Syftet med medborgarskapskonventionen är att främja en successiv utveckling av de rättsliga principerna för medborgarskap och att införliva dem med den nationella lagstiftningen. Konventionen lyfter fram vars och ens rätt till medborgarskap och förbjuder att någon fråntas sitt medborgarskap på godtyckliga grunder. Lagstiftningen i de avtalsslutande staterna ska också utgå från principen att äktenskap, upplösning av äktenskap eller makes förändrade medborgarskap under äktenskapet inte automatiskt får inverka på den andra makens medborgarskap.

Syftet med konventionen om begränsning av statslöshet är att var och en ska ha medborgarskap i någon stat. Där ingår en rad bestämmelser som ska hindra att en person blir statslös.

I 5 § 1 mom. i grundlagen sägs det att barn får finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som närmare bestäms genom lag. Enligt grunder som be-

stäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Utifrån 2 mom. kan ingen fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på grunder som bestäms i lag och under förutsättning att han eller hon får medborgarskap i en annan stat.

I förarbetena till grundlagsreformen framhålls det att den statsförfattningsrättsliga betydelsen av finskt medborgarskap har minskat väsentligt efter att bestämmelserna i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna genom en reform 1995 utsträcktes till att i regel omfatta alla personer inom Finlands jurisdiktion (se RP 1/1998 rd, s. 78/I). Trots det tillmäts medborgarskapet fortfarande betydelse också i den nya grundlagen. Det finns bestämmelser om förvärv och förlust av medborgarskap i flera internationella konventioner, bland dem särskilt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om all slags diskriminering av kvinnor.

Medborgarskapet kan fortfarande sägas utgöra ett viktigt band mellan den enskilde och staten. Det är alltså både rättsligt och de facto en viktig institution för den enskilda människan. De konventioner som nu föreslås bli antagna är betydelsefulla framför allt för att deras centrala syfte är att undvika att en person blir helt utan medborgarskap. På det hela taget ser utskottet

dem som ett mycket positivt tillskott till det befintliga regelverk om medborgarskap som grundlagen och våra internationella åtaganden utgör.

Riksdagens samtycke och behandlingsordningen

Som det framgår av propositionens motivering innehåller båda konventionerna en lång rad bestämmelser som hör till området för lagstiftning och därför krävs riksdagens samtycke till konventionerna. Som exempel hänvisar utskottet till artikel 26 i medborgarskapskonventionen och artikel 13 i konventionen om begränsning av statslöshet. I båda anges vilken verkan konventionerna har på lagstiftning som är eller kan komma att träda i kraft eller på respektive stats nu gällande eller senare i kraft trädande internationella åtaganden. När det handlar om frågor som ska regleras i lag, hör konventionsbestämmelserna själva till området för lagstiftning.

Regeringen föreslår två reservationer mot medborgarskapskonventionen. Den första gäller artikel 21.3 g) och där ska konstateras att åtagandena enligt artikel 21 inte är bindande för Finland, om man utifrån värnpliktslagen måste förordna trupper till extra tjänstgöring. Den andra reservationen gäller artikel 22.a). Enligt punkt a) anses en medborgare som inte har obligatorisk militärtjänst inte ha fullgjort sina militära förpliktelser i Finland. Men personen kan befrias från militärtjänst med stöd av 74 eller 76 § i värnpliktslagen. Vidare föreslår regeringen att Finland lämnar ett meddelande om att den ålder som avses i artikel 22.b) är 30 år. Där är det fråga om när en person med medborgarskap i flera stater anses ha fullgjort sin militärtjänst i en annan stat i det fall att personen är medborgare i en stat där det inte finns obligatorisk militärtjänst och personen har sitt varaktiga hemvist inom den statens territorium.

Grundlagsutskottet brukar utgå från att riksdagen genom sitt explicita beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förplik-

telsens omfattning i relation till konventionerna (se t.ex. GrUU 16/2005 rd, GrUU 15/2004 rd, GrUU 21/2003 rd). Detta gäller också meddelanden med likadana effekter (se GrUU 21/2003 rd och GrUU 9/2003 rd). Förslagen till två reservationer och ett meddelande i propositionen ligger i linje med utskottets praxis.

Utskottet anser att reservationerna är lämpliga och tillstyrker riksdagens samtycke till dem. När propositionen lämnades till riksdagen hade riksdagen en proposition med förslag till ny värnpliktslag (RP 37/2007 rd) under behandling. Lagen trädde i kraft i början av året. Men ikraftträdandet förutsågs i formuleringen till den föreslagna reservationen till artikel 22.a) i medborgarskapskonventionen och därför har utskottet ingenting att anmärka på i fråga om formuleringen.

Utskottet tillstyrker också riksdagens samtycke till att Finland lämnar ett meddelande med anledning av artikel 22.b) i medborgarskapskonventionen.

Innehållsligt har konventionerna samband framför allt med 5 § i grundlagen om hur man förvärfvar, beviljas och befrias från medborgarskap. Båda konventionerna innehåller också diskrimineringsförbud, som är betydelsefulla med tanke på 6 § 2 mom. i grundlagen. Vidare innehåller medborgarskapskonventionen som sagt bestämmelser som har samband med skyldigheten att försvara landet i 127 § i grundlagen. Vissa bestämmelser i den konventionen har dessutom betydelse med tanke på rätten att söka ändring och rättsskyddsgarantierna i 21 § i grundlagen. Konventionerna och de föreslagna reservationerna till medborgarskapskonventionen och meddelandet med anledning av den harmonierar med de här bestämmelserna i grundlagen. Därmed kan beslut om dem fattas med enkel majoritet.

Lagförslagen

De föreslagna lagarna om sättande i kraft av konventionerna kan utifrån det som sagts ovan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att riksdagen godkänner konventionerna i propositionen,

att riksdagen godkänner de föreslagna reservationerna mot artikel 21 och 22 i

européiska konventionen om medborgarskap

att riksdagen godkänner det meddelande som avses i propositionen och

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 24 april 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Tuomo Hänninen /cent
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Naucélér /sv
Mikaela Nylander /sv
Tuula Pelttonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.