

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 2.5.2024 KELLO 10.00
HE 27/2024 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Hallituksen esityksen käsittelyssä toimii mietintövaliokuntana hallintovaliokunta, jolle perustuslakivaliokunnan tulee antaa lausunto. Esityksen yksityiskohtien asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi kuuluu siten lähinnä hallintovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lähinnä lausua tehtyjen ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksen (s.1) mukaan ”Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.” Kuten esityksen perusteluista myöhempana (esim. s. 62) ilmenee, tarkoituksena on, että myöhemmin annetaan erillisiä esityksiä muista, lähinnä toimeentulo- ja nuhteettomuusedellytyksiä sekä kansalaisuuskokeen käyttöön ottoa koskevista tiukennuksista kansalaistamisen edellytyksiin. Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyy laajahko (noin 9 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jakso on otteeltaan enemmänkin vain yleisiä kysymyksiä selostava eikä nähdäkseni anna tässä aiheita merkittäviin yleisiin huomautuksiin.

Olen melko vastikään aivan muun asian käsittelyssä valiokunnassa pitänyt aiheellisena kosketella lyhyesti hallitusohjelman ja siihen vetoamisen merkitystä lakiesitysten antamisessa ja niiden eduskuntakäsittelyssä (kokous 17.4.2024; HE 8/24 vp). En haluaisi vaivata valiokuntaa uudestaan tällaisilla, oikeastaan paljolti itsestään selvillä asioilla, mutta tapa, jolla tämän esityksen perusteluissa viitataan

hallitusohjelmaan, antaa kuitenkin aiheen joihinkin kommentteihin.

Hallituksen esityksissä voidaan pitää tavanomaisena sitä, että esityksessä jossakin alkupuolella viitataan hallitusohjelmaan. Tällainen viittaus - esityksen sisällön liittäminen hallitusohjelmassa esitettyyn - ei ole millään tavoin edellytys esityksen antamiselle eduskunnalle eikä myöskään sen käsittelylle eduskunnan valiokunnissa ja täysistunnossa. Nyt tarkasteltavana olevassa esityksessä ei tyydytä tällaiseen tavanomaiseen mainintaan hallitusohjelmasta, vaan toistuvasti eri tavoin viitataan, vedotaan, palataan, nojaudutaan - ehkä myös turvaudutaan perusteluna - siihen, mitä on esitetty hallitusohjelmassa.

Voidaan ehkä kysyä, onko tällaisestakaan nojautumisesta hallitusohjelmassa esitettyyn mitään haittaa. Valiokuntatyöskentelyssähän kuitenkin tiedetään, että hallitusohjelmanmukaisuudella voi kyllä olla merkitystä eduskuntaryhmien sisäisissä keskusteluissa tai täysistunnon debateissa, mutta valiokunnan mietinnön tai lausunnon sisällössä ei hallitusohjelmanmukaisuus voi olla mikään argumentti. Hallituksen esityksessä nyt osoitettu voimakas nojautuminen hallitusohjelmaan ja sen mukaisuuteen voi kuitenkin ruokkia harhakäsityksiä hallitusohjelman ja siihen pitäytymisen merkityksestä myös valiokuntien kannanottojen muotoilussa.

Merkittävin ongelmallinen piirre, joka liittyy hallituksen esityksen voimakkaaseen nojautumiseen hallitusohjelmaan, on kuitenkin se, mitä näin meneteltäessä sivuutetaan. Kansalaisuus on yksilön oikeudelliselle asemalle hyvin tärkeä asia. Kansalaisuuden merkitystä järjestellään perustuslaissa, sen saamista ja menettämistä koskevat tarkemmat säännökset on annettava lain tasolla ja sen saaamista ja menettämistä koskevat myös jotkin kansainväliset, Suomea sitovat velvoitteet. Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskeva säätely kuuluu lähtökohtaisesti kansallisen lainsäätäjän kompetenssiin. Kansallinen lainsäätäjä ei kuitenkaan toimi perusteluitta ja jos lainsäätäjä on tekemässä yksilön oikeudellisen aseman kannalta heikentäviä muutoksia voimassa olevan lain mukaiseen tilanteeseen, on muutoksille voitava esittää muutoksen merkitykseen nähden hyväksyttävät syyt. Tällaiseksi syyksi ei voida katsoa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta tiukentaa kansalaisuuden saamisen edellytyksiä. Toinen asia on, että tiukentaville toimille mahdollisesti voidaan esittää asiallisia, asiasisältöjä ja asiasisältöön vaikuttamista koskevia, syitä. Hallituksen esityksessä on jossain määrin viitattu myös tällaisiin

syihin. Painotus on kuitenkin hyvin selvästi ollut suorassa vetoamisessa hallitusohjelmaan ja siinä esitettyyn tarkoitukseen tiukentaa kansalaistamisen ehtoja.

