

Janne Salminen

7.9.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 64/2022 vp)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Esityksessä on ehdotettu kansalaisuuslakiin pääosin muutoksia, joita esityksessä luonnehditaan säädöshuollollisiksi. Muutosehdotukset koskevat kuitenkin osin käsillä olevan lain ydinsisältöjä. Lapsen ja kansalaisuudettoman määritelmiä muutettaisiin. Lapsen kansalaisuuden saamista uudistettaisiin niin, että lapsi saisi syntyessään Suomen kansalaisuuden suomalaiselta vanhemmaltaan suoraan lain nojalla. Sama koskisi suomalaisen adoptoimaa lasta. Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä muutettaisiin. Lisäksi muutoksia ehdotetaan kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskentaa koskevaan sääntelyyn ja kielitaidon osoittamista koskevaan sääntelyyn. Ehdotus sisältää myös näitä teknisluonteisempia muutosehdotuksia.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

3. Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja etenkin sen perusoikeussäännöksiin käsittelevä jakso. Esityksessä käsitellään myös lain asetuksenantovaltuuksia. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Arviointia

4. Suomen perustuslain 5.1 §: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. Perustuslain 5.2 §:n mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

5. Kuten hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp (s. 77) on todettu, kansalaisuusaseman merkitys sinänsä on perusoikeusuudistuksen johdosta vähentynyt, mutta edelleen perustuslaissa on tiettyjä säännöksiä, joiden oikeusvaikutukset liittyvät nimenomaan kansalaisuuteen.

6. Perustuslain esitöissä painotetaan kansalaisuuden myöntämistä koskevan 5.1 §:n osalta perustuslakiin otettua lailla säätämisen vaatimusta. Esitöiden mukaan

”[u]lkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus laissa säädetyin edellytyksin ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Ilmoituksella viitataan tilanteisiin, joissa laissa säädetyt kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävä henkilö otetaan kansalaiseksi suoraan ilmoituksen perusteella ilman, että viranomaisilla olisi asiassa harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu niin ikään laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Selvää on kuitenkin, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.” (s. 77-78)

7. Lisäksi mainitussa perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että kansalaisuuden myöntämistä koskevan lain tasoisen sääntelyn niin ikään tulee olla ristiriidatonta perus- ja ihmisoikeuksien kanssa eikä se saa olla mielivaltaista. Erityisesti nostetaan esiin perustuslain 6.2 §:n säännös. Perustuslain 6.1 §:n 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.

8. Samoin esitöistä ilmenee kyseisen lakitasoisen sääntelyn yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

9. Vaikka kansalaisuudella ei ole Suomessa perustuslain näkökulmasta samanlaista merkitystä kuin esimerkiksi ennen perusoikeusuudistusta, myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että ”[k]ansalaisuuden voidaan sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio.” (PeVM 2/2008 vp, samansuuntaisesti sittemmin myös PeVM 8/2010 vp.)

10. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteella voidaan katsoa ja muutoinkin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan omaan kansalaisuuslakia koskevana mietintöön tukeutuen, että perustuslain 5 §:n perusteella kansalaisuuden saamista koskeva lailla säätämisen vaatimus merkitsee sitä, että sääntelyn selvä harkinnanvaraisuus ei ole tämän vaatimuksen kanssa sopusoinnussa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei valiokunnan mukaan sen vuoksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan sen on oltava kaikin osin lain säännöksiin sidottua (PeVM 8/2010 vp).

PeVM 8/2010 vp on todettu seuraavaa: ”Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa. Pykälän 1 momentin voidaan-ilmaisu on näin ollen ongelmallinen. Valiokunta onkin poistanut sen perustuslaista johtuvista syistä. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Mainitun poiston myötä valiokunta on kuitenkin täydentänyt 3 momenttia yleislausukseen kaltaisella ilmaisulla, jonka mukaan henkilöä ei kansalaisteta myöskään silloin, jos kansalaistaminen olisi muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaistarkastelun perusteella vastoin valtion etua.”

11. Esityksen julkilausuttuna tavoitteena on sääntelyn selkeyttäminen. Kokonaisuus on kuitenkin edelleen vaikeasti hahmotuva. Tämä koskee myös sellaista sääntelyä, jossa merkitystä on edellä mainitun viranomaisen lainsäädäntöön perustuvan harkinnanvaran ja sidottuisuuden arvioimisesta. Siltä osin ehdotettu sääntely perusteluineen ei ole ongelmatonta.

