

Asia: VN/28596/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on selvitetyn henkilöllisyyden muutosten osalta?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on kansallisen turvallisuuden osalta?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on nuhteettomuusedellytyksen muutoksista?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen muutoksista?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuden menettämisen muutoksista?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on esitysluonnoksen vaikutuksista?

-

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 27.11.2024, VN/28596/2023

Asia:

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Yleistä

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tämän esityksen ehdotuksilla on tarkoitus vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Lisäksi tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksistä henkilöllisyyteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon. Hakijan velvollisuutta selvittää omaa henkilöllisyyttään lisättäisiin. Nuhteettomuusedellytystä muutettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset olisivat entistä tuntuvammat. Toimeentulon osalta edellytettäisiin jatkossa turvattua toimeentuloa. Lisäksi korostettaisiin kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkitystä kansalaisuuden saamisen kannalta.

Kansalaisuuden menettämiseen ehdotetaan muutoksia tilanteissa, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärin tietojen antamisen perusteella tai syyllistyttyään tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin. Jatkossakaan kansalaisuutta ei voisi menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

Oikeuskansleri antoi edellisestä hallituksen esityksestä kansalaisuuslain muuttamiseksi lausunnon OKV/390/21/2024. Siinä todettiin muun muassa, että kansalaisuuden merkitys on perusoikeusnäkökulmasta vähentynyt perusoikeusuudistuksen jälkeen, sillä perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille. Kansalaisuuden merkitystä voidaan kuitenkin edelleen pitää huomattavana etenkin kriisitilanteissa. Vaikka perusoikeuksien suoja on lähtökohtaisesti ulotettu jokaiselle, on kansalaisuudella edelleen hyvin suuri oikeudellinen merkitys. Useat osallistumisoikeudet ja eräät muut oikeudet on suoraan sidottu kansalaisuuteen. EU:n jäsenvaltiossa merkityksellinen on myös unionin kansalaisuus, joka liittyy suoraan perustuslain tasoisessa oikeudessa unionin jäsenvaltion kansalaisuuteen. Siksi kysymykset kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja menettelyistä ovat oikeudellisesti edelleen hyvin tärkeitä.

Kansalaisuuteen ja kansalaisuuden saamiseen liittyy myös muita tärkeitä vaikutuksia. Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilö tulee perustuslaissa tarkoitetun Suomen kansan osaksi ja voi lailla säädetyllä tavalla osallistua Suomen kansalle kuuluvan valtiollisen vallan käyttämiseen.

Lausuntopyyntön ja hallituksen esitysluonnoksen kieli

Hallituksen esityksistä järjestettävällä kuulemisella on merkitystä perustuslain 14 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esitysten kuulemismenettely on toteutettava niin, että ihmisillä ja eri tahoilla on tosiasialliset mahdollisuudet käyttää perustuslain takaamaa osallistumisoikeuttaan (ks. esim. OKV/1772/10/2023 ym., OKV/390/21/2024, OKV/303/10/2024, OKV/1007/10/2024).

Havaintoni mukaan sisäministeriön lausuntopyyntö kohdistuu pelkästään suomenkieliseen hallituksen esitysluonnokseen, eikä ruotsinkielistä käännöstä ole saatavilla. Lausuntopalvelu.fi:ssä on niin ikään saatavilla pelkästään suomenkieliset ohjeet lausuntojen antamisesta. Viranomaisten on perustuslain mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä turvataan kieliryhmien tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tämä koskee myös tiedonvälitystä. Kielilain 32 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen tulee huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Vähimmäisvaatimuksista lausuntopyynnön kääntämisessä ruotsin kielelle säädetään kielilain 27, 31 ja 32 §:ssä. Kielilain 32 §:n mukaan valtion viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Myös lausuntopyynnön julkaiseminen avoimessa tietoverkossa, kuten lausuntopalvelussa, on tällaista tiedottamista. Siksi kaksikielisen viranomaisen tulee antaa tällaiset lausuntopyynnot myös ruotsiksi. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut lausuntopalvelu.fi-palvelussa lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä (EOAK/3445/2022). Oikeusasiamies totesi ratkaisussa, että lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Kansalaisuuslain kohdalla merkitystä on annettava myös Ahvenanmaan itsehallintolain säädöksille. Kansalaisuutta koskeva sääntely on voimassa myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunnan kieli on ruotsi ja 38 §:n mukaan valtakunnan ja maakunnan kirjeenvaihtokieli on ruotsiksi. Tästäkin syystä lausuntopyyntö ja hallituksen esitysluonnos tulee olla saatavilla myös ruotsiksi.