Perusteiden esittämisessä hallituksen esityksessä tarkoitetuille kansalaisuuden saamisen edellytysten tiukennuksille ei ole kysymys vain yleisten perustelujen esittämisestä ko. edellytysten yleiselle tiukentamiselle. Kuten yleensäkin silloin kun. tarkasteltavana on yksilön oikeudellista asemaa heikentävät muutokset, tässäkin on kysymys muutuskokonaisuuden eri yksityiskohtiin ulottuvasta tarkastelusta, noihin yksityiskohtiin kohdistettavien tiukennusten hyväksyttävyyden arvioinnista.

Pidän seuraavassa aiheellisena tarkastella erikseen vain paria sellaista ehdotettujen tiukennusten yksityiskohtaa, joissa merkitystä voi olla myös kansainvälisillä sopimusvelvoitteilla. Sitä ennen viitataan kuitenkin käytännössä ennenkin muissa asioissa nähtyyn epäsuotavaan ilmiöön eli tässä kansalaistamisen edellytysten tiukentamista tarkoittavien lainmuutosten jakamiseen erillisiin hallituksen esityksiin.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s.54) ”Hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain.” Tämä tapahtuu niin, että muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa koskeviin säännöksiin ehdotetaan tässä esityksessä ja muihin edellytyksiin tehtäviä muutoksia tullaan ehdottamaan kahdessa muussa hallituksen esityksessä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja kevätistuntokaudella 2025. Näistä myöhemmistä esityksistä mainitaan, että ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan mm. toimeentuloa ja nuhteettomuutta koskevat hallitusohjelmakirjaukset ja jälkimmäinen vaihe tulee sisältämään kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevia ehdotuksia. Samassa yhteydessä hallitus viittaa muutosten vaikutusten kumuloitumiseen ja tulevien muutosten ennalta arvioinnin mahdottomuuteen sekä tarpeeseen uusissa esityksissä arvioida muutosten vaikutuksia kokonaisvaltaisesti. Esityksessä todetaan (s. 54):

”Tulevien muutosten vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa vielä mahdollista tarkemmin arvioida, mutta kuten myös esityksen luvussa 4.2 on todettu, eri muutosten vaikutukset tulevat oletettavasti kumuloitumaan. Huomioiden suunnitteilla olevat muutokset on todennäköistä, että vaikutukset esimerkiksi eri ihmisryhmiin tulevat olemaan kokonaisuutena merkittävämmät, mitä tässä esityksessä ainoastaan asumisaikaan kohdistuvien muutosten osalta on arvioitavissa. Siten tulevaisuudessa hallituksen esityksissä pyritään arvioimaan uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti eri vaikutuslajien osalta. Yhteisvaikutuksia on tarkoitus arvioida myös erityisesti valtiosäännön ja

kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.”

On tietysti hyvä, jos uusissa hallituksen esityksissä pyritään arvioimaan eri esityksissä ehdotettujen, kansalaistamisen edellytyksiä tiukentavien toimenpiteiden yhteisvaikutuksia. On kuitenkin realistista kysyä, kuinka hyvin ja kuinka asiallisesti vaikuttavalla tavalla esimerkiksi perustuslakivaliokunta pystyy ottamaan huomioon eri esityksissä ehdotettujen tiukentamistoimien yhteisvaikutukset, jos valiokunta saa ko. esitykset käsiteltäväkseen vaikkapa puolen vuoden välein. Kansalaistamisen edellytykset on yksi yhtenäinen ja yhden hallituksen esityksen puitteissa hyvin käsiteltävissä oleva kokonaisuus ja mitkään osakysymykset – vaikkapa asumisaikaa koskevat - eivät tässä nähdäkseni voi olla muita osakysymyksiä merkittävästi kiireisempiä. Tähän nähden on aiheellista kysyä, miksi hallitus on halunnut tuoda selvästi tavoitteena olevat kansalaistamista koskevat uudistukset eduskuntaan kolmena erillisenä lainsäädäntöhankkeena.

Kuten edelläkin on todettu, kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytysten säätely kuuluu lähtökohtaisesti kansallisen lainsäätäjän kompetenssiin. Tätä kompetenssia voivat käytännössä rajoittaa kansallisesta perustuslaista johtuvat tai valtion kansainvälisistä sopimusvelvoitteista johtuvat vaaatimukset. Tarkastelen seuraavassa vielä kahta sellaista kansalaisuuden saamisedellytysten tiukentamisen yksityiskohtaa, joita voidaan pitää tässä ongelmallisina.

