

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus

Lausunto

VN/23086/2023

12.3.2024

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain (359/2003) muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tiukentaminen on tarkoitus toteuttaa erityisesti nostamalla kansalaisuuden myöntämiseen edellytettävää asumisaikaa. Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu, ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Esitysluonnoksen lausuntoaika on siihen tulleen pidennyksenkin jälkeen tavanomaista lyhyempi, minkä vuoksi lausunnossa ei ole pystytty kattavasti käymään läpi kaikkia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia. Tavallista lyhyempää lausuntoaikaa on esitysluonnoksessa perusteltu sillä, että sen avulla saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö painottaa, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Oikeuskanslerinvirasto on 29.1.2024 antamassa ratkaisussaan OKV/1772/10/2023-OKV-6 kiinnittänyt valtioneuvoston ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista. Kyseinen ratkaisu on lähetetty kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä.

Yleisiä huomioita

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa 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). Kansalaisuus muodostaa edelleen yksilön ja valtion välille keskeisen lainsäädännöllisen siteen, ja sillä on suuri oikeudellinen merkitys yksilölle. Säädetäessä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti lailla tulee huomioida perusoikeudet sekä kansainvälisistä sopimuksista Suomelle koituvat velvoitteet.

Oikeus kansalaisuuteen on myös tunnustettu lukuisissa ihmisoikeussopimuksissa. Esitysluonnoksessa on todettu (s. 44), että kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s.7) jokaisen oikeus kansalaisuuteen merkitsee valtioiden kannalta keskeisesti sitä, että näillä on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta eli estää kansalaisuudettomaksi jäämistä.

Ehdotetuilla muutoksilla kansalaisuuslakiin olisi vaikutuksia Suomen kansalaisuutta tavoittelevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Merkittävä osa perustuslain 14 §:n mukaisista vaali- ja osallistumisoikeuksista on sidottu Suomen kansalaisuuteen. Myös perustuslain liikkumisvapautta koskevan 9 §:n 3 momentin säännökset koskevat vain Suomen kansalaista. Esitysluonnoksessa ehdotetaan asumisajan pidentämistä myös kansalaisuudettomien henkilöiden osalta. Ehdotetuilla muutoksilla olisi siten vaikutusta myös siihen, miten yllä mainittuihin ihmisoikeussopimukseen sisältyvä jokaisen oikeus

kansalaisuuteen toteutuu. Asumisajan pidentämiseen liittyvä yksilön oikeuksien toteutumista supistava vaikutus on pantu merkille myös esitysluonnoksessa (s. 21).

Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, minkälaisia tavoitteita ja tarkoituksia esityksen antamisella pyritään edistämään. Tällainen epäselvyys vaikeuttaa esityksen valtiosääntöistä arviota. Esitysluonnoksessa ei myöskään kuvata, mitkä ovat ne nykytilan ongelmat, joihin esitetyillä muutoksilla pyritään vaikuttamaan. Lainsäädännön arviointineuvosto on 31.1.2024 kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa (VN/2358/2024-VNK-2) katsonut, että esityksestä tulisi käydä ilmi, ”mitkä ovat nykytilan keskeiset ongelmat ja miksi lainsäädäntöä ollaan muuttamassa. Näin olisi myös helpompi arvioida, miten ehdotukset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin tavoitteita edistävällä tavalla.” Nämä arviointineuvoston huomiot soveltuvat myös nyt lausuttavana olevaan esitysluonnokseen. Myös hallituksen esityksen laatimissohjeiden mukaan nykytilaa koskevassa jaksossa on tiiviisti kuvattava esityksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan (osio IV, alaotsikko 2).

Esityksen pääasialliseksi tavoitteeksi on nimetty kansalaistamisen edellytysten tiukentaminen hallitusohjelman mukaisesti. Tämän lisäksi on todettu, että asumisajan pidentämisen tavoitteena on osaltaan parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen, ja että keskeisenä tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan. Luonnoksesta ei käy ilmi, miten kansalaistamisen edellytysten tiukentaminen tukee tämän tavoitteen saavuttamista. Kansalaisuuslain aiemmissa esitöissä on päinvastoin todettu, että mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen joustavasti edistetään Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta (HE 80/2010 vp, s. 1). Perustuslakivaliokunta on samaista muutosta käsitellessään todennut, että kansalaisuuslain muutosten tärkeimpinä tavoitteina on edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten sopeutumista mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nykyistä nopeammin (PeVM 8/2010 vp).

