

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 27/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Pihkanen, sisäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tutkijatohtori Hanna Hämäläinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2024.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Kansalaistamiseen edellytettävää asumisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi viidestä kahdeksaan vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää ehdotetaan vähennettäväksi. Laista ehdotetaan myös poistettavaksi kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa pidennetään yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaika pitenee yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Lisäksi lakiin lisätään uusi lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika, joka edistää kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

(2) Esityksen pääasiallisena tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 17) mukaan tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä. Keskeisenä tavoitteena on myös kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilöllä olisi kansalaisuuden saadessaan riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen muun muassa kielitaidon ja oman toimeentulon näkökulmasta. Pidemmän asumisajan tavoitteena on myös mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, kun esimerkiksi kansalaistamisen edellytyksenä olevaa nuhteettomuutta tarkasteltaisiin nykyistä pidemmältä ajanjaksolta. Esityksellä pyritään perustelujen (s. 17) mukaan myös siihen, että Suomen kansalaisuuden saamiseksi vaadittava asumisaika vastaisi nykyistä yhdenmukaisemmin muiden Pohjoismaiden edellyttämää asumisaikaa. Tavoitteena on lisäksi selkiyttää asumisaikaa koskevia säännöksiä, jolloin lain soveltaminen olisi selkeämpää ja ennakoitavampaa säännösten kohteen ja niiden soveltajan kannalta.

(3) Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin perustein myös ilmoituksen ja hakemuksen perusteella. Perustuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

(4) Perustuslain esitöissä todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (ks. HE 1/1998 vp, s. 77). Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisuuden voidaan kuitenkin sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä institutio (PeVM 2/2008 vp, s. 3, PeVM 8/2010 vp, s. 2). Kansalaisuus määrittelee edelleen esimerkiksi osaksi perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevien säännösten sekä perustuslain 14 §:n äänioikeutta koskevien säännösten soveltamisalaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2024 vp

(5) Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella. Asumisaikavaatimusta voidaan pitää yhtenä lainsäätäjän käytössä olevana keinona määrittellä kansalaisuuden saamisen edellytyksiä.

(6) Kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtiosisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimuksen mukaan sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Ehdotettu yleisen asumisaikavaatimuksen pidentäminen viidestä kahdeksaan vuoteen mahtuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleissopimuksen määrittelemän enimmäisajan sisään.

(7) Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77—78) mukaan selvää on, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Ehdotettu sääntely ei muodostu kyseisten vaatimusten kanalta ongelmalliseksi.

(8) Sopimusvaltioiden on pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artiklan mukaan mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottomien henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 9) mukaan 6 artiklan 4 kappaleessa mainittujen ryhmien kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa eri tavoin, esimerkiksi lyhyemmällä asumisajalla, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla. Lakiehdotuksen 20 a §:n mukaan kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton. Päätös hakemukseen on pääsäännön mukaan tehtävä viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun viranomaisen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat yleisestikin huomattavan pitkiä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota esitykseen sisältyviin lukuisiin viittauksiin hallitusohjelmaan, erityisesti siltä osin kuin tällaisia viittauksia käytetään esityksessä argumentaation tukena. Hallituksen esityksen laatimisohejden (jakso II) mukaan esitys on kirjoitettava hyvällä

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2024 vp

yleiskielellä. Se on laadittava tiiviiksi, ja siihen saa ottaa vain tiedot, jotka ovat eduskunnan päätöksenteon kannalta merkityksellisiä. Hallituksen esityksestä on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta. Valiokunta muistuttaa säännösten perustelujen merkityksestä myös säännösten asianmukaisen soveltamisen kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että esitykselle on esitetty sinänsä asiallisia perusteita.

Esityksen valmistelu

(10) Hallituksen esityksen (s. 54) mukaan hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain. Käsiteltävänä olevan esityksen ohella kansalaistamisen edellytyksiin tullessaan ehdottamaan muutoksia myös kahdessa muussa hallituksen esityksessä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja kevätistuntokaudella 2025.

(11) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Valiokunta on todennut perusoikeusarvioinnin yhteydessä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2024 vp

Helsingissä 7.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen