

Veli-Pekka Viljanen

HE 27/2024 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.5.2024

Hallituksen esityksen mukaan kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa.

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin perustein myös ilmoituksen ja hakemuksen perusteella. Perustuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Perustuslain esitöissä todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (ks. HE 1/1998 vp, s. 77). Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisuuden voidaan kuitenkin 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, s. 3, PeVM 8/2010 vp, s. 2). Kansalaisuus määrittelee edelleen esimerkiksi osaksi perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevien säännösten sekä perustuslain 14 §:n äänioikeutta koskevien säännösten soveltamisalaa.

Ehdotetut muutokset koskevat ainoastaan kansalaisuuden saamista hakemuksen perusteella. Tältä osin perustuslaki ei määrittele, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus voidaan myöntää hakemuksen perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Esitöissä kuitenkin korostetaan, ettei kansalaisuuden saamiselle 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 perustuslain 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä (HE 1/1998 vp, s. 77-78).

Perustuslaki jättää lainsäätäjälle siten merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella. Asumisaikavaatimusta voidaan pitää yhtenä lainsäätäjän käytössä olevana keinona määritellä kansalaisuuden saamisen edellytyksiä. Perustuslaista ei suoraan johdu estettä kansalaisuuden myöntämisen edellytyksenä olevien asumisaikavaatimusten pidentämiselle. Eräänlaisen ääriarjan asumisaikavaatimukselle asettaa Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (SopS 92/2008), jonka 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säättää valtiolisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Ehdotettu yleisen asumisaikavaatimuksen pidentäminen viidestä kahdeksaan vuoteen mahtuu vielä yleissopimuksen määrittelemän enimmäisajan sisään ja siten lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Perustuslain 6 §:n 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. Ehdotetut pidennetyt asumisaikavaatimukset koskevat pääsäännön mukaan yhtäläisesti kaikkia Suomen kansalaisuutta hakevia ulkomaalaisia. Kansalaisuuslaissa olevat poikkeukset kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajoista perustuvat osittain kansainvälisten sopimusten vaatimuksiin ja niitä on pidetty perustuslakivaliokunnan käytännössä myös muutoin hyväksyttävänä (ks. PeVM 8/2002 vp, PeVM 8/2010 vp). Tältä osin esityksessä ei ehdoteta uusia poikkeuksia yleiseen asumisaikaedellytykseen. Ehdotettuja pidennettyjä asumisaikavaatimuksia ei voida pitää mielivaltaisina eikä niissä aseteta henkilöitä eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Ehdotetun 20 a §:n mukaan kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton. Päätös hakemukseen on pääsäännön mukaan tehtävä viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaikkien kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika marraskuussa 2023 on ollut 487 vuorokautta. Pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta. Toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden kansalaishakemukset on käsitelty keskimäärin 784 vuorokaudessa. Kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 747 vuorokautta (ks. HE, s. 16).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Pidän selvänä, että edellä esitetyt kansalaisuushakemusten keskimääräiset jopa yli kahden vuoden käsittelyajat ovat ongelmallisia perustuslain 21 §:n viranomaistoiminnalle asetetun joutuisuusvaatimuksen kannalta. Tältä osin ehdotetun 20 a §:n vaatimus kansalaisuushakemuksen kiireellisestä käsittelystä, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton, on hyvin perusteltu. Yhden vuoden enimmäiskäsittelyaikaa voidaan kuitenkin pitää sitäkin varsin pitkänä, eikä se riittävästi takaa kansalaisuushakemusten viivytyksetöntä käsittelyä.