

Tuomas Ojanen

18.6.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 19/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani kansalaisuuslakiin ehdotetusta toimeentuloedellytyksestä perustuslain kannalta ottaen huomioon myös sen, että valiokunnan 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.
2. Arvioin seuraavassa vain ehdotettua toimeentuloedellytyssääntelyä, en yleisemmin hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä.

Toimeentuloedellytys (lakiehdotuksen 13 §:n 1 mom. 5 kohta ja 17 a §)

3. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytys olisi jatkossa yksi kansalaistamisen yleinen edellytys. Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hakijan kansalaistamisen yhtenä edellytyksenä on olisi se, että hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa. Muutoksen myötä nykyisen toimeentulolähteen laillisuuden tarkastelun sijasta keskeistä olisi turvattu toimeentulo.
4. Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotus tarkoittaisi sitä, että muutoksen myötä kansalaistamista varten alettaisiin voimassa olevaa sääntelyä enemmän edellyttää toimeentulon ja kotoutumisen osoittamista erityisesti esimerkiksi työntöön tai yritystoiminnan kautta. Siten toimeentuloedellytystä ei voisi lähtökohtaisesti täyttää esimerkiksi silloin, jos hakijan toimeentulo perustuisi pelkästään viimesijaiseen yhteiskunnan myöntämään tukeen. Jatkossa toimeentuloedellytys olisi esityksen mukaan yksi kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä, jonka täyttymistä tarkasteltaisiin hakemusta ratkaistaessa itsenäisesti siinä missä asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytystäkin, mutta jolla voisi kuitenkin olla merkitystä myös muiden yleisten edellytysten täyttymisen tarkastelussa. Esimerkiksi pääosin ulkomailla työskentelystä saatu työtulo voisi esityksen mukaan antaa aihetta tarkastella tarkemmin, asuuko hakija tosiasiallisesti Suomessa ja täyttääkö hän asumisaikaedellytyksen.
5. Lakiehdotuksen 17 a §:ssä säädettäisiin tarkemmin toimeentulon osoittamisesta sekä toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan toimeentuloedellytys täyttyisi, jos hakija antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana

turvautunut työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Pykälän 2 momentin mukaan toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä. Lisäksi 3 momentin mukaan 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.

6. Toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta olennaista olisi esityksen mukaan se, onko hakija turvautunut keskeisesti joko työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytys täytyisi, jos hakija ei olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuuteen eikä toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso olisi rajattu kahteen viimeksi kuluneeseen vuoteen. Toimeentuloedellytys täytyisi, vaikka hakija olisi kahden vuoden tarkastelujakson aikana saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, jos hän ei kuitenkaan olisi saanut näitä yhteensä yli kolmen kuukauden ajan. Rajattuun tarkastelujaksoon liittyvillä säännöksillä huomioitaisiin esityksen mukaan myös sellaiset hakijat, joilla ei ole aiemmin ollut oleskelulupaan liittyvää toimeentuloedellytystä.
7. Koska toimeentulon osoittamista vaadittaisiin täysi-ikäisiltä alle 65-vuotiaita, ehdotettu toimeentuloedellytys ei koskisi lapsia (alle 18 -vuotiaita), eikä yli 65-vuotiaita henkilöitä. Koska ehdotettava toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiaita henkilöitä, vanhempansa kansalaisuushakemuksen yhteydessä kanssahakijana olevalta lapselta ei esityksen mukaan edellytettäisi jatkossakaan turvatun toimeentulon osoittamista. Hakijana olevalla lapsella (24 §) ei niin ikään olisi toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytys koskisi kuitenkin kanssahakijan vanhempaa, jolloin edellytyksen täyttymistä arvioitaessa tarkasteltaisiin esityksen mukaan rajattua kahden vuoden ajanjaksoa. Esimerkiksi perhe-etuuksia saava henkilö voisi esityksen mukaan täyttää edellytyksen. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa hakijan terveydentilan tai vammaisuuden perusteella sekä muusta erittäin painavasta syystä.

Arvion lähtökohdat

8. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua toimeentuloedellytyssääntelyä on tarkasteltu lähinnä perustuslain 6 §:n 2 momentin (s. 91) sekä syrjinnän kieltoa koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja kahdennentoista pöytäkirjan (itsenäisen) syrjintäkieltomääräysten kannalta (s. 106-107). Esityksen säätämisyjärjestysjakson lopussa on pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa tarpeellisenä "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." (s. 111)

9. Yhtenä lähtökohtana ehdotetun toimeentuloedellyssääntelyn valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille on myös perustuslain 5 §:n 1 momentti, koska toimeentuloedellytyistä koskeva sääntely muuttaisi niitä edellytyksiä, joiden mukaan kansalaisuus voidaan myöntää hakemuksen perusteella. Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyn edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella.
10. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi.
11. Voimassa olevaa kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa, vaan päätöksenteon on oltava kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Verraten äskettäin perustuslakivaliokunta on katsonut, että ”perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella.” (PeVL 16/2024 vp, kappale 5). Samassa lausunnossa valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta (PeVL 16/2024 vp, kappale 11).
12. Perustuslain ohella ehdotettua toimeentuloedellytysääntelyä on arvioitava Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden kannalta. 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. Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on erillisessä alajaksossa 12.4 tehty verraten pitkään ja kattavasti selkoa merkityksellisistä kansainvälisistä sopimuksista, joten tyydyn viittamaan tältä osin hallituksen esityksestä s. 97-109 ilmenevään.

13.

Yleisarvio

14. Ehdotettu toimeentuloedellytysääntely merkitsee paluuta vuoden 1968 kansalaisuuslain mukaiseen oikeustilaan, johon muun ohella sisältyi toimeentuloedellytys kansalaistamisen yhtenä yleisenä edellytyksenä.¹ Toimeentuloedellytyksen tarkastelu siirtyy näin ollen pois nykyisestä laillisen toimeentulolähteen tarkastelusta turvattuun toimeentuloon.
15. Nyt ehdotettava toimeentuloedellytysääntely ei kuitenkaan täysin rinnastu vuoden 1968 kansalaisuuslain toimeentuloedellytysääntelyyn, koska vuoden 1968 kansalaisuuslakiin ei sisältynyt lakiehdotuksen 17 a §:n kaltaista sääntelyä, jonka myötä toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta olennaiseksi muodostuu se,

¹ Vuoden 1968 kansalaisuuslaissa kansalaistamisen edellytyksinä mainittiin täysi-ikäisyys, viiden vuoden yhtäjaksoinen asuminen Suomessa, kunniallinen elämä ja turvattu toimeentulo.

onko hakija turvautunut joko työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen. Tästä syystä sille, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt nykyisen kansalaisuuslain siirtymäsäännökset (kansalaisuuslain 53 ja 54 §) mahdollistivat aiemman vuoden 1968 kansalaisuuslain toimeentuloedellytyksen soveltamisen ennen lain voimaantuloa vireille tullessiin asioihin, ei voi antaa ratkaisevaa merkitystä ehdotettavan toimeentulosääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa.

16. Toimeentuloedellytystä koskevat säännösehdotukset ovat merkittävä muutos voimassa olevaan oikeustilaan, koska varsinkin työttömäksi joutuminen kaventaisi jatkossa merkittävästi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuksia. Voidaan edelleen arvioida, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen tulee käytännössä olemaan huomattavan vaikeaa, ja että lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 17 a §:n säännöskokonaisuus johtaa siten kansalaisuushakemuksiin tehtävien kielteisten päätösten ja näitä koskevien valitusten määrän merkittävään lisääntymiseen. Yksi seuraus ehdotetusta sääntelystä saattaa olla myös siinä, että työttömyysetuutta tai toimeentulotukea jättää jatkossa hakematta, jotta toimeentuloedellytys täyttyisi. Lisäksi toimeentuloedellytyssääntelyllä voi olla tosiasiallisia vaikutuksia myös kansalaisuutta hakevan lapsiin, vaikka ehdotettu toimeentuloedellytys ei välittömästi koskekaan lapsia (alle 18 -vuotiaita).
17. Kaikkiaan voidaan siten arvioida, että ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely merkittävästi tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna.
18. Kun otetaan huomioon yhtäältä se kansainvälisen oikeuden lähtökohta, että kunkin valtion kansalaisuus ja kansalaisuuden saamista (tai menettämistä) sääntelevä lainsäädäntö kuuluvat lähtökohtaisesti kunkin valtion täysivaltaisuuteen (suvereniteettiin)², ja toisaalta se, että perustuslain 5 §:n 1 momentti jättää lainsäätäjälle ”merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella” (PeVL 16/2024 vp, kappale 5), tiukaksikin muodostuva toimeentuloedellytyssääntely voi sinällään tietyin edellytyksin mahtua perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sekä kansainvälisen oikeuden periaatteiden puitteisiin.
19. Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, etteivät yhtäältä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat kysymykset ja toisaalta oleskelulupien saamista tai menettämistä koskevat kysymykset ole oikeudellisesti yhteismitallisia toistensa kanssa perustuslain ja kv. sopimusten sekä EU-oikeuden kannalta. Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat asiat kuuluvat lähtökohtaisesti oleskelulupa-asioihin verrattuna suuremmissa määrin valtion täysivaltaisuuden piiriin kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaan, ja niissä lainsäätäjällä on