Katson, että hallituksen esityksestä on järjestettävä kuulemiskierros myös ruotsiksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Kansallinen turvallisuus

Nykyisen kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin mukaan henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Säännöksen esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 39) mukaan hakijaa ei muun muassa kansalaistettaisi, jos siitä olisi haittaa valtakunnan turvallisuuden taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laissa käytetty ilmaisu ”valtion turvallisuus” korvataan ilmaisulla ”kansallinen turvallisuus”. Perusteluiden mukaan (kohta 2.1.3 Kansallinen turvallisuus) kansallisessa turvallisuudessa on kyse koko suomalaisen yhteiskunnan yhteisestä turvallisuudesta ja Suomen suvereniteetista. Edelleen todetaan, että käsitteenä kansallinen turvallisuus on dynaaminen ja määrittyy sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Kansallista turvallisuutta kuvataan usein siihen kohdistuvien uhkien kautta. Nämä ovat uhkia, jotka vaikuttavat koko suomalaiseen yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridi-vaikuttaminen, kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Nähdäkseni perustelut ovat jossain määrin epämääräiset, eikä muutoksen täsmällinen tarkoitus käy selkeästi ilmi. Vaikuttaa siltä, että ehdotettu muotoilu toisi lainsoveltajalle enemmän harkintavaltaa ja mahdollistaisi hyvin laajan ja tulkinnanvaraisen arvion siitä, milloin henkilö voidaan kansalaistaa. Tämän kaltainen sääntely on omiaan aiheuttamaan ennakoimatonta ja pahimmassa tapauksissa jopa mielivaltaista soveltamista. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nähdäkseni hallituksen esitysluonnoksessa edotettu muutos, joka koskee nykyisen lain 13 §:ää ja ehdotetun lain 6 §:ää on liian epäselvä ja sitä tulee tarkentaa.

Perusoikeuksien rajoittaminen

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös useiden kansainvälisten sopimusten määräyksiin. Se on mainittu esimerkiksi eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen periaatteissa.

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

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy melko paljon perusoikeusvaikutusten arviointia sekä arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeussäätelyyn. Lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esille, että ehdotus on vain yksi hallituksen useista kansalaisuuslakiin ehdottamista muutoksista. Kaikkien eri ehdotusten yhteisvaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta on arvioitu jonkin verran (ks. perustuslakivaliokunnan edellyttämästä arviosta PeVL 16/2024 vp, kappale 11). Hallituksen esitykseen sisältyy myös tarpeellinen arvio ehdotusten suhteesta unionin oikeuteen.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Ehdotettavista muutoksista seuraisi se, että työttömänä olevat henkilöt olisivat eri asemassa esimerkiksi työssä käyviin verrattuna, koska työttömyysetuuksilla ja toimeentuloetuella elävät henkilöt eivät täyttäisi uutta toimeentuloedellytystä. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, on arvioitava, voidaanko tällaista toimeentuloon liittyvää erilaista kohtelua pitää hyväksyttävänä (luku 4.2.4 sekä luku 12.2). Hallituksen esityksessä katsotaan, että kansalaisuuden saamiselle voidaan asettaa erilaisia, varsinkin kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä. Myös useassa muussa maassa kansalaistaminen edellyttää jonkinlaista toimeentulon osoittamista. Tässä esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen tarkastelujaksona olisi viimeksi kuluneet kaksi vuotta, jonka aikana tiettyihin etuuksiin olisi saanut turvautua ainoastaan enintään kolmen kuukauden ajan. Tarkoituksena olisi se, että henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään kansalaistamisedellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa. Henkilö, joka ei jonakin ajankohtana täyttäisi toimeentuloedellytystä, voisi kuitenkin täyttää sen työllistyttyään myöhempänä ajankohtana. Ehdotettavasta edellytyksestä voitaisiin myös poiketa, jos hakija jäisi työttömäksi sen jälkeen, kun hänen kansalaisuushakemuksensa olisi tullut vireille. Esityksessä ehdotetaan myös, että toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa terveydentilan, vammaisuuden tai muun erittäin painavan syyn perusteella.

Nähdäkseni hallituksen esitysluonnoksessa esitetään siten joitakin, joskin melko vähäisiä, näkemyksiä siitä, millä perusteella perustuslain 6 §:ssä suojattua yhdenvertaisuutta rajoitettaisiin. Hyväksyttävyyden arvioinnin lisäksi hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin arvioida myös muita perusoikeuksien rajoitusperusteita, tässä tapauksessa ainakin edellytystä lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen suhteellisuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on syytä kiinnittää erityistä huomiota ilmaisun ”kansallinen turvallisuus” epämääräisyydelle. Ei ole ilmeistä, että sääntely täyttäisi tältä osin perustuslain 6 §:n vaatimuksia, tai että perusoikeuden rajoittaminen olisi täsmällistä tai tarkkarajaista.