12. Kokonaisuuteen sisältyy useita sellaisia sääntelyehdotuksia, jotka ovat perusteltuja perustuslain ja myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Eräät ehdotukset pyrkivät nykyistä paremmin ottamaan huomioon lapsen aseman ja lapsuuden kansalaisuusmenettelyissä kauttaaltaan, vammaisten aseman kielitaitovaatimuksissa jne. Tällaiset ehdotukset voidaan palauttaa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Samoin kansalaisuudettomuuden kahteen luokkaan jakautumisen poistaminen on asianmukaista. Havaitakseni ehdotus myös olisi yhdensuuntainen kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen kanssa, ehdotuksessa pyritään siihen, että ei synny tilanteita, joissa henkilö jäisi ilman minkään valtion kansalaisuutta.

13. Lisäksi kielitaitovaatimuksesta poikkeamista koskevaa sääntelyä on asianmukaisesti avattu suhteessa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin antamaan mietintöön (PeVM 8/2010 vp) muun muassa 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien ihmisten osalta (kielitaitovaatimukset).

14. Kriittisemmät huomioni liittyvät jo edellä mainittuun lailla säätämisen vaatimukseen ja toteutumiseen käsillä olevaan ehdotukseen sisältyvää asumisaikaedellytyksestä poikkeamista koskevaan tarkistusehdotukseen (18.2 § 3 kohta) ja selvitettyä henkilöllisyyttä koskevaan sääntelyehdotukseen (6.2 ja 6.3 §).

15. Molempien ehdotusten osalta kysymys on sen arvioimisesta, missä määrin ehdotus perustuslain 5 §:n säännöksen ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sisältää säännöksiä, jotka riittävällä tavalla sitovat viranomaisen harkinnan laissa säädettyjen edellytysten täyttymisen arviointiin.

16. Asumisaikaedellytyksen osalta on kysymys siitä, että onko ehdotukseen nyt sisältyvä säännös siitä, että ulkomaalaiselle ”voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos 3) muutoin kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulla perusteella on olemassa erittäin painava syy hakijan tai kanssahakijan asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.”.

17. Tältä osin ehdotettu säännöksen muotoilu jättää viranomaiselle runsaasti harkintavaltaa, kun sääntelyssä yhdistyy sekä ”voidaan” toimivallan ilmauksena että edellytyksiin kuuluu sen

arvioiminen, onko kysymyksessä ”erittäin painava syy”. Hallituksen esityksessä (s. 54-55) on esimerkkejä siitä, mitä erittäin painavalla syyllä esimerkiksi tarkoitettaisiin, mutta esimerkkiluettelot oikeastaan vain kertovat mihin elämänalueisiin erittäin painavat syyt liittyisivät (esim. työ jne.). Tarkemmin jääkin määrittymättä, mikä puolestaan olisi erityisen painava syy. Säännöstä tulisikin oman tulkintani mukaan vielä täsmentää viranomaisen toimivaltaa rajaavalla tavalla ja erittäin painavasta pitäisi kyetä muotoilemaan itse säädökseen tarkempaa rajausta.

18. Katson näin ollen, että siihen nähden mitä perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 8/2010 vp edellyttänyt harkinnan sitomiselta objektiivisuuteen ja edellytysten säätämiseltä laissa tarkemmin, myös tässä olisi voitu täyttää paremmin perustuslakivaliokunnan aikaisemmin kansalaisuuslain säätämisen yhteydessä asettamat kriteerit.

19. Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevasta edellytyksestä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin lain 6 §:n 2 ja 3 momenteissa. Sääntely liittyy kansalaisuuden myöntämisen edellytyksiin. Säännös on kokonaisuudessa keskeinen, koska kansalaistamisen alkuedellytyksenä on, että henkilön henkilöllisyydestä on selvyys. Henkilöllisyyden selvyydellä on menettelyssä keskeinen rooli sikäli, että kansalaisuuden saamisen varsinaisia edellytyksiä ei tutkita, jos henkilöllisyys on epäselvä. Ehdotuksessa esitetään seuraavaa:

Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää luotettavana pidettävällä asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvittäessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä. Henkilöllisyyttä koskevan selvityksen luotettavuuden arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon myös hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämisessä ja se, onko alle 18-vuotiaan henkilöllisyys ollut selvittämättä hänen huoltajastaan johtuvasta syystä tai muusta hänestä riippumattomasta syystä. Henkilöllisyydestä ei edellytetä asiakirjanäyttöä, jos asiakirjanäytön edellyttäminen olisi kohtuutonta, kun otetaan huomioon pakolaisen asema tai se, että hakijan kansalaisuusvaltiossa ei ole toimivaltaista viranomaista, joka voisi pätevästi antaa henkilöllisyyttä koskevia asiakirjoja, taikka muusta vastaavasta syystä. Henkilöllisyyden ei katsota jääneen selvittämättä pelkästään sillä perusteella, että turvapaikkaa hakeneella henkilöllä on maahan tullessaan ollut hallussaan väärennetty matkustusasiakirja.

Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötieto-järjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitettyinä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Kymmenen vuoden määräaika sovelletaan myös silloin, kun henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei muutoin pidetä kokonaisharkinnan perusteella luotettavana. Kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään.

20. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, säännöksen muutosesityksellä on pyritty kodifioimaan korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä tältä osin. Kysymys on esimerkiksi siitä, miten korkein hallinto-oikeus on luonnehtinut asiakirjanäytön luotettavuutta.

21. Paikoin asiakirja-arviointi on ollut erittäin tiukkaa eikä ehkä ole ottanut huomioon kaikkiin kansalaisuushakijoihin liittyviä erityisiä piirteitä. Hakijalla esimerkiksi ei aina ole mah-

dollisuutta esittää kunnollista asiakirjaselvitystä omasta pakolaisasemasta johtuen tai esimerkiksi siitä syystä, että hän tulee maasta, josta ei ole ylipäätään saatavilla viranomaisasiakirjoja. Lisäksi pakolaisuuteen voi olla liittynyt monista syistä myös virheellistä tietoa henkilön henkilöllisyydestä.

22. Itse lakiin on nyt otettu useita elementtejä seikoista, jotka pyrkivät ottamaan näitä asioita huomioon. Ensinnäkin siihen on pyritty sisällyttämään aikaisemmasta oikeuskäytännöstä sisältöjä, ja toiseksi ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi eräitä harkintaan liittyviä kansalaisuus-hakijan erityistä tilannetta huomioon ottavia seikkoja. Erityisesti jälkimmäiset ovat ihmisoikeusvelvoitteiden hengen mukaisia. Aikaisempi tilanne on voinut johtaa siihen, että jotkut turvapaikkamenettelyn perusteella tulleet ja kansainvälistä suojelua hakeneet ihmiset ovat olleet muihin Suomeen tulleisiin ihmisiin nähden heikommassa asemassa kansalaistamisen suhteen, koska heidän henkilöllisyytensä selvittämiseen on liittynyt huomattavia ongelmia. Siten vain pitkäaikaisen saman henkilöllisyyden esittämisen kautta kansallistaminen on tämän edellytyksen osalta tullut mahdolliseksi.

23. Osa näistä seikoista ehdotetaan oman tulkintani mukaan asianmukaisen täsmällisesti lakiin sisällytettäväksi. Tältä osin sääntelyssä tapahtuisi perusteltu muutos. Siitä huolimatta viranomaisella oleva kokonaisharkinta ei säännöksen ehdotetussa muodossa ole täysin selkeä. Kysymys lienee kuitenkin enemmän siitä, miten kyseinen säännös muotoillaan ja siinä myös mainittu ”kokonaisharkinta” selkeämmin sidotaan säännökseen nyt (epäsäädösmäisesti) ehdotettujen seikkojen kanssa yhteyteen. Lisäksi laissa olisi selkeämmin esitettävä, mitä katsotaan kuuluvan sen pääsäännön mukaiseen ”luotettavana pidettävällä asiakirjanäytöllä tai - - - muutoin luotettavina” pidettäviin tietoihin. Ehdotettu muotoilu ei oikeastaan rajaa sitä. Samoin on epäselvä lain tasolla, mikä merkitys hakijan aloitteellisuudella kokonaisuudessa on ja millä tavalla aloitteellisuuden tulisi ilmetä, jotta se vaikuttaisi positiivisesti mainitussa kokonaisharkinnassa. Arvioni mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössään PeVM 8/2010 vp esittämät näkökohdat viranomaisharkinnan sitomisesta lakiin puoltaisivat vielä tässä säännösehdotuksen uudelleenmuotoilua.

24. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä lisäksi käsitellään kansalaisuuslakiin sisältyviä asetustenantovaltuuksia, niihin itsessään ei esitetä muutosta käsillä olevassa esityksessä. Sen sijaan ehdotukset merkitsevät sitä, että osa asetuksessa nyt olevista sääntelyistä ehdotetaan tällä esityksellä sisällytettäväksi kansalaisuuslakiin ja osa on tarkoitus kumota asetuksesta: asetuksen 4 §:n säännöksiä ehdotetaan nostettaviksi lain tasolle ja asetuksen 6 § on puolestaan tarkoitus ehdottaa kumottavaksi sitten, kun asetusta muutetaan). Perustuslain 80 §:n sisältämisestä vaatimuksista käsin tarkasteltuna tämä muutos on asianmukainen. Havaitakseni hallituksen esitykseen luonnostellun asetuksen säännöksille löytyisi perussäännökset laista. Muutoin en ole arvioinut ehdotukseen sisältyvää asetusluonnosta.

25. Käsitykseni mukaan on todettavissa, että hallituksen esityksessä ilmenevistä syistä esitystä voidaan pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.