

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 12.6.2025 KELLO 10.00

HE 19/2025 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Hallituksen esityksen käsittelyssä toimii mietintövaliokuntana hallintovaliokunta, jolle perustuslakivaliokunnan tulee antaa lausunto. Lakiehdotuksen yksityiskohtien asianmukaisuuden ja toimivuuden arvionti kuuluu siten lähinnä hallintovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lähinnä lausua tehtyjen ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lakiehdotuksen yksityiskohtien tarkastelun kuuluminen tällä tavoin erityisesti mietintövaliokunnalle ei tietysti mitenkään vaikuta siihen, että lain perustuslainmukaisuuden tarkastelu perustuslakivaliokunnassa saattaa edellyttää lakiehdotuksen yksityiskohtien punnintaa.

Esityksen alkusivun mukaan ”Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.” Esitys on huolellisesti laadittu, seikkaperäinen. Asioiden yksityiskohtainen käsittely tulee erityisesti esille säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevassa perustelujen luvussa, joka on huomattavan laaja, (s. 84 - 111)..Laajuutta osaltaan selittää myös monisanainen esitystapa. Luvussa esitetty ei tässä kuitenkaan anna aiheita enempiin yleisiin huomautuksiin. Aivan luvun lopussa hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Esityksen alussa hallitus viittaa lyhyesti (s. 5) siihen, että hallitusohjelman kansalaisuuslakia koskevat kirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä hankkeessa. Niistä ensimmäinen koski hallitusohjelmassa tarkoitettuja asumisaikaa koskevia muutoksia perustuslakiin, jotka käsiteltiin eduskunnassa vuoden 2024 valtiopäivillä (HE 27/24 vp; pevl 16/24 vp). Toisen hankkeen muodostavat juuri tässä esityksessä ehdotetut muutokset kansalaisuuslakiin.. Kolmannessa vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe. Hallituksen esitys kansalaisuuskokeesta on tässä esityksessä ilmoitetun mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2025 aikana.

- Perustuslakivaliokunta on edellämainitussa vuoden 2024 lausunnossaan (PeVL 16/24 vp, s. 4) kiinnittänyt huomiota epäkohtiin, joita lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä aiheutuu siitä, että samaan asiayhteyteen kuuluvat lain muutokset ja niiden kokonaisvaikutus ei ole eduskunnassa samalla kertaa esillä ja arvioitavissa. Valiokunnan huolta tuolloin herättänyt asiantila ei käsittääkseni ole merkittävästi muuttunut.

Valtion kansalaisuuden saaminen ja menettäminen on niin edellytysten kuin menettelyjenkin osalta lähtökohtaisesti valtion omaan säädösvaltaan kuuluva asia. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin hyvin ilmenee (s. 97-110), tähän lähtökohtaan on olemassa erillisiin sopimuksiin perustuvia tai muuten kansainvälisoikeudellisia rajoituksia. Eri tilanteisiin enempää menemättä voidaan yhtenä esimerkkinä mainita, että kansalaisuuden menettämispäätös, joka sinällään kuuluu kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan, ei saa johtaa kansalaisuudettomuuteen, ts. kansalaisuuden menettämistä koskeva päätösvalta ei ole käytettävissä, jos sen käyttäminen tulisi merkitsemään ko. henkilön jäämistä kansalaisuudettomaksi.

Minusta näyttää siltä, että nyt ehdotetut järjestelyt, normitilanteen muutokset, eivät ole ristiriidassa Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Jos ja kun lähtökohtana on se, että kansalaisuudesta, edellytyksistä ja menettelyistä, , säätäminen kuuluu kansallisen (tavallisen) lainsäätäjän toimivaltaan, näyttäisi jäävän vähän tilaa näkökohdille, joiden mukaan nyt ehdotetut järjestelyt voisivat olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Näin tarkkkaan ottaen mielestäni onkin. Kaksi näkökohtaa ansaitsee tässä kohdin kuitenkin vielä huomiota.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen saakka perustuslain perusoikeudet koskivat

vain Suomen kansalaisia. Vuoden 1995 uudistuksesta alkaen perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (luonnollisia) henkilöitä. Ehkä herkimmin tässä yhteydessä esille tuleva perusoikeusnormi on yhdenvertaisuusnormi, joka vaatii yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden, noudattamista sekä ei-kansalaisten ja kansalaisten välillä että ei-kansalaisten ja toisten ei-kansalaisten välillä. Yhdenvertaisuutta koskevan PL 6 §:n 1 momentin mukaan voidaan käytännössä joutua arvioimaan, ollaanko jossakin tilanteessa asettamassa ihmisiä eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Tällainen kysymys voisi periaatteessa nousta esiin myös sovellettaessa jotakin nyt ehdotettua lainkohtaa taustaltaan erilaisiin ei-kansalaisiin. Näyttää selvältä, että PL 6,1 §:n soveltamiseen mm. tässä tarkoitetuissa tilanteissa liittyy tulkinnanvaraisuutta. Toinen asia on, onko tällaista tulkinnanvaraisuutta tässä syytä pitää perustuslakia koskevana asiana.

Toinen huomiota ansaitseva näkökohta tässä liittyy ehdotettujen muutosten perusteleamiseen. Kansalaisuuslain muutosten ensimmäisenä vaiheena annetussa hallituksen esityksessä (HE 27/24 vp) ko. lakiehdotusta selvästi perusteltiin hallitusohjelman maininnolla.. Esityksestä perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (2.5.2024) katsoin, että hallituksen ohjelman sisältöä ei voida käyttää perusteluna hallituksen lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä. Nyt käsiteltävässä esityksessä ei lakiehdotuksia suoraan perustella hallitusohjelmalla, mutta halutaan kuitenkin kytkeytyä hallitusohjelman sisältöön.

Mielenkiintoisin asia tässä ei kuitenkaan ole suhde hallitusohjelman sisältöön. Tärkeää - periaatteellisesti ja käytännöllisesti - on, että lainmuutosten ehdottamiseen voi liittyä perustelua koskevia vaatimuksia myös silloin kun lähtökohtana on, että lainmuutokset (kun kansainvälisten velvoitteiden mukaisissa rajoissa pysytään) kuuluvat kansallisen tavallisen lainsäätäjän päätösvaltaan. Jos ehdotettavat lainmuutokset merkitsevät maassa olevalle ei-kansalaiselle merkittäviä rajoituksia tai lisävaatimuksia, ei muutosten säätämiseksi ja ehdottamiseksi riitä perusteeksi se, että asia kuuluu lainsäätäjän kompetenssiin, vaan on jotenkin osoitettava, minkälaisten etujen saavuttamista tai minkälaisten haittojen välttämistä lainmuutoksilla tavoitellaan. Tässä suhteessa esitys ehkä luottaa liiaksi lukijan oikeaan ymmärrykseen, vaikka perustelujen esittämisen tarkkuus tai konkreettisuus tietysti on myös harkintakysymys. Säännösmuutoksissa edellytetyt uudet kulunut aika koskevat säännökset taas näyttävät enemmänkin vain summaarisesti valituilta kuin pituudeltaankin tarkkaan

harkituilta aikamääreiltä.

.