² Tätä lähtökohtaa ilmenevät sekä kansalaisuusyleissopimus että kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus, joiden kansalaisuutta koskevia yleisiä periaatteita koskevissa luvuissa on nimenomaisesti määrätty siitä, että kukin ”valtio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia.” Ks. myös HE, s. 6.

merkittävästi harkintavaltaa perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan. Sitä vastoin oleskelupien saamista ja menettämistä koskevaan kansalliseen päätöksentekoon, ml. kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan, kohdistuu voimakkaammin rajoituksia ja vaatimuksia EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tasolta. Näistä syistä ei myöskään sellaisenaan voida täysin soveltaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä oleskelulupien saamista koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä käsillä olevien kansalaisuuden saamisen edellytyksiä koskevien sääntelyehdotusten valtiosääntöiseen arviointiin.

20. Äsken todettu ei kuitenkaan tarkoita, että ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely olisi ongelmaton perustuslain ja Suomea velvoittavien sopimusten kannalta. Ongelmia on havaittavissa seuraavien kolmen kysymyksen suhteen.

Syrjinnän kielto

21. Koska työllistymiseen tai työttömyyteen liittyvät seikat muodostuvat keskeisiksi toimeentuloedellyksen täyttymisen kannalta, on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunta on pitänyt ihmisen työmarkkina-asemaan liittyviä seikkoja, kuten henkilön yhtäjaksoisen työttömyysjakson pituutta, perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilöön liittyvänä syynä (PeVL 8/2020 vp, PeVL 40/2016 vp) Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että esimerkiksi työttömyys voi olla sellainen muu henkilöön liittyvä syy, jonka vuoksi muita epäedullisempaan asemaan asettaminen saattaa olla perustuslaissa kiellettyä syrjintää (PeVL 39/1996 vp). Näin on katsonut myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta yhdessä ratkaisussaan (YVTltk 180/2016, 29.5.2017).
22. Kun otetaan samalla huomioon edellä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista esitetty, samoin kuin se esityksessä todettu seikka, että toimeentuloedellytyksen "täyttäminen voi olla työttömänä olevalle henkilölle jonkin verran vaikeampaa", (s. 91) ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely synnyttää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn suhteen kysymyksen, jota tulee arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun muuhun henkilöön liittyvään syyhyn perustuvana erilaisena kohteluna.
23. Kuten edellä jo todettiin, myös esityksessä on pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa suotavana 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. (s. 111)
24. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 55/2016 vp) Valiokunta on tässä yhteydessä korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (esim. PeVL 55/2016 vp). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä myös edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Lisäksi valiokunta on

- kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen, ja siten siihen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia tai muodostua kohtuuttomiksi. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44/I, ks. kootusti em. vaatimuksista esim. PeVL 79/2022 vp, ja siinä kappaleissa 14 ja 16 mainittu muu lausuntokäytäntö.
25. Suurelta osin vastaavia vaatimuksia voidaan johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkieltomääräyksistä, sellaisina kuin nämä määräykset täsmentyvät ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kuten hallituksen esityksestä tulee esiin. (HE, s. 106 ja 107).
 26. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on s. 91 ja 92 koitettu esittää perusteluja ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle. Hyväksyttävyyden perusteluna vaikuttaa olevan ennen muuta yhtäältä se, että kansalaisuuden saamiselle voidaan lähtökohtaisesti säätää erilaisia edellytyksiä, ja että perustuslaki jättää perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella. Toisaalta ehdotettavien muutosten taustalla on esityksen mukaan ajatus kansalaisuuden myöntämisen kytkemisestä siihen, että kansalaistettava henkilö on kotoutunut yhteiskuntaan ja pystyy myös riittävästi huolehtimaan omasta toimeentulostaan mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi työskentelemällä tai harjoittamalla yritystoimintaa, ja että kotoutumista painottavaa lähestymistapaa voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen määräysten näkökulmasta.
 27. Esitetyt perustelut ovat kritiikille alttiita perusoikeusjärjestelmän kannalta, vaikkei hyväksyttävyyden perustelulle asetettavat vaatimukset olekaan nyt niin korkealla kuin syrjintäkieltosäännöksessä nimenomaisesti lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. Varsinkaan kotoutumiseen liittyvä perustelu ei vaikuta olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitettulla tavalla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Sen sijaan, että ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely edistäisi ihmisten kotoutumista ja integroitumista yhteiskuntaan, se voi pikemminkin osaltaan estää sitä yhdessä muun ehdotetun sääntelyn kanssa. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että ulkomaalaisilla ja varsinkin afrikkalais- ja muslimitaustaisilla henkilöillä on tutkimusten mukaan jo lähtökohtaisesti korostetun paljon vaikeuksia ylipäättään työllistyä suomalaisten työmarkkinoiden rakenteellisten esteiden ja yhteiskunnassa esiintyvän syrjinnän takia.³
 28. Oikeasuhtaisuuden kannalta ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ”pehmentää” hiukan lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentti, jonka mukaan hakijalle voitaisiin myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka toimeentuloedellytys ei täyty, jos hänen

