



MUISTIO: VALTIONEUVOSTON ASETUS KANSALAISUUDESTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Kansalaisuuslain (359/2003) 51 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin viranomaisten tehtävistä hakemuksen, ilmoituksen ja kansalaisuusasetman määrittämisestä koskevan asian vireillepanossa ja käsittelyssä, käsittelymaksun suorittamisesta pantaessa asia vireille kunniakonsulaatissa sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön järjestämisestä toimien tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi ja tiedonvälityksestä huolehtimiseksi Suomen kansalaisuutta koskevissa asioissa. Tällaisia tarkempia säännöksiä sisältyy valtioneuvoston kansalaisuudesta annettuun asetukseen (293/2013).

Sisäministeriössä asetettiin 21.10.2020 hanke kansalaisuuslain ja valtioneuvoston kansalaisuudesta annetun asetuksen muuttamiseksi. Tavoitteena on ajantasaistaa ja selkiyttää lain ja asetuksen säännöksiä esiselvityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Asetusta olisi ajantasaistettava siten, että siinä huomioitaisiin tilanteet, joissa lapsella on kaksi äitiä. Lisäksi säännöksissä olisi otettava huomioon, että poliisi ei enää ota vastaan kansalaisuus-hakemuksia eikä -ilmoituksia.

2 Säännöskohtaiset perustelut

1 § Velvollisuus pyytää kansalaisuusasetman määrittämistä

Pykälän 1 momentissa säädetään tilanteista, joissa Digi- ja väestötietovirastolla tai Ahvenanmaan valtionvirastolla on velvollisuus pyytää Maahanmuuttovirastoa määrittämään Suomessa syntyneen lapsen kansalaisuusasetman. Määrittämisvelvollisuus koskee lapsia, jotka merkitään väestötietojärjestelmään. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston on pyydettävä lapsen kansalaisuusasetman määrittämistä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun se on saanut tiedon lapsen syntymästä.

Kansalaisuusasetman määrittämistä on pyydettävä ensinnäkin silloin, kun avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen äiti ei ole Suomen kansalainen ja isyyttä ei joko ole vahvistettu tai isäksi on vahvistettu vieraan valtion kansalainen. Toiseksi määrittämistä on pyydettävä, jos avioliitossa syntyneen lapsen vanhemmista kumpikaan ei ole Suomen kansalainen eikä heillä ole saman vieraan valtion kansalaisuutta. Kolmanneksi määrittämistä on pyydettävä siinä tapauksessa, että avioliitossa syntyneen lapsen vanhemmista kumpikaan ei ole Suomen kansalainen ja heillä on saman vieraan valtion kansalaisuus, mutta vanhempien kansalaisuus ei vanhempien kansalaisuusvaltion lainsäädännön mukaan siirry suoraan lain nojalla lapselle.

22.9.2021

Säännöksillä pyritään osaltaan varmistamaan, ettei lapsi jää ilman kansalaisuutta. Kansalaisuuslain yhtenä tarkoituksena on lain 1 §:n 2 momentin mukaan estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta. Tähän liittyy myös se, että lapsi saa eräissä tilanteissa Suomen kansalaisuuden syntymämaaperiaatteen perusteella lain 9 tai 12 §:n nojalla. Viranomaisten on puolestaan eräissä tilanteissa ilmoitettava Suomessa syntyneestä lapsesta Maahanmuuttovirastolle, jotta tämä voi määrittää lapsen kansalaisuusaseman.

Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos hän syntyy Suomessa eikä saa syntyessään minkään vieraan valtion kansalaisuutta, eikä hänellä syntymänsä perusteella ole edes toissijaisesti oikeutta saada minkään vieraan valtion kansalaisuutta. Kansalaisuuslain 9 §:n 2 momentissa säädetään puolestaan syntymämaaperiaatteesta eräissä tilanteissa, joissa lapsen vanhempi on saanut suojelua kansalaisuusvaltionsa viranomaisia vastaan.

Asetuksen 1 §:n 1 momentissa ei ole huomioitu tilanteita, joissa lapsella on kaksi äitiä. Kansalaisuuslakia on muutettu 1.4.2019 lukien siten, että siinä on otettu huomioon äitiyslain (253/2018) mukainen tilanne, jossa lapsella on kaksi äitiä. Avioliittolakia (234/1929) on puolestaan muutettu 1.3.2017 lukien siten, että aviopuolisot voivat olla samaa sukupuolta.

Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksesta 1 momentin säännökseen. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston ei tarvitse pyytää 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä, jos tieto lapsen kansalaisuudesta voidaan merkitä väestötietojärjestelmään ilman kansalaisuusaseman määrittämistä siksi, että tieto on luotettavasti varmistettu. Kansalaisuutta koskevan tiedon luotettavuus varmistetaan noudattaen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 19 §:n 1 ja 2 momenttia.

Koska asetuksen 1 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä liittyy kiinteästi kansalaisuudettomuuden estämiseen, kansalaisuusaseman määrittämistä ei tarvitsisi pyytää silloin, kun lapsi on voitu todeta jonkin valtion kansalaiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädetään Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston velvollisuudesta pyytää Maahanmuuttovirastoa määrittämään kansalaisuuslain 12 §:ssä tarkoitettun löytölapsen tai kansalaisuudeltaan tuntemattomien vanhempien lapsen kansalaisuusasema.

Kansalaisuuslain 12 §:n 1 momentin mukaan Suomessa tavattavaa löytölasta pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin hänen ei ole todettu olevan vieraan valtion kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan Suomessa syntynyttä lasta, jonka vanhempien kansalaisuus on tuntematon, pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin hänen ei ole todettu olevan vieraan valtion kansalainen. Sekä löytölapsen että kansalaisuudeltaan tuntemattomien vanhempien lapsen Suomen kansalaisuus kuitenkin säilyy, jos lapsi todetaan vieraan valtion kansalaiseksi vasta sen jälkeen, kun hän on täyttänyt viisi vuotta.

Kansalaisuuslain 40 §:n 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto ilmoittavat Maahanmuuttovirastolle Suomessa syntyneestä lapsesta, jos lapsen vanhemmat on väestötietojärjestelmään merkitty kansalaisuudettomiksi tai jos vanhempien kansalaisuus on tuntematon.

22.9.2021

Asetuksen 1 §:n 4 momentissa säädetään puolestaan eri viranomaisten velvollisuudesta pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä, jos on perusteltua aihetta olettaa, että väestötietojärjestelmään Suomen kansalaiseksi merkitty henkilö ei ole Suomen kansalainen.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä olisi pyydettävä myös silloin, kun lapsella on äitiyslain nojalla kaksi äitiä ja kummallakaan näistä ei ole Suomen kansalaisuutta. Näin varmistettaisiin, että Suomessa syntyvä kahden äidin lapsi ei jää kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuusaseman määrittämistä ei kuitenkaan 2 momentin mukaisesti tarvitsisi pyytää, jos tieto kansalaisuudesta olisi varmistettu esimerkiksi lapsen omasta kansallisesta passista.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että sen 2 momentin sanamuodosta ilmenisi, että jonkin valtion kansalaisuuden varmistaminen lapselle riittää. Kansalaisuusaseman määrittämistä ei siis tarvitsisi pyytää lapsen mahdollisten muiden kansalaisuuksien selvittämiseksi. Lapsen huoltajat voivat silti edelleenkin itse toimittaa selvityksen myös lapsella olevista muista kansalaisuuksista.

Lisäksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 3 momentissa mainittaisiin erikseen myös kansalaisuudettomat vanhemmat.

2 § Isyyden kumoamista koskeva ilmoitus

Pykälässä säädetään Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston velvollisuudesta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle isyyden kumoamisesta silloin, kun isyyden kumoamisella saattaa olla vaikutusta lapsen Suomen kansalaisuuteen.

Kansalaisuuslain 32 §:ssä säädetään isyyden tai äitiyden kumoamisen vaikutuksesta lapsen kansalaisuuteen. Jos isyys tai äitiys kumotaan ja lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden kyseisen vanhemman kansalaisuuden perusteella, Maahanmuuttovirasto voi laissa säädettyin edellytyksin ja lain 3 §:n 1 momentin toimivaltasäännöksen nojalla tehdä päätöksen lapsen kansalaisuuden menettämisestä.

Asetuksen 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto saisi Digi- ja väestötietovirastolta ja Ahvenanmaan valtionvirastolta tiedon paitsi isyyden, myös äitiyden kumoamisesta. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi tehtävä ilmoitus Maahanmuuttovirastolle, jos lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden vanhemman Suomen kansalaisuuden perusteella ja tämän vanhemmuus on sittemmin kumottu.

Pykälän otsikkoa ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että se kattaisi myös äitiyden kumoamisen.

3 § Henkilöllisyyden tarkastaminen

Pykälässä säädetään tarkemmin siitä, miten henkilöllisyys tarkastetaan hakemuksen tai ilmoituksen vireillepanon yhteydessä. Kansalaisuuslain 44 §:n 1 momentin mukaan hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti Maahanmuuttovirastolle. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä eräät kansalaisuusilmoitukset voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai kunniakonsulaattiin.

22.9.2021

Kansalaisuuslain 44 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tai edustusto tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyyden. Myös kanssahakijan tai hakijana olevan lapsen henkilöllisyys tarkastetaan, jos lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus.

Kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Pykälän 2 momentin mukaan selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista.

Asetuksen 3 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei mainittaisi vastaanottajaviranomaisena poliisia, joka ei enää ota vastaan kansalaisuutta koskevia hakemuksia ja ilmoituksia.

4 § Vastaanottajaviranomaisen lausunto

Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, että hakemuksen tai kansalaisuusilmoituksen vastaanottanut poliisi tai edustusto ilmoittaa lausunnossaan, miten hakijan ja kanssahakijan henkilöllisyys on tarkastettu sekä näkemyksensä hakijan hakemukseen tai kansalaisuusilmoitukseen liittämien asiakirjojen luotettavuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi ja edustusto ilmoittavat lausunnossaan myös sellaiset tiedossaan olevat seikat, joilla voi olla merkitystä asiaa ratkaistaessa.

Pykälän 1 ja 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä ei mainittaisi vastaanottajaviranomaisena poliisia, joka ei enää ota vastaan kansalaisuutta koskevia hakemuksia ja ilmoituksia. Lisäksi lausunnon antaminen korvattaisiin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tehtävillä merkinnöillä. Tällä ei olisi vaikutusta kirjattavien tietojen sisältöön, mutta muutoksella otettaisiin huomioon ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehitys vastaanottajaviranomaisen työvälteenä.

Myös pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että vastaanottajaviranomaisen lausunto korvattaisiin vastaanottajaviranomaisen merkinnöillä.

6 § Viranomaisten välinen yhteistyö

Pykälässä säädetään siitä, että Maahanmuuttovirasto, Digi- ja väestötietovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto, poliisi, Pääesikunta, siviilipalvelukeskus, ulkoasiainministeriö ja edustustot sopivat keskenään yhteistyöstä, joka liittyy Suomen kansalaisuutta koskeviin asioihin. Maahanmuuttovirasto on vuonna 2004 perustanut kansalaisuustyöryhmän, johon pykälässä mainitut tahot osallistuvat.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei mainittaisi poliisia, joka ei enää ota vastaan kansalaisuutta koskevia hakemuksia ja ilmoituksia. Lisäksi tehtäisiin teknisluonteen korjaus, jolla ulkoasiainministeriö korvattaisiin ulkoministeriöllä.

22.9.2021

3 Vaikutukset

Ehdotettujen muutosten pääasiallisena tavoitteena on kansalaisuudesta annetun asetuksen säädöshuolto. Tarkoituksena on ajantasaistaa asetusta siten, että siinä huomioitaisiin tilanteet, joissa lapsella on kaksi äitiä. Lisäksi huolehdittaisiin siitä, että Maahanmuuttovirasto saa tiedon myös äitiyden kumoamisesta. Näillä tavoilla otettaisiin huomioon niin asetuksen säätämisen jälkeen voimaan tullut äitiyslaki kuin myös kansalaisuuslakiin ja avioliittolakiin tehdyt muutokset. Asetukseen ehdotetuilla muutoksilla pyritään osaltaan varmistamaan, että lapsen oikeus kansalaisuuteen toteutuu ja että Suomessa syntyvä lapsi ei jää kansalaisuudettomaksi. Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston työmäärän ei arvioida lisääntyvän muutosten johdosta.

Kansalaisuuslain yhtenä tavoitteena on kansalaisuudettomuuden estäminen, mikä on myös useiden asetuksen 1 §:n säännösten taustalla. Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston velvollisuus pyytää lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä liittyy sen varmistamiseen, että lapsi ei jää kokonaan ilman kansalaisuutta. Joissakin tilanteissa on käytännössä ollut epäselvää, onko viranomaisten pyydettävä kansalaisuusaseman määrittämistä silloin, kun lapsi on jo todettu jonkin valtion kansalaiseksi mutta hänellä voi olla sen lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Täsmentämällä, että yhden valtion kansalaisuuden varmistaminen lapselle riittää, voidaan hieman vähentää Digi- ja väestötietoviraston sekä Ahvenanmaan valtionviraston työtä.

Asetukseen ehdotetuilla muutoksilla huomioitaisiin niin ikään se, että poliisi ei enää kuulu kansalaisuuslain 44 §:n 1 momentin mukaisiin kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia vastaanottaviin viranomaisiin. Myös tällä tavoin ajantasaistettaisiin ja selkeytettäisiin kansalaisuutta koskevia säännöksiä.

4 Asetuksenantovaltuus

Kansalaisuuslain 51 §.

5 Asian valmistelu

Sisäministeriössä oli 28.10.2019-29.5.2020 välisenä aikana esiselvityshanke kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista (SM046:00/2019). Hankkeen pääasiallisena tavoitteena oli selvittää kansalaisuuslain ja kansalaisuudesta annetun asetuksen säädöshuollolliset muutostarpeet. Hankkeessa selvitettiin, onko kansalaisuutta koskevien säännösten toimivuutta tarpeen parantaa ja millä tavoin sääntelyä voitaisiin ajantasaistaa ja selkeyttää. Esiselvitys oli lausuntokierroksella 15.6.-21.8.2020.

Päätös säädöshankkeen asettamisesta kansalaisuuslain ja valtioneuvoston kansalaisuudesta annetun asetuksen muuttamiseksi tehtiin 21.10.2020. Hanke asetettiin ajalle 30.10.2020-31.5.2022. Muutosehdotukset valmisteltiin sisäministeriössä virkatyönä. Asetukseen ehdotettavista muutoksista kuultiin hankkeen aikana Maahanmuuttoviraston sekä Digi- ja väestötietoviraston edustajia.

22.9.2021

Asetukseen ehdotettavien muutosten luonnoksesta on pyydetty lausuntoa samanaikaisesti hallituksen esityksen luonnoksen kanssa. Lausuntoa on pyydetty seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, rajaosasto ja kansallisen turvallisuuden yksikkö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Opetushallitus, Suojelupoliisi, Digi- ja väestötietovirasto, Pääesikunta, siviilipalveluskeskus, Valvira, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Turun, Itä-Suomen, Hämeenlinnan, Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Kuurojen liitto ry, Kuuloliitto ry, Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma sekä Vammaisfoorumi.

6 Voimaantulo

Muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.