

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 80/2010 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat eduskunta-aloitteet:

— LA 5/2007 vp — Minna Sirnö /vas ym.: Laki kansalaisuuslain 17 §:n muuttamisesta

— TPA 55/2007 vp — Ilkka Kantola /sd: Suomen kansalaisuuden myöntäminen ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen puolisolle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- ylijohdaja Jorma Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- toiminnanjohtaja Paula Selenius, Suomi-Seura ry
- parlamenttisihteeri Tina Nordqvist, Ulkosuomalaisparlamentti
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- Kuurojen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Pääasialliset muutokset koskisivat kansalaisuuteen edellytettävän asumisajan lyhentämistä yhtäjaksoisen asumisajan osalta viiteen vuoteen ja kerätyn asumisajan osalta seitsemään vuoteen. Puolet Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta laskettaisiin mukaan asumisaikaan.

Asumisaikaedellytyksestä tehtäviä poikkeuksia selkiytettäisiin. Suomalaiseen yhteiskuntaan

kotoutumisen edistämiseksi asumisajasta voitaisiin poiketa, jos hakija osoittaa hallitsevansa suomen tai ruotsin kielen laissa tarkemmin edellytetyllä tasolla. Myös nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen perusteista sekä poikkeamisen yhteydessä määrättävän odotusajan määrittymisestä ja pituudesta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin laissa.

Entinen Suomen kansalainen voisi saada kansalaisuuden yhdellä ilmoitusmenettelyllä. Voimassa olevan lain entistä Suomen kansalaista

koskeva viiden vuoden siirtymäsäännös menetetyt kansalaisuuden takaisinsaamiseksi vakinaistettiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuun 2011.

Eduskunta-aloitteet

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 5/2007 vp ehdotetaan kansalaisuuslain 17 §:n muuttamista siten, että kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto yleistaitotasolla kaksi, valtion kielitutkinto tyydyttävällä

suullisella ja kirjallisella taidolla tai perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä. Kielitaito voidaan osoittaa myös muulla koulusivistyksellä tai muulla tavalla, jos valtion kielitutkinnon tutkintotodistuksen antaja on arvioinut kielitaidon tason vastaavan kielitaitoedellytystä.

Toimenpideoite

Toimenpideoitteessa TPA 55/2007 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen mahdollistamiseksi, että ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen puoliso voi saada Suomen kansalaisuuden.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kansalaisuuslain muutosten tärkeimpinä tavoitteina on edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten sopeutumista mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nykyistä nopeammin.

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädettyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (ks. HE 1/1998 vp, s. 77/I). Kansalaisuuden voidaan kuitenkin sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 2/2008 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoi-

tuksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

13 §. Kansalaistamisen yleiset edellytykset. Kansalaistamisen kielitaitoedellytyksenä on ehdotuksen 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan se, että ulkomaalaisella on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai suullisen kielitaidon sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla. Viittomakieli voidaan kielellisenä järjestelmänä rinnastaa puhuttuihin kieliin (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Ehdotetussa muodossaan säännös asettaisi viittomakieltä käyttävät eri asemaan muihin hakijoihin nähden edellyttäessään heiltä kahden eri kielen: viittomakielen ja suomen tai ruotsin kielen kirjallista taitoa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että kielitaitoedellytystä muutetaan siten, että suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen tyydyttävä taito on vaihto-

ehtoinen edellytys suomen tai ruotsin kielen tyydyttävälle suulliselle ja kirjalliselle taidolle.

14 §. Asumisajan alkaminen, 15 §. Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu ja 16 §. Yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen. Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentissa säädetään niistä perusteista, joilla hakijan henkilöllisyyden selvittämistä edeltävä Suomessa oleskeltu aika voidaan hyväksyä asumisaikaan. Perustuslakivaliokunta huomautti kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään siitä, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Sääntelyn korostettu harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopu-soinnussa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan, vaan sen on oltava kaikin osin lain säännöksiin sidottua (PeVM 2/2002 vp, s. 4/II). Tästä syystä valiokunta esittää ehdotetun 2 momentin sanamuodon muuttamista velvoittavampaan muotoon. Lisäksi valiokunta ehdottaa vastaavia muutoksia lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin (asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu) ja 16 §:n 1 momenttiin (yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen).

17 §. Kielitaidon osoittaminen. Pykäläehdotuksen 1 kohdan nojalla kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto yleistaitotasolla kolme. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen perusteluista (s. 32/II) ilmenevä yleisen kielitutkinnon uudistaminen on edennyt niin pitkälle, että kohtaa on syytä muuttaa siten, että "yleistaitotason" sijasta käytetään termiä "taitotaso".

18 b §. Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan nojalla hakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kielitaitoedellytyksestä huolimatta, jos hän on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitäärisen suojelun perusteella. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta luku- ja kirjoitustaidottoman ja 65-vuotiaan tai sitä vanhemman henkilön osalta, jolle

on myönnetty oleskelulupa muulla kuin 18 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla perusteella. Tällöin edellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakija osoittaisi hallitsevansa suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai osallistuneensa säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin.

Ehdotettua sääntelyä, joka perustuu osin hakijan ikään, on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella. Perustuslakivaliokunta on vastikään arvioinut ikään perustuvaa erilaista kohtelua (PeVL 44/2010 vp). Valiokunnan käytännössä ikärajojen asettamista ei sinänsä ole pidetty perustuslain kannalta arveluttavana, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Tämän hyväksyttävän syyn pitää olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.

Hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluita ehdotetulle 65 vuoden ikärajalta. Hakijan korkealla iällä voi olla valiokunnan käsityksen mukaan sellaisia vaikutuksia kielten oppimiseen, jotka on perusteltua ottaa huomioon päätettäessä kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Ikäraja on siten asiallisessa yhteydessä säännöksen tarkoitukseen lieventää vanhempien hakijoiden mahdollisuutta kielitaitoedellytyksestä huolimatta saada Suomen kansalaisuus. Valiokunta pitää sen vuoksi esitettyä ikään perustuvaa sääntelyä hyväksyttävänä. Huomion arvoista on lisäksi, että pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta erittäin painavasta syystä. Säännös mahdollistaa myös muiden iäkkäiden hakijoiden kuin yli 65-vuotiaiden osalta kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen. Ehdotettua 65 vuoden ikää, joka sisältyy myös voimassa olevaan lakiin, voidaan pitää suhteellisen korkeana ainakin niiden hakijoiden osalta, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja joiden kohdalla keskimääräinen elin-aikaodotus poikkeaa merkittävästi suomalaisten tilanteesta esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että iän vaikutusta kielten oppimiseen selvitetään ja uudis-

tettaessa kansalaisuuslakia arvioidaan myös ikään perustuvaa sääntelyä.

19 §. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeaminen. Pykälän 3 momentin perusteella nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös ulkomailla annettu tuomio, jos tuomittu rangaistus ei ole Suomen rangaistusjärjestelmän vastainen. Momentti vastaa nykyistä 19 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä.

Suomen kansalaisuutta hakevan nuhteettomuutta arvioitaessa on olennaista, onko hakijaa rangaistu ulkomailla teosta, joka on myös Suomessa säädetty rangaistavaksi. Sillä, vastaako ulkomailla määrätty rangaistus ja sen pituus Suomen rangaistusjärjestelmää, on merkitystä lähinnä ehdotetun 19 a §:n mukaista odotusaikaa määrättäessä. Säännöksen tämä tarkoitus käy ilmi myös nykyisen säännöksen perusteluista (HE 235/2002 vp, s. 47/I). Valiokunta ehdottaa momentin sanamuodon muuttamista vastamaan tätä tarkoitusta.

24 §. Lapsen kansalaistaminen. Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lapselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus huoltajan tai edunvalvojan hakemuksesta, jos kansalaistamiselle muutoin on painava syy. Valiokunta ehdottaa kielellisen korjauksen lisäksi sään-

nöksen täsmentämistä siten, että kansalaistamiselle on lapsen etuun liittyvä painava syy.

Eduskunta-aloitteet

Lakialoite LA 5/2007 vp. Valiokunta on edellä ehdottanut, että kielitaitoedellytyksen täyttämisen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lakialoite hylätään.

Toimenpidealoite TPA 55/2007 vp. Valiokunta puoltaa kansalaisuuslain 22 §:n 1 momentin asumisedellytystä koskevan pääsäännön säilyttämistä nykyisellään. Pääsääntöä lieventävät ehdotetut muutokset säännöksiin yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta ja asumisaikaedellytyksestä poikkeamisesta. Valiokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoite LA 5/2007 vp hylätään ja

että toimenpidealoite TPA 55/2007 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki**kansalaisuuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 2 §:n 10 kohta, 6 §, 13 §:n 1 momentti, 14—19 §, 21 §, 22 §:n 1 kohta, 24 §:n 1 momentti, 29 ja 30 §, 34 §:n 2 momentti, 35 §:n 2 momentti, 44 §:n 1 momentti, 45 §:n 1 momentti sekä 50 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 15 § osaksi laissa 327/2009, sekä

lisätään lakiin uusi 18 a, 18 b ja 19 a § seuraavasti:

2 ja 6 §
(Kuten HE)

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

(1—5 kohta kuten HE)

6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (*kielitaito-edellytys*).

14 §

Asumisajan alkaminen

(1 mom. kuten HE)

Jos hakijan henkilöllisyys on ollut selvittävä, hyväksyttävä asumisaika alkaa vasta, kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Tätä aikaisemmin oleskeltu aika tai osa siitä *hyväksytään* asumisaikaan, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi, samoin kuin alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

15 §

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

(1 mom. kuten HE)

Hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä *hyväksytään* asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena.

16 §

Yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen

Muut kuin lyhyet poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan. Yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa lisäksi, jos poissaoloja on niin säännöllisesti ja niin paljon, että hakijan voidaan katsoa oleskelleen tai oleskelevan enimmäkseen Suomen ulkopuolella. Jos poissaolo on johtunut painavasta henkilökohtaisesta syystä, *ei* yhtäjaksoinen asumisaika *kuitenkaan katkea*.

(2—4 mom. kuten HE)

17 §

Kielitaidon osoittaminen

Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla:

1) yleinen kielitutkinto *taitotasolla* kolme;
(2—8 kohta kuten HE)

18, 18 a ja 18 b §
(Kuten HE)

19 §

Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeaminen

(1 mom. kuten HE)

Myös ulkomailla annettu tuomio voidaan ottaa arvioinnissa huomioon, jos *teko, josta rangaistus on tuomittu, olisi vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos.*

(3 mom. kuten HE)

19 a, 21 ja 22 §
(Kuten HE)

24 §

Lapsen kansalaistaminen

Lapselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus huoltajan tai edunvalvojan tekemästä hakemuksesta, jos:

(1 kohta kuten HE)

2) (*poist.*) kansalaistamiselle muutoin on *lapsen etuun liittyvä* painava syy.

29, 30, 34, 35, 44, 45 ja 50 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
Hannes Manninen /kesk (osittain)
Elisabeth Naulé /r

Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok (osittain)
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.