

Olli Mäenpää

18.6.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 19/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan kansalaisuuslakiin ehdotettua toimeentuloedellytystä perustuslain kannalta ottaen huomioon myös sen, että valio-kunnan myötävaikutuksella on säädetty oleskelulupia koskeva toimeentuloedellytys (ulkomaalaislain 39 §) sekä nykyisen kansalaisuuslain siirtymäsäännökset (kansalaisuuslain 53 ja 54 §), jotka mahdollistivat aiemman kansalaisuuslain toimeentuloedellytyksen soveltamisen ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin.

Toimeentuloedellytystä koskeva sääntelyehdotus

Toimeentuloedellytystä koskeva sääntely liittyy esityksen tarkoitukseen tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä. Sillä pyritään vahvistamaan lähtökohtaa, jonka mukaan kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan.

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin muutettavaksi ehdotetun 5 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hänen toimeentulonsa on turvattu (toimeentuloedellytys). Toimeentulon osoittamisesta ja toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta säädettäisiin lakiin lisättäväksi ehdotetussa 17 a §:ssä. Sen 2 momentin mukaan toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä.

Hakijan toimeentulo katsottaisiin turvatuksi ja toimeentuloedellytys täytyisi 17 a §:n 1 momentin mukaan, 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. Vaikka toimeentuloedellytys ei täyty, hakijalle voitaisiin 17 a §:n 3 momentin mukaan myöntää Suomen kansalaisuus, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pysty täyttämään sitä.

Toimeentulon huomioon ottamista kansalaisuushakemusta käsiteltäessä edellytetään jo voimassa olevassa laissa, jonka mukaan kansalaisuuden saamisen yhtenä edellytyksenä on, että hakija pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa. Kansalaisuuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tähän toimeentuloa koskevaan kansalaistamisen yleiseen edellytykseen (PeVM 8/2002 vp). Nyt edellytystä kuitenkin ehdotetaan tiukennettavaksi niin, että hakijan toimeentulon tulee olla turvattu ja tämän edellytyksen kriteerien

toteutuminen sidotaan työttömyysetuuden tai toimeentulotuen saamiseen viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Samalla toimeentuloedellytyksen soveltamiskriteereitä täsmennettäisiin laissa.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 5 §:n 1 momentti, jonka mukaan kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Säännöksen esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäävät lainsäätäjän ratkaistaviksi (HE 1/1998 vp, s. 77). Perustuslakivaliokunnan mukaan on siten selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, kappale 5).

Näin voidaan ymmärtää myös kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (kansalaisuusyleissopimus) 6 artiklan 3 kappaleen säännös, jonka mukaan kukin sopimusvaltio säättää valtiosisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Kotoutumisen edistämisen mainitaan kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuiistiossa esimerkkinä perusteesta, joka voidaan asettaa kansalaistamisen edellytykseksi.

Laintasoinen sääntely ei kuitenkaan voi perustuslakivaliokunnan mukaan määrittellä liiallista harkinnanvaraisuutta hakemuksesta päätettäessä, koska kansalaisuuden myöntämisen edellytykset on perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan säädettävä laissa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan, vaan se on kaikin osin lain säännöksiin sidottua (PeVM 8/2002 vp).

Ehdotetun toimeentuloa koskevan sääntelyn soveltaminen olisi kaikilta osin lakiin sidottua, joten se ei perustuisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Toimeentuloedellytyksen tarkempien kriteerien määrittely ehdotetussa 17 a §:ssä perustuu lähtökohtaisesti teknisten laskentasääntöjen soveltamiseen ja informaatioon, joka on yleensä todennettavissa viranomaisten tietojärjestelmistä. Sitä voidaan siten pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena, ja se täyttää perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lailla säätämiseen kohdistuu myös yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa, jota se voi käyttää ehdotetulla tavalla.

Ehdotetun 17 a §:n 3 momenttiin sisältyy kuitenkin myös joustavia oikeusnormeja, joilla pyritään joustavoittamaan toimeentuloedellytyksen kategorista soveltamista. Hakijan terveydentilan tai vamman pitkäaikainen vaikutus voitaisiin 17 a §:n 3 momentin mukaan ottaa huomioon kansalaisuuden myöntämisen perusteena, vaikka toimeentuloedellytys ei täyty. Myös muu erittäin painava syy voisi olla tällainen peruste poiketa toimeentuloedellytyksestä. Ehdotetun sääntelyn sovelta-

minen ei näiltäkään osin perustuisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan oikeusnormien soveltamiseen hakijan tilanteen erityispiirteet huomioon ottaen ja hakijan eduksi.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77-78) mukaan selvää on, 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. Vaikka toimeentuloedellytyksen kriteerit perustuvat hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin, etenkin työmarkkina-asemaan ja taloudelliseen tilaan, ne kiinnittyvät hyväksyttävällä tavalla sääntelyn tarkoituksena olevaan hakijan riittävän toimeentulon huomioon ottamiseen hakemuksen hyväksymisen edellytyksenä. Tämän tavoitteen toteuttamisen ehdotetulla tavalla voidaan katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintavallan alaan.

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää eräin poikkeuksin, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Tämä edellyttää lainkohdan 2 momentin mukaan yleensä, että hakijan ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Oleskelulupaa koskevan toimeentuloedellytyksen soveltaminen perustuu siten arvioon tulevasta tilanteesta, kun sen sijaan lakiehdotuksen mukaan kansalaisuuden myöntämiseen liittyvää toimeentuloedellytystä on tarkoitus arvioida toteutuneen tilanteen perusteella.

Suomen kansalaisuuden myöntämistä koskevan sääntelyn lähtökohdat ovat erilaiset kuin oleskelulupaa koskevan sääntelyn. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle.

Sääntelyn lähtökohtien eroavuudesta johtuen perustuslakivaliokunnan arviointia ulkomaalaislain 39 §:stä, joka koskee oleskelulupia koskevan toimeentuloedellytyksen soveltamisesta perheen yhdistämistilanteissa (PeVL 27/2016 vp; ks. myös PeVL 11/2025 vp), ei sellaisenaan voida käyttää esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteena. Tuossa arviossa esitettyä vastaavasti voidaan kuitenkin katsoa, että yksilöllistä kohtuullisuusharkintaa edellyttävässä sääntely-yhteydessä – tässä tapauksessa lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentissa – ei ole tarkoituksenmukaista, että laissa säädettäisiin esimerkiksi täsmällisistä toimeentuloedellytyksen täyttävistä rahamääristä. Tällaisia kriteerejä ei sisälly kyseiseen säännösehdotukseen.

Kansalaisuuslain siirtymäsäännökset

Hallituksen esitykseen sisältyvän voimaantulosäännöksen mukaan tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen kansalaisuushakemukseen ja -ilmoitukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain voimaantulosta lähtien sovellettaisiin muutettua lakia, vaikka tätä ei erikseen mainita voimaantulosäännöksessä.

Ehdotettu voimaantulosääntely perustuu vakiintuneeseen lähtökohtaan, jonka mukaan uudella lailla ei yleensä voida puuttua takautuvasti vireillä olevaan hallintomenettelyyn. Ehdotettua voimaantulosääntelyä voidaan pitää tavanomaisena ja asianmukaisena myös oikeusvarmuuden kannalta.

1.6.2003 voimaan tulleen kansalaisuuslain 53 ja 54 §:n voimaantulosäännös mahdollisti aikaisemman lain asumisaikaedellytyksen soveltamisen eräisiin lain voimaan tullessa vireillä olleisiin ja vuoden siirtymäajan aikana myös lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin kansalaisuushakemuksiin. Lienee selvää, että aikaisempaa vuoden 1968 kansalaisuuslakia ei enää miltään osin voida soveltaa vireillä oleviin kansalaisuushakemuksiin. Lainsäätäjän harkintavaltaan kuitenkin kuuluu mahdollisuus säätää siirtymäajasta, jonka kuluessa esimerkiksi kumottavaksi ehdotettua toimeentuloedellytystä taikka jotain muuta kumottavaksi tai muutettavaksi ehdotettua säännöstä voitaisiin tietyn siirtymäajan kuluessa soveltaa lakiehdotuksen voimaantulon jälkeenkin vireille tuleviin kansalaisuushakemuksiin. Valtiosääntöoikeudellista velvoitetta tällaisen siirtymäajan määrittelyyn ei kuitenkaan ole.