

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen (RP 80/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 5/2007 rd — Minna Sirnö /vänst m.fl.:
Lag om ändring av 17 § i medborgarskapslagen

- AM 55/2007 rd — Ilkka Kantola /sd: Finskt medborgarskap för utomlands bosatta finska medborgares makar

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Sonja Härmäläinen, inrikesministeriet
- överdirektör Jorma Vuorio, Migrationsverket
- ombudsman Paula Selenius, Suomi-Seura ry
- parlamentssekreterare Tina Nordqvist, Utlandsfinländarparlamentet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Dövas Förbund rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att medborgarskapslagen ändras. De huvudsakliga ändringarna innebär att de boendetider som förutsätts för beviljande av medborgarskap ska förkortas. Den oavbrutna boendetid som krävs i normalfallet ska förkortas till fem år och den förvärvade boendetid som krävs för beviljande av medborgarskap ska förkortas till sju år. Dessutom ska hälften av den tiden utlänning vistats i Finland med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd räknas som boendetid.

Dessutom ska undantagen från boendetidsvillkoret förtydligas. För att främja invandrares integrering i det finländska samhället ska man kunna avvika från boendetidsvillkoret om den sökande visar att han eller hon har förvärvat en sådan nivå av kunskaper i finska eller svenska som närmare definieras i lagen. Lagen föreslås likaså innehålla mer detaljerade bestämmelser om grunderna för undantag från oförvitlighetsvillkoret och om bestämmandet av den väntetid

som påförs i samband med undantag från detta villkor samt om väntetidens längd.

Tidigare finska medborgare ska kunna förvärva medborgarskap genom ett anmälningförfarande. Det betyder att den gällande lagens femåriga övergångsbestämmelse om att en tidigare finsk medborgare kan återförvärva sitt förlorade medborgarskap permanentas.

Lagen avses träda i kraft hösten 2011.

Motioner

Lagmotion

I lagmotion LM 5/2007 rd föreslås det att 17 § i medborgarskapslagen ändras så att man ska kunna visa att språkkunskapsvillkoret är uppfyllt ge-

nom att avlägga en allmän språkexamen på färdighetsnivå två, statens språkexamen med nöjaktig förmåga att använda språket i tal och skrift eller den grundläggande utbildningens lärokurs med finska eller svenska som modersmål. Språkkunskaperna kan också visas genom annan skolutbildning eller på något annat sätt, om den som utfärdar examensintyg över statens språkexamen har bedömt att språkkunskapsnivån uppfyller språkkunskapsvillkoret.

Åtgärdsmotion

I åtgärdsmotion AM 55/2007 rd föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att göra det möjligt för makar till finska medborgare bosatta utomlands att få finskt medborgarskap.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De viktigaste syftena med ändringarna i medborgarskapslagen är att underlätta för utlänningar som är permanent bosatta i Finland att anpassa sig genom att de snabbare får möjlighet till medborgarskap.

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 bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. 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). Medborgarskapet kan ändå 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 (GrUB 2/2008 rd).

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

13 §. Allmänna villkor för naturalisation. Språkkunskapsvillkoret för naturalisation är enligt föreslagna 13 § 1 mom. 6 punkten att utlänningen har nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska eller i stället för muntliga språkkunskaper motsvarande kunskaper i finskt eller finlandssvenskt teckenspråk.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk tryggas genom lag. Teckenspråk kan som språkligt system jämföras med talade språk (RP 309/1993 rd). Den föreslagna formuleringen särbehandlar dem som använder teckenspråk i relation till andra sökande eftersom de måste ha kunskaper i två språk: teckenspråk och skriftliga kunskaper i finska eller svenska. Därför föreslår utskottet att språkkunskapsvillkoret ändras så att nöjaktiga kunskaper i finskt eller finlandssvenskt tecken-

språk är ett alternativ till nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska.

14 §. Boendetidens början, 15 §. Vistelse som godkänns som boendetid och 16 §. Avbrott i oavbruten boendetid. Lagförslagets 14 § 2 mom. föreskriver på vilka grunder som en tidigare vistelse innan den sökandes identitet har utretts kan godkännas som boendetid. I sitt betänkande om medborgarskapslagen påpekade grundlagsutskottet att det på grund av 5 § i grundlagen måste föreskrivas genom lag om villkoren för att få medborgarskap. En alltför långtgående prövningsrätt harmonierar inte med detta. Beslut om medborgarskap kan därför inte i sista hand vara beroende av lämplighetsprövning utan är i alla delar bundet av lag (GrUB 8/2002 rd). Därför föreslår utskottet att ordalydelsen i föreslagna 2 mom. ändras så att den blir mer förpliktande. Utskottet föreslår också motsvarande ändringar i 15 § 2 mom. (vistelse som godkänns som boendetid) och 16 § 1 mom. (avbrott i oavbruten boendetid).