Hallituksen esitysluonnoksen luvun 12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset lopussa todetaan yhteenvedona, että niin kansalaisuuden saamisen kuin myös kansalaisuuden menettämisen osalta ehdotettavia muutoksia voitaisiin pitää yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmasta mahdollisina. Edellä mainituilla perusteilla voitaisiin katsoa, että ehdotetut muutokset eivät muodostuisi kohtuuttomiksi. Nähdäkseni näissä maininnoissa kiteytyy hallituksen esitysluonnoksessa ilmenevä epävarmuus siitä, täyttääkö yhdenvertaisuuden rajoittaminen perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Jatkovalmistelussa tätä on arvioitava tarkemmin ja suhteutettava arvio kiinteämmin sekä perustuslakivaliokunnan että kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia koskevaan yhdenvertaisuutta koskevaan oikeuskäytäntöön.

Sukupuolten tasa-arvo ja lasten oikeudet

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy kiitettävästi arviointia ehdotusten vaikutuksista sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen (luku 4.2.7) sekä vaikutuksista lapsiin (4.2.8.1). Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy tarpeellinen arvio ehdotusten vaikutuksista lasten oikeuksiin luvussa 12.4.1 Yleissopimus lapsen oikeuksista.

Lasten osalta esitysluonnoksessa todetaan avoimesti ehdotuksella olevan vaikutuksia lasten mahdollisuuksiin saada kansalaisuus. Jos työttömänä oleva vanhempi ei täyttäisi toimeentuloedellytystä ja hänen hakemukseensa tehtäisiin kielteinen päätös, eivät hänen kanssahakijoina olevat lapsensa saisi Suomen kansalaisuutta. Lisäksi todetaan, että nuhteettomuusedellytys koskee 15 vuotta täyttäneitä, joten tältä osin muutokset voivat vaikuttaa suoraan myös lasten kansalaisuuden saamiseen.

Lasten kannalta merkittävää on, lapsille voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus yhdessä huoltajansa kanssa, mihin ei ehdoteta tässä esityksessä muutoksia. Kansalaisuuslaki mahdollistaa siten jatkossakin sen, että koko perheelle voidaan myöntää kansalaisuus samanaikaisesti. Kansalaisuuden saaminen kanssahakijana edellyttää jatkossakin sitä, että myös hakijana olevalle huoltajalle voidaan samalla myöntää kansalaisuus. Lapsi voidaan lisäksi jatkossakin kansalaistaa kansalaisuuslain 24 §:n mukaisilla edellytyksillä yksin. Hakemuksen voi jatkossakin tehdä lapsen puolesta hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia myös siihen, milloin Suomen kansalaisuuden voi menettää väärin tietojen antamisen tai tiettyihin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Lasten kansalaisuuden menettämisen osalta sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Väärin tietojen antamiseen perustuvan kansalaisuuden menettämisen yhteydessä henkilön lapsi ei voisi jatkossakaan menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen toinen vanhempi on Suomen kansalainen, minkä lisäksi lapsen osalta olisi jatkossakin otettava huomioon hänen ikänsä ja siteensä Suomeen (kansalaisuuslaki 33 §). Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhempansa menettäisi kansalaisuuden vakavaan rikokseen syyllistymisen perusteella (kansalaisuuslaki 33 a ja b §).

Vaikutukset pakolaisiin

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy niin ikään tarpeellinen arvio ehdotusten vaikutuksista pakolaisiin. Luvussa 12.4.2 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus todetaan, että Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia niihin kansalaisuuslain säännöksiin, joiden tarkoituksena on helpottaa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaistamista. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemukset on myös jatkossa käsiteltävä 20 a §:n mukaisesti kiireellisenä ja viimeistään vuoden määräajan kuluessa.

17 a § Toimeentulon osoittaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta 17 §:ää, joka koskee toimeentulon osoittamista. Sen mukaan hakijan toimeentulo katsotaan 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla turvatuksi, jos hän antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Toimeentulon osoittamista ei edellytetä alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä hakijalta. Toimeentulon osoittamisesta voidaan poiketa, jos hakija ei pysty täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle on muutoin olemassa erittäin painava syy.

Sääntelytekniikkaa voidaan pitää jossain määrin epäselvänä siksi, että 2 ja 3 momenteissa ehdotettavat poikkeukset on kirjattu nimenomaan poikkeuksiksi toimeentulon osoittamiseen. Johdonmukaisempaa olisi, että poikkeukset olisivat pikemminkin poikkeuksia 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettyyn edellytykseen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista saa useammassa kohtaa sen kuvan, että poikkeuksilla haetaan poikkeusta juuri tähän sääntöön, joka koskee kansalaistamista sillä edellytyksellä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen

Hallituksen esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluiden lopussa todetaan, että edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Hallituksen

esityksessä tulisi täsmentää, miltä osin tai mistä aiheesta hallitus katsoo perustuslakivaliokunnan lausunnon olevan tarpeellinen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto