



Sisäministeriö

Viite:

Lausuntopyyntö 1.10.2021 VN/6060/2021

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta sekä valtioneuvoston kansalaisuudesta antamaan asetukseen 1.10.2021

Yleistä

Kansalaisuuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen mukaan kansalaisuuslain muutoksella ei vaikuteta perustuslain 5 §:ssä säädettyyn oikeuteen rajoittavasti. Hallituksen esityksen vaikutusten katsotaan olevan enemmän oikeustilaa selkeyttävät. Joillakin esitetyillä muutoksilla otetaan paremmin huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten lasten oikeudet. Esityksessä on kuitenkin eräitä kohtia, joita voitaisiin tarkentaa lain ennakoitavuuden parantamiseksi sekä harkinnanvaraisuuden vähentämiseksi.

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

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on 3 momentin mukaan

kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 1/1998 vp, s. 77/1). Kansalaisuus muodostaa kuitenkin edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja on siten jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2/1).

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II). Valiokunta katsoi, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei valiokunnan mukaan siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Ehdotan huomiotavaksi tiettyjä seikkoja perustuslakivaliokunnan huomioiden perusteella ehdotettujen säännösmuutosten perusteluissa seuraavasti.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä.

Selvitetty henkilöllisyys

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan 6 §. Selvitetty henkilöllisyys. Pykälässä säädetään Suomen kansalaisuuden myöntämisen edellytyksenä olevasta selvitetystä henkilöllisyydestä. Kyse on kansalaisuuden saamisen perusedellytyksestä. Kansalaisuuden saamisen varsinaisia edellytyksiä ei tutkita, jos henkilöllisyys on epäselvä.

Henkilöllisyydestä ei välttämättä edellytetä asiakirjanäyttöä. Asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisen aseman saaneilta. Asiakirjanäytöllä ei niin ikään ole merkitystä, jos jonkin valtion antamia asiakirjoja ei lähtökohtaisesti pidetä luotettavina tai jos valtiolta puuttuu toimivaltainen taho, joka voi pätevästi antaa henkilöä koskevia asiakirjoja. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Selvitetyn henkilöllisyyden arviointi perustuu nykyisessä oikeustilassa vahvasti kokonaisharkinnalle (KHO:2018:99; KHO:2014:106; KHO:2014:105). Ratkaisu tehdään henkilöstä kokonaisuudessaan olemassa

olevien tietojen perusteella (KHO:2021:4). Luotettavuuden arviointi koskee myös asiakirjanäyttöä. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota huomioon passin myöntämisestä saatuun selvitykseen ja siihen, että esitettyjen asiakirjojen sisältämät tiedot poikkesivat toisistaan (KHO:2014:105). Henkilöllisyyttä ei pidetty selvitetynä, kun hakija oli esittänyt henkilöllisyytensä osoittamiseksi asiakirjoja, jotka Keskusrikospoliisin rikostekninen laboratorio oli todennut väärennetyiksi (12.10.2017/5052).

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä mainittaisiin henkilöllisyyden luotettavuuden arvioinnin olevan kokonaisharkintaa. Kokonaisharkinnassa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi oleskelulupa-asian yhteydessä mahdollisesti tehty oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi. Oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella ei kuitenkaan voida saada tarkkaa tietoa eikä edes täysin luotettavaa arviota hakijan iästä. Henkilöllisyyttä voitaisiin siten pitää epäselvänä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella vain, jos hakijan ilmoittama ikä olisi huomattavassa ristiriidassa tutkimuksen perusteella arvioidun iän kanssa ja ero olisi selvästi yli tutkimukseen liittyvän vaihteluvälin ja virhemarginaalin. Kokonaisharkinnassa on myös otettava huomioon esimerkiksi se, että kansainvälistä suojelua saaneen henkilön pakomatka on saattanut olla mahdollinen vain väärennetyillä asiakirjoilla. Henkilöllisyyttä ei siten voitaisi pitää epäselvänä pelkästään sillä perusteella, että Suomesta turvapaikkaa hakeneella henkilöllä on maahan tullessaan ollut hallussaan väärennetty matkustusasiakirja.

Lisäksi 2 momentin sanamuotoa tarkennettaisiin siten, selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää luotettavana pidettävällä asiakirjanäytöllä.

Sääntelyn selkeyttämiseksi ehdotetaan myös, että 14 §:n 2 momentissa olevat säännökset kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista siirrettäisiin 6 §:n 2 momenttiin. Tällaisia seikkoja ovat hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämiseksi, samoin kuin se, että alaikäisen henkilöllisyys on ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan siten lisättäväksi, että kokonaisharkinnassa otettaisiin huomioon myös hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämisessä ja se, onko alle 18-vuotiaan henkilöllisyys ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä. Pykälän 3 momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajasta, jonka perusteella henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, vaikka hakija olisi aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Ajan kulumisen ja esiintymisen yhdellä henkilöllisyydellä osoittavat käytetyltä henkilöllisyydeltä tiettyä pysyvyyttä ja todennäköisyyttä. Hakijalla ei kymmenen vuoden määräaikana ole aktiivista velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään esimerkiksi kansallisella passilla, vaan kyseessä on hakijalle kuuluva viimesijainen keino osoittaa henkilöllisyytensä pysyvyyttä (KHO:2021:30). Määräaika alkaa kulua siitä, kun henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään (19.8.2016/3437).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun esiselvityksen yhteydessä antaman lausunnon (21.8.2020) mukaan nykyinen kansalaisuuslain 6 §:ään liittyvä sääntely sekä etenkin soveltamiskäytäntö eivät ole esitöiden (HE 235/2002 vp) tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintaohjeiden mukaisia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan etenkin monet turvapaikkaprosessin läpi käyneet ovat henkilöllisyyden varmentamisen suhteen eriarvoisessa asemassa suhteessa muuta kautta maahan tulleisiin ja täällä oleskeleviin ulkomaalaisiin. Kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla on usein suurempi riski siihen, että hakijan henkilöllisyyttä ei pidetä kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla luotettavasti selvitettyinä.

Kannanottoni

Kehotan jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota esityksen 6 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulee kuvata täsmällisemmin mitä säännöksen 2 momenttiin lisätyllä ”luotettavana pidettävällä asiakirjanäytöllä” tarkoitetaan. Säännöksen perusteluineen tulee olla lain säännöksiin sidottua, siten kuin perustuslain 5 §:ssä (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) edellytetään. Kyseinen ilmaus jättää liikaa harkintavaltaa viranomaiselle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijä

Anna-Maarit Pimiä



Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

OKV/2710/21/2021

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksikansalaisuuslain muuttamisesta

Asiakirja / Dokument / Document:

OKV/2710/21/2021-OKV-2

OK:n lausunto OKV/2710/21/2021

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Pimiä Anna-Maarit 912453778	2021-11-04T17:08:00	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Pöysti Tuomas 912198006	2021-11-04T18:20:55	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

679988ff60bb74865aba69bdf29bb722dab8d6c273cdea61798201cf0a463d14