

Veli-Pekka Viljanen

HE 19/2025 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.6.2025

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia tiukentamalla kansalaisuuden saamisen edellytyksiä sekä kansalaisuuden menettelyn edellytyksiä koskevaa sääntelyä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan hallitus pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeen erityisesti sen vuoksi, että esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslakiin uutta 17 a §:ää, jonka perusteella kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt olisivat jatkossa jonkin verran eri asemassa keskenään sen mukaan, miten he (tai heidän vanhempansa) olisivat työllistyneet Suomessa asumisensa aikana. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta 6 a §:ää, jonka mukaan kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella, vaikka hakija täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset (HE, s. 111).

1. Toimeentuloedellytys

Kansalaisuuslain 13 §:ssä säädetään kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Uutena edellytyksenä luetteloon ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, jonka mukaan kansalaisuushakemuksen hyväksymisen edellytyksenä olisi myös, että hänen toimeentulonsa olisi turvattu (13 § 1 mom., 5 kohta). Ehdotetun 17 a §:n mukaan toimeentuloedellytys täytyisi, jos hakija antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä. Hakijalle voitaisiin myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka toimeentuloedellytys ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa

pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pysty täyttämään sitä.

Kansalaisuuden saamisesta säädetään perustuslain 5 §:ssä. 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 esitöissä todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa 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 (PeVL 16/2024 vp, kappale 4).

Ehdotetut muutokset koskevat kansalaisuuden saamista hakemuksen perusteella. 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, ks. myös PeVL 16/2024 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että säännöksen tulkinnassa on otettava huomioon myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus (PeVL 16/2024 vp, kappale 7).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, kappale 5).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan toimeentulon osalta ehdotettavien muutosten tavoitteena on painottaa oman toimeentulon turvaamisen merkitystä osoituksena onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Tarkoitus olisi, että lähtökohtaisesti toimeentulon täytyminen osoitettaisiin ilman huomattavaa yhteiskunnan myöntämää tukea ottaen huomioon henkilön tosiasiallinen mahdollisuus työntekoon esimerkiksi terveydentilasta johtuvien seikkojen vuoksi (HE, s. 30).

Toimeentuloedellytyksen asettaminen kansalaisuushakemuksen hyväksymisen edellytykseksi merkitsee tuntuvaa tiukennusta kansalaistamisen edellytyksiin. Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan nykyisen muotoilun mukaan hakijan tulee pystyä luotettavasti selvittämään, miten hän saa toimeentulonsa. Hallituksen esityksen mukaan kielteisiä päätöksiä on tehty vuosittain varsin vähän sillä perusteella, että hakija ei ole esittänyt luotettavaa selvitystä toimeentulonsa lähteestä (HE, s. 34). Vastaisuudessa toimeentuloedellytys ei täyttyisi, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli 3 kuukautta viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana.

Toimeentuloedellytyksen asettaminen kansalaisuuden saamisen ehdoksi merkitsee sitä, että hakijat asetetaan eri asemaan taloudellisen aseman ja työllistymisen perusteella. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on esimerkiksi työmarkkina-asemaan liittyviä seikkoja pidetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilöön liittyvänä ta, jonka perusteella henkilön asettaminen eri asemaan edellyttää hyväksyttäviä perusteita (PeVL 8/2020 vp, PeVL 40/2016 vp).

Vaikka toimeentuloedellytyksen asettamista kansalaistamisen edellytykseksi voidaan siinä perustella hallituksen esityksen tavoin onnistuneeseen kotoutumiseen liittyvillä argumenteilla, ei ehdotettu sääntelykokonaisuus tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Erityisesti tämä koskee ehdotettua 17 a §:ää, jossa toimeentulotuen ja työttömyysetuuden saaminen yli kolmen kuukauden ajan viimeisten kahden vuoden aikana johtaisi automaattisesti kansalaisuushakemuksen hylkäämiseen, ellei kyse ole alle 18-vuotiaasta tai yli 65-vuotiaasta henkilöstä tai kyse ole 3 momentin tarkoittamasta poikkeustilanteesta.

Tältä osin on syytä havaita, että toimeentulotuki on nykyisessä sosiaalietuusjärjestelmässä viimekätinen tuki, joka toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Työttömyysturvalaissa tarkoitetut työttömyysetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamia etuuksia, jotka takaavat jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana. Kyseisistä etuuksista ja niiden saamisedellytyksistä säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa ja työttömyysturvalaissa. Kyse on perustuslaissa turvatuista sosiaalisista oikeuksista, joiden käyttämiseen ei tulisi voida liittää kyseisten lakien ulkopuolella negatiivisia seuraamuksia. Pidän tällä perusteella ehdotetun 17 a §:n 1 momenttia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin kannalta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että hallituksen esityksen perustelujen yli 400 000 työkäistä sai vuosina 2023 ja 2024 perustoimeentulotukea tai Kelan työttömyysetuutta yli kolmen kuukauden ajan. Tämä tarkoittaa noin 12 prosenttia Suomen työkäisestä väestöstä (HE, s. 43). Kyse ei ole siten mistään marginaalisesta ryhmästä. Toimeentuloedellytyksen kiinnittämistä tällaisiin etuuksiin, jota iso osa kansalaisuuden omaavista henkilöistä nauttii, asettaa kansalaisuutta hakevat kohtuuttomalla tavalla huonompaan asemaan muihin nähden. Mielestäni ehdotetulle sääntelylle, erityisesti 17 a §:n 1 momentille, ei ole esitetty hallituksen esityksessä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta. Ehdotus on tältä osin ongelmallinen myös perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

2. Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella

Ehdotetun uuden 6 a §:n mukaan henkilölle ei myönnetä kansalaisuutta hakemuksen tai ilmoituksen perusteella, vaikka hän täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaa kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin yhteiskunnan tai valtion etua. Samalla kumottaisiin osaksi samansisältöinen 13 §:n 3 momentti, joka kuitenkin koskee vain kansalaisuuden myöntämistä hakemuksen perusteella eikä ilmoituksen perusteella, kuten uusi 6 a §.

Nykyisen 13 §:n 3 momentin mukaan henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen

vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Kyseinen säännös on otettu kansalaisuuslakiin alun perin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 8/2002 vp).

Ehdotettu 6 a §:n mukaan kansalaisuutta ei myönnetä, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaa kansallista turvallisuutta (nykyisessä muotoilussa: vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä) tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin yhteiskunnan tai valtion etua (nykyisessä muotoilussa: valtion etua).

Ehdotettuja käsitteitä ja niiden merkitystä tässä asiayhteydessä ei hallituksen esityksen perusteluissa erityisemmin avata. Ehdotetun 6 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kansallinen turvallisuus käsittää ”koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden”, mikä ei auta täsmentämään käsitteen merkitystä. Perusteluissa ainoastaan todetaan, että valtion edun oheen lisättäisiin maininta ”yhteiskunnan edusta” ilman, että lisäyksen merkitystä mitenkään selostetaan (HE, s. 68).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä edellyttää viranomaisen toimivallalle selkeää lakitasoista oikeusperustaa, jonka soveltaminen on riittävällä tavalla ennakoitavissa suoraan lain perusteella. Tämä vaatimus on korostunut erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa päätöksellä on erityinen merkitys asianosaiselle. Nähdäkseni ehdotettu 6 a § on nykymuodossaan merkittävän avoin, eikä sen soveltaminen tällaisenaan muodostu riittävän ennakoitavaksi. Esityksen eduskuntakäsittelyn aikana olisi perusteltua pyrkiä joko täsmentämään säännösehdotusta tai ainakin pyrkiä täsmentämään perusteluin säännöksen soveltamisedellytyksiä.

Sinänsä perustuslain 5 § mahdollistaa tällaisen kansallisen turvallisuuden huomioon ottavan perälaudan, joka poikkeuksellisesti mahdollistaa kansalaisuuden epäämisen, vaikka kansalaisuutta hakenut tai kansalaisuusilmoituksen tehnyt henkilö täyttäisi kansalaisuuden saamisen muut edellytykset. Tällaisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys perustuu nähdäkseni perustuslain 5 §:ään sen esitöissä ja soveltamiskäytännössä

lainsäätäjälle jätettyyn laajaan harkintamarginaaliin (ks. esim. PeVL 16/2024 vp, kappale 5).

3. Kansalaisuuden menettäminen

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.

Kansalaisuuslain 33 a §:ssä säädetään kansalaisuuden menettämisestä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syylistymisen perusteella. Pykälä on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 13/2018 vp).

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuuden menettäminen voi seurata pykälässä luetelluista rikoksista tuomitun vähintään kahden vuoden pituisen ehdottoman vankeus- tai yhdistelmärankaistuksen johdosta, kun nykyisin kansalaisuuden menettäminen on mahdollista vain vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärankaistuksen johdosta. Lisäksi pykälän tarkoittamaa rikosluetteloa täydennettäisiin joillakin uusilla rikosnimikkeillä.

Rikosluettelon täydentämisen jälkeenkin kansalaisuuden menettäminen voisi pykälän sanamuodon mukaan koskea vain ”Suomen kannalta elintärkeitä etuja koskevia rikoksia” ja niiden osalta ainoastaan vähintään kahden vuoden ehdottomia vankeusrangaistuksia. Kansalaisuuden menettäminen ei olisi mahdollista, jos henkilöllä ei ole samanaikaisesti minkään muun maan kansalaisuutta, joka täyttää perustuslain 5 §:n 2 momentin vaatimukset siitä, että kansalaisuudesta vapauttaminen ei saa johtaa siihen, että henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta. Kansalaisuuden menettäminen ei voi koskea myöskään alle 18-vuotiasta henkilöä. Näin rajattuna pidän ehdotettua 33 a §:ää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 13/2018 vp esitetyn arvion nykyisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.

Kansalaisuuslain 33 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että henkilölle myönnetyn Suomen kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös sillä perusteella, että hän on saanut kansalaisuuden toimimalla ”muutoin petollisesti”. Kyse on tilanteesta, jossa kansalaisuuden myöntäminen on perustunut virheelliseen käsitykseen kansalaistamisen

edellytysten täyttymisestä eli kansalaisuutta ei olisi myönnetty ilman hakijan petollista menettelyä. Kansalaisuuden menettämistä koskevalle päätökselle ehdotetaan säädettäväksi 10 vuoden määräaika hakemuksen tai ilmoituksen ratkaisusta. Lisäksi päätös olisi tehtävä henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella, jossa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet tai ilmoituksen tehneen siteet Suomeen, lapsen osalta lisäksi on otettava huomioon lapsen ikä ja siteet Suomeen. Näin rajattuna en pidä ehdotettua kansalaisuuslain 33 §:n muutosta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.