³ Ks. muslimien ja afrikkalaistaustaisten ihmisten syrjinnästä Suomessa esim. EU:n perusoikeusviraston tutkimukset ”Being muslim in the EU, Experiences of Muslims, Vienna 2024, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-being-muslim-in-the-eu_en.pdf; ja ”Being Black in the EU – Experiences of people of African descent, Vienna 2023, <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/being-black-eu>. Ks. myös Tilastokeskus, <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-osaamista-jaa-kayttamatta-tyomarkkinoilla>

terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pysty täyttämään sitä. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 73-75) on tehty selkoa tarkemmin siitä, millä edellytyksillä 17 a §:n 3 momentti voisi tulla sovellettaviksi. Koska perustelujen valossa kynnys toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle on huomattavan korkealla, poikkeussäännös ei kykene estämään sitä, että toimeentuloedellytyssääntely voi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

29. Kaikkiaan on kyseenalaista, onko hallituksen esityksessä esitetty toimeentuloedellytykselle sellainen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, joka on myös oikeasuhtainen sekä kiinteässä ja asiallisessa suhteessa lain tarkoitukseen.

Lapsen etu

30. Hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi toimeentuloedellytyksestä voitaisiin lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentin mukaan poiketa, jos poikkeamiselle olisi olemassa muutoin erittäin painava syy.
31. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tässä yhteydessä muun muassa todettu, että harkinnassa "olisi huomioitava myös lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen määräykset. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Valinta erilaisten ratkaisuvaihtojen välillä olisi säännöksiä sovellettaessa tehtävä lapsen edun mukaisesti." (s. 75)
32. Lapsen edun toteutumiseksi olisi perustuslain 22 § huomioon ottaen tarpeellista turvata lapsen edun huomioon ottaminen säännösperusteisesti lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentissa.
33. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että ulkomaalaislain 39 §:ssä on nimenomaisesti säädetty siitä, että toimeentuloedellytyksestä oleskelulupaa myönnettäessä voidaan muun muassa poiketa, jos "... lapsen etu sitä vaatii". Lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentissa olisi syytä säätää vastaavasti.

Kokonaisvaikutukset

34. Hallituksen esityksen jaksosta 11 "Esityksen riippuvuus muista esityksistä" ilmenee, että hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain. Ensimmäisenä pidennettiin kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa. Tältä osin muutokset tulivat voimaan lokakuun 2024 alusta lukien, ja niitä koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2024 vp. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä taas ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamiseen ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Kolmas vaihe tulee puolestaan sisältämään kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevia ehdotuksia. Suomessa ei vielä ole käytössä kansalaisuuskoetta, joten kyse on uudesta kansalaistamisen edellytyksestä, joka henkilön tulee täyttää Suomen kansalaisuuden saadakseen.

35. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta totesi jo kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidentävän hallituksen esityksen yhteydessä tarpeen ottaa huomioon myös eri esitysten kumulatiiviset vaikutukset. Valiokunta lausui kokonaisuudessaan seuraavasti:

“Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Valiokunta on todennut perusoikeusarvioinnin yhteydessä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin.” (PeVL 16/2024 vp, kappale 11)

36. Hallituksen esityksen jaksossa 4.2.9 (s. 50) on hyvin lyhyesti, noin puolen sivun verran, esitetty “kokoavia huomioita kansalaisuutta koskevien muutosten yhteisvaikutuksista”. Sitä vastoin sääätämisyjärjestysperustelujaksoon ei havaitakseni sisälly varsinaista arviota eri esitysten kumulatiivisista vaikutuksista suhteessa nimenomaan perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin.
37. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei kuvata riittävästi peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä, ja varsinkaan perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kannalta, merkityksellisellä tavalla.
38. Näin ollen käsillä olevaa arviointitilannetta on pidettävä valtiosäännön kannalta puutteellisena. Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni vaatia vielä valtioneuvostolta lisäselvitystä eri esitysten kumulatiivisista vaikutuksista suhteessa nimenomaan perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin, jotta perustuslakivaliokunnalla olisi edellytykset hoitaa sille perustuslain 74 §:ssä säädetty valtiosääntöinen tehtävä asianmukaisesti.