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on lisäksi mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, mutta siitä ei käy ilmi, mitä tällaiset turvallisuuteen liittyvät riskit ovat ja miten esitetyt muutokset edesauttavat niiden huomioimista. Oikeusministeriö kiinnittää näiltä osin huomiota myös hallituksen esityksen laatimissohjeisiin, joiden mukaan esityksen tavoitteet on esitettävä niin konkreettisinä, että lain merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä (osio IV, alaotsikko 3).

Oikeusministeriö katsoo edellä mainituilla perusteilla, että esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen tuoda selkeästi esiin ne nykytilan ongelmat, joita esityksellä pyritään ratkomaan. Samoin on selkeästi kuvattava, miten ehdotetuilla muutoksilla pyritään vaikuttamaan näihin ongelmiin ja miksi on katsottu, että juuri ehdotetut muutokset ovat tehokkain keino puuttua mainittuihin ongelmiin. Esityksessä tulee valtiosääntöisistä syistä nykyistä selkeämmin perustella, että ehdotetuilla muutoksilla on hyväksyttävä tavoite ja että ne ovat tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Kansainvälistä suojelua saavaa koskevan poikkeuksen poistaminen

Esitysluonnoksessa todetaan, että asumisaikaa nostettaisiin lähtökohtaisesti kaikkien kansalaisuutta hakevien kohdalla hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Asumisajan pidennykset vaihtelevat kuitenkin merkittävästi eri ryhmien osalta. Kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidennettäisiin kolmella vuodella viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Asumisaika pitenisi yhdellä vuodella neljästä viiteen vuoteen kansalaisuudettomien henkilöiden ja Suomen kansalaisten puolisojen osalta, jotka niin ikään ovat kansainvälisistä sopimuksista Suomelle koituvien velvoitteiden vuoksi erityisasemassa. Sen sijaan kansainvälistä suojelua saavan osalta asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin kokonaan, jolloin hänen asumisaikaedellytyksensä kaksinkertaistuisi nykyisestä neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen.

Turvapaikanhakijana tullutta ja sittemmin kansainvälistä suojelua saavaa koskisi lisäksi muutos, jonka myötä turvapaikka-asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei jatkossa laskettaisi mukaan asumisaikaan, vaan asumisajan laskeminen käynnistyisi vasta, kun oleskelulupa on myönnetty. Käytännössä turvapaikanhakijana maahan tulleen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön tulisi asua maassa yli kaksinkertainen aika nykyiseen verrattuna ennen kuin hänelle voitaisiin myöntää Suomen kansalaisuus.

Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 47) mukaan kansainvälistä suojelua saavan ja kansalaisuudettoman asumisaikaa koskevan voimassa olevan lain poikkeuksen tarkoituksena on mahdollistaa positiivinen erityiskohtelu muiden hakijoiden kansalaisuusasemaan verrattuna heikommassa asemassa oleville. Nyt puheena olevassa esitysluonnoksessa ei esitetä perusteluita tai syitä sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaistamisen edellytyksenä oleva asumisaika pitenisi merkittävästi enemmän kuin muiden ryhmien kohdalla.

Kansainvälistä suojelua saavat ovat yksi niistä ryhmistä, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten nojalla helpotettava. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Sopimusvaltioiden on erityisesti pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia. Esitykseen sisältyvää ehdotusta kansalaisuushakemuksen käsittelyn enimmäiskestosta ei voida pitää sellaisena muutoksena, joka vastaisi merkitykseltään ehdotettua asumisajan pidennystä. Tämän vuoksi esityksen kokonaisvaikutus kansainvälistä suojelua saaviin olisi yksiselitteisesti kielteinen.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eivät estä ihmisten kohtelemista eri tavalla, kun erilaiselle kohtelulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (Ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä tulisi kattavammin arvioida kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaedellytystä koskevan poikkeuksen poistamista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sekä perustella ehdotukset asianmukaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta.

Positiivinen erityiskohtelu

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 3/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 10/2003 vp, s. 3, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 56/2010 vp, s. 4). Positiivista erityiskohtelua on yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Erityiskohtelu on siis oikeutettua vain, jos sen tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä

johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on aina arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti (PeVL 34/2005 vp, s. 3).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuuden saamista helpotettaisiin jatkossa siten, että heidän kansalaisuushakemuksensa käsiteltäisiin kiireellisinä. Kiireellistä käsittelyä tehostamaan ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa 20 a §:ään. Esitysluonnoksessa todetaan, että enimmäisajan rajaamista kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asioihin voidaan pitää tarpeellisena positiivisena erityiskohteluna näille ryhmille, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava. Kokonaisuutena katsottuna esitysluonnoksella kuitenkin esitetään heikennyksiä kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asemaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että positiivisen erityiskohtelun tarkoituksena on nimenomaan toteuttaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten tukeminen voi olla tarpeen myös tilanteessa, jossa heikompi asema ei johdu syrjinnästä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi 22 a § Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeamisesta. Esitysluonnoksen mukaan kyse olisi Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puolisoiden positiivisesta erityiskohtelusta, joka on tarpeen siksi, että näiden on Suomen edustukseen liittyvien ulkomaanjaksojen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä. Kyseessä olisi ainoa ryhmä, jonka asumisaikaedellytykseen ei esitetäisi tiukennusta. Esitysluonnoksen mukaan nykylainsäädännön vastaavan poikkeuksen mahdollistavaa erittäin painavan syyn kriteeriä sovelletaan Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan hyvin harvoissa tapauksissa (s. 13).

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi kattavammin perustella, miksi Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puoliset ovat ainoana poikkeuksena sellainen ryhmä, jolle ehdotetun mukainen positiivinen erityiskohtelu on perusteltavissa. Merkillepantavaa on, että esitysluonnoksessa ehdotetaan samaan aikaan poistettavaksi kansainvälistä suojelua saavan asumisaikapoikkeus, jonka on aiemmin nimenomaisesti katsottu olevan positiivista erityiskohtelua (HE 235/2002 vp, s. 47).

Voimaantulo ja soveltaminen

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024. Uutta sääntelyä sovellettaisiin voimaantulon jälkeen vireille tuleviin kansalaisuushakemuksiin.

Kansalaistamisen edellytyksiin liittyvät määräajat ovat asumisaikaedellytyksen osalta vuosien pituisia. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen kansalaisuutta tavoittelevat henkilöt ovat saattaneet esimerkiksi kansalaisuushakemuksen tekemistä edeltävien viiden vuoden ajan suunnitella elämäänsä ja päättää asuinpaikastaan sen perusteella, että täyttäisivät hakemushetkellä kansalaistamisen edellytykset. Tällaisille henkilöille on saattanut syntyä oikeutettuja odotuksia siitä, että he kansalaisuuslain asumisaikaedellytyksen täytettyään voisivat saada Suomen kansalaisuuden.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut oikeutettujen odotusten valtiosääntöoikeudellisesti katsottuna riittävää suojaa käsitellessään eläkejärjestelmän muutoksia. Valiokunnan mukaan eläkejärjestelmään asteittain toteutettavat muutokset ovat olleet osoitus pyrkimyksestä suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien henkilöiden oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa (PeVL 30/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on todennut, että muutoksen vaikutuksia pehmentävä siirtymäjärjestely lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien henkilöiden osalta on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusteltua, eikä sääntely siten ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 5/2025 vp, s. 3/III).

Sinänsä muutokset yhteiskunnassa ja yksilön oikeusasemassa ovat tavanomaisia ja tiettyjen oikeudellisten periaatteiden puitteissa lähtökohtaisesti hyväksyttäviä. Esitysluonnoksessa olisi edellä esitetyn perusteella kuitenkin tarpeen pohtia, miten suojataan Suomessa asuvien, Suomen kansalaisuutta tavoittelevien henkilöiden oikeutettuja odotuksia. Vaihtoehtona esitysluonnokseen sisältyvälle ehdotukselle muutosten soveltamisesta voitaisiin harkita muutosten porrastamista taikka esimerkiksi sitä, että ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin niihin kansalaisuushakemuksiin, joiden osalta asumisajan laskeminen on aloitettu lain voimaantulon jälkeen.

Vaikutusten arviointi

Esitysluonnokseen sisältyy osio, jossa on tarkasteltu vaihtelevalla laajuudella esitettyjen muutosten vaikutuksia eri ihmisryhmiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että

vaikutuksia tulisi arvioida myös erilaisessa, mahdollisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien osalta (esim. ikä, terveydentila tai vammaisuus).

Vaikutusarvioinnin laajuus vaihtelee myös ihmisryhmittäin. Esimerkiksi vaikutuksia kansainvälisiin osajiin on arvioitu kattavasti. Sitä vastoin vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin ei ole arvioitu vastaavassa määrin, vaikka näihin ryhmiin kuuluvat ovat useammin haavoittuvassa asemassa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikutusarviointia tulisi täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä hankkeessa. Kansalaistamisen edellytyksiin tullaan siis esittämään muutoksia nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen lisäksi myös kahdella muulla hallituksen esityksellä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, 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). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on hiljattain useassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeeseen (PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp).

Myös oikeuskansleri on useassa eri lausunnossa (OKV/1772/10/2023, OKV/1654/21/2023, OKV/1739/21/2023 ja OKV/1769/21/2023) todennut pitävänsä perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa.

Esitysluonnosta tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan täydentää selostamalla tulevien, samaan kokonaisuuteen kuuluvien kansalaisuuslain muutosten keskeinen sisältö. Tämä on tarpeen, jotta kansalaisuutta koskevaan sääntelyyn ehdotettavista muutoksista saadaan kokonaiskuva ja voidaan asianmukaisella tavalla arvioida

ehdotettuja muutoksia valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida huolellisesti esitysten yhteisvaikutukset.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yllä esitettyjen huomioiden lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, mitä säätämisyjärjestysperusteluissa (12.3 Oikeusturvaa ja perusoikeuksien turvaamista koskevat perustuslain säännökset) on todettu esityksen suhteesta perustuslain 22 §:ään. Esitysluonnoksen mukaan sen sisältämällä ehdotuksilla voidaan vahvistaa asian käsittelyn joutuisuutta sekä tukea viivytyksetöntä hallintoasian käsittelyä. Tästä johdetaan, että ”esityksellä edistetään perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustuslain 21 §:n näkökulmasta”. Oikeusministeriö pitää valittua näkökulmaa turhan kapeana antamaan oikean ja tasapainoisen kuvan siitä, miten esitys suhteutuu perustuslain 22 §:n perusoikeuksien edistämisvelvoitteeseen.

Säätämisyjärjestysperustelut keskittyvät pitkälti perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoitteiden selostamiseen. Esitysluonnokseen sisältyvien ehdotusten suhdetta näihin tarkastellaan vain rajatusti. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskevassa säätämisyjärjestysperusteluiden osiossa 12.2 ei ole käsitelty sitä, miten eri ryhmille asetetut eri mittaiset asumisajan pidennykset suhteutuvat perustuslain yhdenvertaisuutta koskeviin säännöksiin. Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestysperusteluita olisi syytä täsmentää siten, että niissä arvioitaisiin muutosten vaikutuksia eri ihmisryhmiin valtiosääntönäkökulmasta.

Esitysluonnoksessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin ja lasten oikeuksien toteutumiseen. Lasten oikeuksia koskeva osuus säätämisyjärjestysperusteluissa kattaa ainoastaan sen, että lasten kuulemiseen ei ehdoteta muutoksia, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa omaan kansalaistamiseensa säilyisi ennallaan (s. 43). Luonnoksessa tulisi huomioida yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59/1991) kokonaisuudessaan, mukaan lukien sen kansalaisuutta koskevat määräykset, sekä kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Esitettyjen muutosten vaikutuksia tulisi arvioida erityisesti kansalaisuudettomiin lapsiin ja lapsiin, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien sekä muiden artiklassa mainittujen

viranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on lapsen edun ensisijaisuutta koskevan yleiskommenttinsa nro 14 vuodelta 2013 (CRC/C/GC/14) 30 kohdassa korostanut, että hallintoviranomaiset tekevät kaikilla hallinnon tasoilla hyvin laaja-alaisia päätöksiä, joihin kuuluvat muun muassa kansalaisuuden myöntämistä koskevat päätökset. Hallintoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava päätöksiä.

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Anna Saarela

VN/23086/2023-OM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: