



Perustuslakivaliokunnalle

HE 64/2022 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

1. Esityksen tausta

Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten tarkoituksena on säädöshuolto. Tavoitteena on ajantasaistaa ja samalla selkeyttää kansalaisuuslakia, joka on vuodelta 2003. Tarkoitus on myös parantaa säännösten toimivuutta siten, että ne ovat selkeämmät niin säännösten kohteen kuin myös niiden soveltajan kannalta.

Hallitusohjelmassa ei ole kansalaisuuteen liittyviä tavoitteita. Siksi tällä hallituskaudella on hyvä tilaisuus tehdä laille säädöshuolto. Koska kyseessä on säädöshuolto, kansalaisuuden saamista tai menettämistä ei ole tarkoitus helpottaa tai vaikeuttaa. Hallituksen esityksen taustalla on vuonna 2020 tehty esiselvitys ja siitä saatu lausuntopalaute.

2. Perustuslain keskeiset säännökset

Perustuslain 5 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. 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.

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. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.



3. Ehdotetut muutokset

3.1 Lain määritelmät

Kansalaisuuslain 2 §:ssä olevia lapsen ja kansalaisuudettoman henkilön määritelmiä päivitettäisiin siten, että ne vastaavat Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa olevia määritelmiä. Alle 18-vuotias katsottaisiin aina lapseksi, eikä siihen vaikuttaisi enää alaikäisenä avioituminen. Kansalaisuudettomia ei enää jaoteltaisi tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudettomiin.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Myös eurooppalaisen kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 93 ja 94/2008, *kansalaisuusyleissopimus*) 2 artiklassa oleva lapsen määritelmä vastaa lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa olevaa määritelmää. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Laki on tältä osin muuttunut sen jälkeen, kun kansalaisuuslaki säädettiin.

Kansalaisuuslaissa olevan lapsen määritelmän muuttamisen käytännön merkitys on pieni. Muutoksesta seuraisi se, että alle 18-vuotias avioliiton solminut henkilö ei voisi enää hakea itsenäisesti kansalaisuutta itselleen, vaan tällaiselle henkilölle kansalaisuutta hakisi edelleenkin hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Alle 18-vuotias henkilö saa ilmaista näkemyksensä ja tulla kuulluksi kansalaisuuttaan koskevissa hakemus- ja ilmoitusasioissa. Kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti 15 vuotta täyttäneelle lapselle ei lähtökohtaisesti voida myöntää kansalaisuutta ilman hänen suostumustaan.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 80/1968) 1 artiklan mukaan valtiottomalla eli kansalaisuudettomalla henkilöllä tarkoitetaan sellaista henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Kansalaisuuslakiin ehdotettu muutos on yhdenmukainen sopimuksessa olevan määritelmän kanssa.

3.2 Lapsen kansalaisuuden saaminen vanhemman kansalaisuuden perusteella

Lapsi saa Suomen kansalaisuuden vanhemmaltaan, mutta nykyisin joissakin tilanteissa vaaditaan ilmoitusta Maahanmuuttovirastolle. Lapsen kansalaisuuden saamista vanhemmaltaan yksinkertaistettaisiin. Jatkossa lapsi saisi syntyessään Suomen kansalaisuuden suomalaiselta vanhemmaltaan aina suoraan lain nojalla, ja Suomen kansalaisen adoptioima lapsi saisi kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla. Muutos selkeyttäisi tilannetta ja sujuvoittaisi myös työtä Maahanmuuttovirastossa.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan mukaan lapsi on rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteuttamisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvollisuuksien mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton. Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan mukaisesti kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaisuussuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti.



Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säättää valtionsisäisessä lainsäädännössään, että eräät henkilöt saavat valtion kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Näihin kuuluvat 1 kappaleen 1 kohdan mukaan lapset, joiden vanhemmista toisella on lasten syntymässä asianomaisen sopimusvaltion kansalaisuus. Sopimus mahdollistaa kuitenkin ulkomailla syntyneitä lapsia koskevat poikkeukset. Lisäksi se mahdollistaa valtionsisäisessä lainsäädännössä määritetyn menettelyn kansalaisuuden saamiselle, jos lapsen suhde vanhempiinsa perustuu lapsen tunnustamiseen, tuomioistuimen päätökseen tai vastaavaan menettelyyn.

Kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen d kohdan mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista sopimusvaltion kansalaisten adoptioiden lasten osalta. Myös lasten adoptiosta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 39/2012) 12 artiklan mukaan sopimusvaltion tulee helpottaa kansalaisuuden myöntämistä lapselle, jonka sopimusvaltion kansalainen on adoptoinut.

Ehdotettujen muutosten myötä lapsen oikeus kansalaisuuteen toteutuisi suoraan lain nojalla, jos hänen vanhempallaan tai adoptiovanhempallaan on Suomen kansalaisuus. Muutokset lisäävät edelleenkin biologisten lasten ja adoptiolasten yhdenvertaisuutta. Suomen kansalaisuuden saadessaan lapsi voi myös säilyttää aiemman kansalaisuutensa, jos kyseisen valtion lainsäädäntö mahdollistaa sen, koska Suomen kansalaisuuden saaminen ei edellytä toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista. Asuinvaltion ja perheen yhteinen kansalaisuus on lapsen edun mukaista. Ennen adoptiota lapselle ja adoptionhakijalle annetaan tietoa adoption oikeusvaikutuksista ja lasta kuullaan hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Nykyinen kansalaisuusilmoitusmenettely koskisi jatkossa eräitä ennen ehdotetun lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä tai adoptoituja lapsia, ja siitä säädettäisiin siirtymäsäännöksissä. Siirtymäsäännöksillä huolehdittaisiin lasten yhdenvertaisesta kohtelusta siten, että lapsilla voimassa olevan lain mukaan oleva oikeus Suomen kansalaisuuteen säilyisi myös jatkossa. Kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohta ja 4 kappaleen d kohta mahdollistavat ilmoitusmenettelyn käytön näissä tilanteissa.

3.3 Kansalaisuuteen vaaditun asumisajan laskemistapa

Lähtökohtana kansalaisuuden saamiselle hakemusmenettelyssä on se, että hakija asuu Suomessa. Asumisaikaa voi nykyisin kerryttää joko yhtäjaksoisella tai kerätyllä asumisajalla. Sääntely on monimutkaista. Kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskentaa selkeytettäisiin luopumalla jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Lisäksi asumisaikana sallittavista ulkomaanmatkoista säädettäisiin yksinkertaisemmin. Muutokset eivät käytännössä vaikuttaisi vaaditun asumisajan pituuteen ja siihen, kuinka kauan tuona aikana voisi olla ulkomailla. Kansalaisuutta hakevan olisi jatkossa helpompaa itse arvioida, milloin asumisaikaedellytys täyttyy.

Tarkoituksena on se, että kansalaisuuden saamista koskevan päätöksenteon perusteet ilmenevät lain säännöksistä myös asumisajan osalta mahdollisimman yksiselitteisesti. Ehdotus sisältää säännökset siitä, kuinka paljon kansalaisuutta varten vaadittuna asumisaikana voisi oleskella ulkomailla ja kuinka paljon tästä voisi ajoittua päätöksentekoa välittömästi edeltävään vuoteen. Koko viiden vuoden asumisaikana ulkomaanmatkoja voisi olla yhteensä enintään 750 vuorokauden ajan, ja hakemuksen ratkaisemista välittömästi edeltävän vuoden aikana ulkomaanmatkoja voisi olla yhteensä enintään 150 vuorokauden ajan.



Myös erilaiset perusteet asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle otettaisiin huomioon. Kansalaisuuslaki sisältää useita säännöksiä, joiden perusteella kansalaisuus voidaan myöntää yleistä asumisaikaedellytystä lyhyemmän asumisajan jälkeen. Poikkeuksia asumisaikaedellytyksestä on säädetty pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan perusteella, valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 32 artiklan perusteella, eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen perusteella sekä pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen 1 artiklan perusteella. Kansainvälistä suojelua saavien, kansalaisuudettomien henkilöiden, Suomen kansalaisten puolisojen ja lasten sekä Pohjoismaan kansalaisten osalta voitaisiin edelleenkin poiketa asumisaikaedellytyksestä siten, että Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää lyhyemmän Suomessa asumisen perusteella.

Asumisaikaedellytyksestä poikkeamisen perusteet säilyisivät ennallaan. Silloin, kun asumisaikaedellytyksestä voitaisiin poiketa neljän vuoden Suomessa asumisen perusteella, hakijalla saisi olla tuona aika ulkomaanmatkoja yhteensä enintään 600 vuorokauden ajan. Silloin, kun asumisaikaedellytyksestä voitaisiin poiketa kahden vuoden Suomessa asumisen perusteella, ulkomaanmatkoja saisi olla yhteensä enintään 300 vuorokauden ajan. Myös näissä tapauksissa ulkomaanmatkoista saisi ajoittua enintään 150 vuorokautta hakemuksen ratkaisemista välittömästi edeltävälle vuodelle.

Asumisaikaedellytyksestä olisi edelleenkin mahdollista poiketa erilaisissa tilanteissa kansalaisuuslain 18 §:n mukaisesti myös erittäin painavan syyn perusteella siten, että Suomen kansalaisuuden saamiseen riittäisi kahden vuoden asumisaika. Tällä tavoin varmistettaisiin, että matkavuorokausien enimmäismäärän ylittyminen ei yksittäistapauksissa johtaisi hakijan kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin.

3.4 Kielitaidon osoittamistavat

Kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tavoista, joilla kielitaidon voi osoittaa, säädetään tyhjentävästi kansalaisuuslaissa. Kielitaidon osoittamista koskevia säännöksiä täsmennettäisiin niin, että Ahvenanmaalla suoritettut ammatilliset tutkinnot otettaisiin huomioon. Näin parannettaisiin hakijoiden kielellistä ja alueellista yhdenvertaisuutta. Myös auktorisoiduilla suomen tai ruotsin kielen kääntäjillä sekä rekisteröidyillä oikeustulkeilla katsottaisiin olevan tarvittava kielitaito. Lisäksi säännöstä kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta täsmennettäisiin vastaamaan paremmin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa yleissopimusta (SopS 26 ja 27/2016) ja kansalaisuuslain soveltamiskäytäntöä. Vammaisuus mainittaisiin kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 3 kohdan sanamuodossa jatkossa itsenäisenä poikkeusperusteena.

Kansalaisuuslain muuttamista koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2010 vp, s. 3/II - 4/II) perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että iän vaikutusta kielten oppimiseen selvitetään ja uudistettaessa kansalaisuuslakia arvioidaan myös ikään perustuvaa sääntelyä. Hakijan korkealla iällä voi olla sellaisia vaikutuksia kielten oppimiseen, jotka on perusteltua ottaa huomioon päätettäessä kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Valiokunnan mukaan 65 vuoden ikää voidaan pitää suhteellisen korkeana ainakin niiden hakijoiden osalta, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja joiden kohdalla keskimääräinen elinlaskuodotus poikkeaa merkittävästi suomalaisten tilanteesta esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden vuoksi. Valiokunta piti lisäksi huomionarvioisena, että kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta erittäin painavasta syystä. Säännös mahdollistaa myös muiden iäkkäiden hakijoiden kuin yli 65-vuotiaiden osalta kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen.



Kansalaisuussäännösten muutostarpeista tehdyssä esiselvityksessä käsiteltiin myös iän vaikutusta kielten oppimiseen ja arvioitiin kansalaisuuslaissa olevaa ikään perustuvaa sääntelyä niin kielen oppimisen ja ikääntymisen kuin myös kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Selvityksen perusteella perustuslakivaliokunnan hyväksymä 65 vuoden ikäraja on yhä asianmukainen, eikä siihen ehdoteta muutoksia. Vieraan kielen oppimiseen vaikuttaa iän ohella moni muukin tekijä, minkä vuoksi kielen oppimiselle on vaikeaa määrittää yleistä enimmäisikärajaa. Kiinteää ikärajaa voidaan pitää selkeänä paitsi lainsoveltajan, myös kansalaisuuden mahdollisen hakijan kannalta. Myös jonkinlaista yhteyttä eläkeikään voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että kielen oppiminen vaatii vaihtelevan määrän työtä ja normaali ikääntyminen on omiaan lisäämään opiskelun työläyttä.

Jos hakija on täyttänyt 65 vuotta ja hän on saanut Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen ei voimassa olevan kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti tarvitse osoittaa kielitaitoa. Muilta 65 vuotta täyttäneiltä hakijoilta vaaditaan 18 b §:n 2 momentin mukaisesti suullisen kielitaidon alkeita tai säännöllisiä kielioopintoja. Myös luku- ja kirjoitustaidottomilla hakijoilla on sama, normaalia alempi kielitaitovaatimus. Lakiin täsmennettäisiin, että todistuksen alkeiskielitaidosta tai kielioopinnoista voi antaa myös muu kuin hakijan oma kielenopettaja. Tällä tavoin otettaisiin huomioon se, että 65 vuotta täyttänyt kansalaisuutta hakeva henkilö ei ole välttämättä osallistunut lainkaan suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Muutos vastaa myös nykyistä soveltamiskäytäntöä.

3.5 Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakijan henkilöllisyys on selvitetty. Käytännössä henkilöllisyys todetaan useimmiten hakijan kansallisen passin perusteella. Joissakin tilanteissa vaaditaan kuitenkin kymmenen vuoden määräajan kulumista osoittamaan henkilöllisyyden pysyvyyttä. Kansalaisuuslaissa olevia henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on se, että keskeiset päätöksenteossa huomioon otettavat seikat ilmenisivät selvemmin lain sanamuodosta.

Kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentissa olevia säännöksiä henkilöllisyyttä koskevasta asiakirjanäytöstä täsmennettäisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) mukaan henkilöllisyydestä esitettävän asiakirjanäytön on oltava luotettavaa (KHO:2014:105; 12.10.2017/5052). Voimassa olevan kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 31 - 32) mukaan henkilöllisyydestä ei kuitenkaan välttämättä edellytetä asiakirjanäyttöä, jos se olisi kohtuutonta esimerkiksi hakijalla olevan pakolaisen aseman vuoksi. KHO:n mukaan henkilöllisyyttä ei lisäksi pidetty epäselvänä pelkästään sillä perusteella, että Suomesta turvapaikkaa hakeneella henkilöllä oli maahan tullessaan ollut hallussaan väärennetty matkustusasiakirja (KHO:2021:4). Nämä seikat mainittaisiin jatkossa myös lain sanamuodossa.

Selvitetyn henkilöllisyyden arviointi perustuu nykyisessä oikeustilassa vahvasti kokonaisharkintaan (KHO:2018:99; KHO:2014:106; KHO:2014:105; KHO:2021:4). Lakiin lisättäisiin maininta kokonaisharkinnasta. Sääntelyn selkeyttämiseksi ehdotetaan myös, että säännöksiä kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista siirrettäisiin kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentista 6 §:n 2 momenttiin. Tällaisia seikkoja ovat hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämiseksi, samoin kuin se, että alle 18-vuotiaan henkilöllisyys on ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä.

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajasta, jonka perusteella henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, vaikka hakija olisi aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Ajan kulumisen ja esiintyminen yhdellä henkilöllisyydellä osoittavat käytetyltä henkilöllisyydeltä tiettyä pysyvyyttä ja todennäköisyyttä (HE 235/2002 vp, s. 32). Määräaika alkaa KHO:n mukaan kulua siitä, kun henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään (19.8.2016/3437). Lakiin täsmennettäisiin määräajan alkamisen ajankohta.



Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kymmenen vuoden määräaikaa sovelletaan myös muissa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöllisyyttä ei kokonaisharkinnan perusteella pidetä luotettavasti selvitettyinä. Henkilöllisyyttä ei pidetty selvittynä ilman kymmenen vuoden määräajan kulumista, kun hakijan kertoma ikä oli huomattavassa ristiriidassa oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen perustuvan arvion kanssa (KHO:2018:99). Henkilöllisyyttä ei niin ikään pidetty selvitettyinä ilman kymmenen vuoden määräajan kulumista, kun hakija oli esittänyt henkilöllisyytensä tueksi väärennetyjä asiakirjoja (12.10.2017/5052). Lain sanamuotoa täsmennettäisiin myös tältä osin.

3.6 Teknisluonteiset muutokset

Lisäksi lakiin tehtäisiin teknisluonteisia muutoksia.

Muutoksenhakua koskevaa kansalaisuuslain 41 §:ää ja tiedoksiantoa koskevaa 50 §:ää päivitettäisiin siten, että kansalaisuuslaissa ei olisi enää sääntelyä sellaisista asioista, joista säädetään hallinnon yleislaeissa. Kansalaisuuslakiin jäisi informatiiviset viittaukset oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), hallintolakiin (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003).

Kansalaisuuslain 34 §:n 2 momenttiin on jo aiemmin täydennetty niitä tapoja, joilla kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Nämä muutokset otettaisiin huomioon myös viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta koskevassa 40 §:n 3 momentissa.

Kansalaisuuden menettämistä koskevaa säännöstä kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentissa päivitettäisiin, koska kansalaisuuden saamisen ehtona ei ole 18 vuoteen ollut toisen valtion kansalaisuudesta vapautuminen.

Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepanosta säädettäisiin kansalaisuuslain 44 §:n 2 momentissa tarkemmin. Viranomaisten tehtäviä koskevia säännöksiä nostettaisiin kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (293/2013) 4 §:stä lain tasolle.