Esityksen sivulla 31 alkaa lyhyt jakso, joka koskee tehtyjen ehdotusten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin.. Jakson alussa todetaan:

”Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voidaan nykyisin kansalaistaa neljän vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisajasta ei jatkossa voitaisi enää poiketa. Asumisaika pidennettäisiin heidän osaltaan hallitusohjelmassa tavoitteena olevaan yleiseen kahdeksaan vuoteen. Se merkitsisi käytännössä kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kaksinkertaistumista nykyiseen verrattuna, ellei käsillä olisi muita perusteita asumisajasta poikkeamiseen, jolloin asumisaika pitenisi nykyiseen verrattuna yleensä vuodella.”

Samassa jaksossa todetaan kansalaisuudettomista (s.31):

”Myös kansalaisuudettomien henkilöiden asumisajasta voidaan nykyisin poiketa siten, että neljän vuoden Suomessa asuminen riittää. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuudettomilta vaadittava asumisaika pidennettäisiin viiteen vuoteen.Ehdotettava muutos olisi kansalaisuudettomien hakijoiden

osalta suhteellisen pieni, mutta silläkin toteutettaisiin esityksen taustalla olevia kotoutumiseen ja turvallisuuskäsitteisiin liittyviä tavoitteita.”

Lainattujen kohtien yhteydessä esitetyistä tilastotiedoista ilmenee, että vuonna 2022 kansalaistettiin yhteensä 1480 pakolaisaseman saanutta ja heidän osuutensa kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista oli 16 %. Vastaavasti todetaan, että kansalaisuudettomia henkilöitä kansalaistettiin vuonna 2022 yhteensä 52 ja että kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista oli alle 1 %.

Vuonna 1997 kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on Suomessa saatettu voimaan vuonna 2008 (492/2008). Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan ”Kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista” kohdassa mainittujen henkilöryhmien osalta ja kohdan alakohdassa g) mainitaan ”Kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaisaseman saaneet henkilöt, jotka asuvat laillisesti sopimusvaltion alueella.” On vaikea sanoa, mitä kaikkea tällainen lailla voimaan saatettu ”helpottaa”-säännös voi merkitä, mutta selvästi se ei tarkoita vain pelkkää suositusta (suopeaan suhtautumiseen), vaan lainsäätäjälle osoitettua velvoitetta (”Each State Party shall facilitate in its internal law...”). Lähtökohtaisesti selvältä vaikuttaa myös se, että lainsäätäjän sellainen toimenpide, jolla selvästi vaikeutetaan (hankaloitetaan, hidastetaan) artiklassa tarkoitettujen ihmisten kansalaisuuden saamismahdollisuuksia, ei ole sopusoinnussa artiklan vaatimusten kanssa (ellei tällaiselle lainsäätäjän toimelle voida esittää hyväksyttäviä, erittäin painavia syitä. Tällaisia syitä ei nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ole).

Kuten mm. esityksen sivuilla 58- 62 esitetään, muillakin kansainvälisillä sopimusvelvoitteilla voi olla merkitystä arvioitaessa mahdollisuuksia tiukentaa nykyisin voimassaolevia kansalaisuuden saamisen edellytyksiä.

Arvioitaessa kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kohdalla tehtäviä tiukennuksia asumisaikavaatimuksiin ei näiden muutosten kielteistä merkitystä yksilön kannalta voida mitenkään selittää vähäisemmiksi esim. kielitaitoedellytyksen täyttämisen tarjoamalla mahdollisuuksilla (kuten s.31). Asumisaikavaatimuksen tiukentaminen merkitsee joka tapauksessa tämänhetkisten kansalaisuuden saamisedellytysten tiukentamista. Esityksen perusteluissa (s. 62)

pidetään hakemusten kiireellistä käsittelyä kekeisenä keinona helpottaa pakolaisten ja kansalaisuudettomien kansalaisuuden saamista. Kansalaisuushakemusten kiireellinen tai nopeampi käsittely voi olla yleisemminkin toivottavaa, mutta nopeampaa käsittelyä ei minusta mitenkään voida pitää tekijänä, joka riittävästi kompensoi tai tasapainottaa sitä, että hakijaa koskevaa asumisaikavaatimusta merkittävästi pidennetään.

Minusta perustuslakivaliokunnan on syytä huolellisesti arvioida, ovatko kansainvälistä suojelusta saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin kohdistuvat, kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa koskevat ehdotetut tiukennukset sopusoinnussa Suomea koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa. Se, että kansalaisuudettomia Suomen kansalaisuuden hakijoita on verraten vähän, ei voi olla mikään peruste harkittaessa esim. kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan velvoitteiden merkitystä tässä yhteydessä.