17 §. Bevis på språkkunskaper. Med stöd av 1 punkten ska det gå att visa att språkkunskapsvillkoret är uppfyllt genom att avlägga en allmän språkexamen på färdighetsnivå tre. Enligt utredning har översynen av den allmänna språkexamen som nämns i motiven till propositionen (s. 36/I) kommit så långt att den finska termen "yleistaitotaso" bör ändras till "taitotaso". Ändringen påverkar inte den svenska texten.

18 b §. Undantag från språkkunskapsvillkoret. Enligt den föreslagna 1 mom. 2 punkten kan den sökande beviljas finskt medborgarskap trots språkkunskapsvillkoret om han eller hon har fyllt 65 år och i Finland har flyktingstatus, status som alternativt skyddsbehövande eller uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd. Paragrafens 2 mom. föreslås föreskriva om undantag från språkkunskapsvillkoren för personer som inte är läs- och skrivkunniga samt för personer som fyllt 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd på någon annan grund än med stöd av 18 b § 1 mom. 2 punkten. Avvikelse från villkoret kan göras om den sökande kan påvisa att

han eller hon har elementära färdigheter att förstå och tala finska eller svenska eller regelbundet har deltagit i studier i finska eller svenska.

De föreslagna bestämmelserna bygger till viss del på den sökandes ålder och måste därför granskas mot bakgrund av 6 § 2 mom. i grundlagen. Paragrafen föreskriver att ingen får särbehandlas utan godtagbart skäl på grund av bland annat ålder. Grundlagsutskottet har nyligen tagit ställning till åldersrelaterad särbehandling (GrUU 44/2010 rd). Enligt utskottets praxis är det inte i sig konstitutionellt tvivelaktigt att ange åldersgränser, men det kräver någon godtagbar orsak med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. De godtagbara argumenten måste också stå i ett sakligt och nära samband med lagens syfte.

I propositionen motiveras inte den föreslagna åldersgränsen vid 65 år. En hög ålder kan enligt utskottets uppfattning påverka språkinläringen på ett sätt som med fog bör vägas in i beslutet om avvikelse från språkkunskapsvillkoret. Åldersgränsen står alltså i sakligt samband med bestämmelsens syfte att underlätta för äldre sökande att få finskt medborgarskap trots språkkunskapsvillkoret. Därför anser utskottet att en bestämmelse som bygger på åldern är godtagbar. Det är också värt att notera att 1 mom. 4 punkten föreskriver att avvikelse från språkkunskapsvillkoret får göras av synnerligen vägande skäl. Bestämmelsen möjliggör undantag från villkoret också i fråga om andra äldre sökande än de som fyllt 65 år. Den föreslagna åldersgränsen vid 65 år ingår också i den gällande lagen och kan anses vara relativt hög åtminstone när det gäller sökande vars funktionsförmåga är väsentligt nedsatt och vars förväntade livslängd i genomsnitt avviker betydligt från finländarnas t.ex. på grund av förhållandena i ursprungslandet. Utskottet ser det som viktigt att undersöka hur åldern påverkar språkinläringen och analysera bestämmelserna om ålder när medborgarskapslagen ses över.

19 §. Undantag från oförvitlighetsvillkoret. Enligt 3 mom. kan man vid bedömningen av ett undantag från oförvitlighetsvillkoret också beakta

en dom som meddelats utomlands, om det straff som dömts ut inte strider mot straffsystemet i Finland. Momentet motsvarar gällande 19 § 1 mom.

När man bedömer oförvitligheten i fråga om personer som söker finskt medborgarskap är det väsentligt om de sökande i utlandet har straffats för en gärning som enligt lag är straffbar i Finland också. Huruvida straffet och dess längd i utlandet motsvarar det finländska straffsystemet har främst betydelse när en väntetid bestäms enligt föreslagna 19 a §. Det här syftet med bestämmelsen framgår också av motiveringen till den gällande bestämmelsen (RP 235/2002 rd). Utskottet föreslår att ordalydelsen ändras så att momentet svarar mot det här syftet.

24 §. *Naturalisation av barn.* Enligt 1 mom. 2 punkten kan barn beviljas finskt medborgarskap på ansökan av vårdnadshavaren eller intressebevakaren om det annars finns vägande skäl för naturalisation. Utskottet föreslår en språklig korrigering i den finska texten och en precisering som innebär att det vägande skälet för naturalisation ska relatera till barnets bästa.

Motioner

Lagmotion LM 5/2007 rd. Utskottet har ovan föreslagit att det ska gå att visa att språkkunskapsvillkoret är uppfyllt genom att avlägga en allmän språkexamen på färdighetsnivå tre. Därför föreslår utskottet att lagmotionen förkastas.

Åtgärdsmotion AM 55/2007 rd. Utskottet ställer sig bakom förslaget att huvudregeln för boendevillkoret i 22 § 1 mom. i medborgarskapslagen förblir densamma som nu. Huvudregeln lindras av de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om avbrott i oavbruten boendetid och undantag från boendetidsvillkoret. Utskottet föreslår därför att åtgärdsmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotion LM 5/2007 rd och

förkastar åtgärdsmotion AM 55/2007 rd.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i medborgarskapslagen (359/2003) 2 § 10 punkten, 6 §, 13 § 1 mom., 14—19 §, 21 §, 22 § 1 punkten, 24 § 1 mom., 29 och 30 §, 34 § 2 mom., 35 § 2 mom., 44 § 1 mom., 45 § 1 mom. och 50 § 2 mom., av dem 15 § sådan den lyder i lag 327/2009, samt
fogas till lagen nya 18 a, 18 b och 19 a § som följer:

2 och 6 §
(Som i RP)

13 §

Allmänna villkor för naturalisation

En utlänning beviljas på ansökan finskt medborgarskap, om han eller hon när ansökan avgörs (1—5 punkten som i RP)

6) har nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska eller i stället *har* motsvarande kunskaper i finskt eller finlands-svenskt teckenspråk (*språkkunskapsvillkor*).
— — — — —

14 §

Boendetidens början

(1 mom. som i RP)

Om den sökandes identitet inte har utretts, börjar den godtagbara boendetiden först när den sökande har lagt fram en utredning om sin identitet. En tidigare vistelse eller en del av den *godkänns* som boendetid om den sökande har visat initiativ till att identiteten utreds, liksom den tid som den sökande tillbringat i landet som minderårig eller en del av den, om identiteten har varit outredd av en orsak som beror på vårdnadshavaren eller av någon annan orsak som inte beror på den sökande.

15 §

Vistelse som godkänns som boendetid

(1 mom. som i RP)

Med hänsyn till den sökandes ålder eller hälsotillstånd eller någon annan jämförbar orsak *godkänns* också den tid eller en del av den tid som den sökande har vistats i landet utan tillstånd som boendetid, om detta anses skäligt med tanke på den sökande.

16 §

Avbrott i oavbruten boendetid

Den oavbrutna boendetiden avbryts av andra än korta frånvaroperioder. Den oavbrutna boendetiden avbryts också om frånvaroperioder före-

kommer så regelbundet och om de är så många att den sökande för det mesta kan anses ha vistats eller vistas utanför Finland. Den oavbrutna boendetiden *förblir* dock (*utesl.*) oavbruten om frånvaron berott på en vägande personlig orsak.
(2—4 mom. som i RP)

17 §

Bevis på språkkunskaper

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

18, 18 a och 18 b §

(Som i RP)

19 §

Undantag från oförvitlighetsvillkoret

(1 mom. som i RP)

Vid bedömningen kan också en dom som meddelats utomlands beaktas, *om den gärning för vilken straffet dömts ut skulle vara ett brott under motsvarande omständigheter enligt Finlands lag.*

(3 mom. som i RP)

19 a, 21 och 22 §

(Som i RP)

24 §

Naturalisation av barn

Ett barn kan på sin vårdnadshavares eller intressebevakares ansökan beviljas finskt medborgarskap, om

(1 punkten som i RP)

2) det annars finns *sådana* vägande skäl för naturalisation som *hör samman med barnets bästa.*
— — — — —

29, 30, 34, 35, 44, 45 och 50 §

(Som i RP)

GrUB 8/2010 rd — RP 80/2010 rd

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 15 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Hannes Manninen /cent (delvis)
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml (delvis)
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.