

Janne Salminen

17.6.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Lainsäädännön muutoksilla on tarkoitus edellyttää kansalaisuudelta osoituksia kotoutumisesta yhteiskuntaan sekä korostaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista. Muutoksia ehdotetaan sääntelyihin, jotka koskevat henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskevia kansalaistamisen edellytyksiä. Hakijan velvollisuutta selvittää omaa henkilöllisyyttään lisättäisiin. Nuhteettomuusedellytystä muutettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset olisivat entistä tuntuvammat. Toimeentulon osalta edellytettäisiin jatkossa turvattua toimeentuloa. Lisäksi korostettaisiin kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkitystä kansalaisuuden saamisen kannalta. Kansalaisuuden menettämiseen ehdotetaan muutoksia tilanteissa, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärin tietojen antamisen perusteella tai syyllistymällä tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2025.

3. Hallitus on katsonut, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon 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 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.

Kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan kansalaisuuslakiin ehdotettua toimeentuloedellytystä 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.

Arviointia

5. Pitäydyn arvioinnissani yksinomaan esitetyn kysymyksenasettelun puitteissa enkä arvioi käsillä olevaa esitystä muutoin.

6. Kansalaisuuslakiin ehdotetaan 17 a §:ää, joka koskee toimeentulon osoittamista ja toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Ehdotuksen 1 momentin mukaan toimeentuloedellytys täyttyy, 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. Vastaavasti 2 momentin mukaan toimeentuloedellytys ei koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä. 3 momentin mukaan hakijalle voidaan 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.

7. Esityksen perustelujen mukaan toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta erityisen olennaista olisi sen tarkastelu, onko hakija turvautunut keskeisesti joko työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen. Työttömyysetuudella tarkoitetaan työttömyysturvalaissa mainittuja etuuksia, joilla työttömän työnhakijan perustoimeentulo turvataan työttömyyden aikana. Näitä etuuksia ovat työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki. Työttömyyspäivärahalla tarkoitetaan sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa. Toimeentulotuella tarkoitetaan toimeentulotukilain mukaisia toimeentulotuen muotoja. Säännöstä sovellettaisiin lähtökohtaisesti siten, että sikäli kuin hakija olisi joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen momentissa tarkoitettua pidempään, ei hänen toimeentuloaan katsottaisi turvatuksi lain edellyttämällä tavalla. Tällöin hakijan ei voitaisi katsoa pystyvän huolehtimaan omasta toimeentulostaan tai osoittamaan kotoutumistaan sillä tavalla, mitä kansalaisuuden myöntäminen edellyttäisi. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso olisi hakemuksen ratkaisemista edeltävät kaksi vuotta. Tänä aikana hakija olisi voinut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai molempiin samanaikaisesti yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden verran.

8. Perustuslakivaliokunta on tuoreeltaan esittänyt kansalaisuuslain muuttamisen yhteydessä kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valtiosääntöiset puitteet lausunnossaan PeVL 16/2024 vp.

9. Suomen perustuslain 5.1 §:n 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 5.2 §:n mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Perustuslain esitoissa todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perus-

tuslain 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 (PeVL 16/2024 vp, viitaten PeVM 2/2008 vp ja PeVM 8/2010 vp). Kansalaisuus määrittelee edelleen esimerkiksi osaksi perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevien säännösten sekä perustuslain 14 §:n äänioikeutta koskevien säännösten soveltamisalaa. 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 16/2024 vp) on selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella.

10. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77—78) mukaan on selvää, 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 6.2 §:n kieltämänä syrjintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleis-sopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

11. Ulkomaalaislainsäädäntöön sisältyy toimeentuloedellytyksiä. Lähtökohtaisesti yllä mainituissa perustuslakivaliokunnankin toteamissa puitteissa toimeentuloedellytyksen asettaminen kansalaisuuslainsäädännössä voi olla mahdollinen. Kysymyksessään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt vertailukohtana huomiota ulkomaalaislain toimeentuloedellytykseen ulkomaalaislain 39 §:ssä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on käsitellyt kyseistä sääntelyä erinäisissä lausunnoissaan. Valiokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 4/2004 vp todennut oleskeluluvan myöntämiseen kohdistuvan lain 39 §:n nojalla toimeentuloedellytyksen. Tässä yhteydessä valiokunta on pannut merkille edellytyksen hyväksyttävyyden kannalta merkityksekkäänä seikkana sen, että edellytyksestä voidaan säännöksen mukaan poiketa yksittäistapauksellisesti poikkeuksellisen painavasta syystä, esimerkiksi yksin tulleen alaikäisen lapsen edun sitä edellyttäessä. Valiokunta on katsonut, että lapsen etu olisi nimenomaisestikin säädösperustaisesti turvattava tällaisissa tilanteissa. Lausunnossa PeVL 16/2010 vp ulkomaalaislain muutokseen liittyen toimeentuloedellytysten muuttamista on arvioitu perustuslain 9.4 §:n valossa ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Myöhemmin lisäksi lausunnossa PeVL 27/2016 vp on arvioitu toimeentuloedellytyksen soveltamisen laajentamisen mahdollisuuksia myös kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheen yhdistämistilanteisiin. Sääntelyä on arvioitu perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityselämän suojan ja siihen kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta viitaten myös siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt periaatteessa kohtuuttomana vaatimusta siitä, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheen yhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Se on kiinnittänyt huomiota siihen, onko toimeentulovaatimus ollut kohtuullinen. (Konstatinov v. Alankomaat (26.4.2007), kohdat 48 ja 50). Samassa yhteydessä valiokunta on todennut lainsäädännön jäävän tältä osin väljäksi ja kiinnittänyt huomiota siihen, mikä merkitys viranomaisen ohjeilla tällaisessa tilanteessa suhteessa perustuslakiin, kansainvälisiin velvoitteisiin ja lakiin

ylipäättään voi olla. Samassa yhteydessä se on erityisesti oikeasuhtaisuuden kannalta painottanut sitä, että toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii, ja korostanut sitä, että poikkeamisen kynnys ei muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi. Lisäksi se on kiinnittänyt huomiota lapsen etuun myös tässä yhteydessä.

12. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lisäksi sen 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. Sääntely kieltää mielivallan ja sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42), mikä kohdistuu myös lainsäätäjän toimintaan. Syrjintäkieltosääntely puolestaan asettaa korkeat vaatimukset erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden osalta (esim. PeVL 57/2016 vp).

13. Ehdotus tarkoittaa, että joissakin tilanteissa henkilöt, joilla on esimerkiksi työttömyyden vuoksi haasteita toimeentulonsa kanssa, olisivat eri asemassa esimerkiksi työssä käyviin verrattuna, koska etuuteen tukeutuminen merkitsisi sitä, että toimeentuloedellytys ei täyttyisi. Pitkäänkin täällä asunut henkilö ei periaatteessa voisi kansalaisuuden saadakseen vuosina lähellä kansalaisuusasiansa käsittelyä turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen.

14. Tietyn toimeentuloedellytyksen säätäminen laissa sinänsä vaikuttaa perustuslainvaliokunnan käytäntö huomioon ottaen mahdolliselta, kunhan sille on hyväksyttävät perustelut ja kunhan se täyttää mm. perustuslakivaliokunnan artikuloimat edellytykset, joihin valiokunta on lukenut sen, ettei vaatimus saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai muutoin mielivaltainen. Se on nimenomaisesti todennut, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä perustuslain 6.2 §:n kieltämänä syrjintänä.

15. Vaikka tässä esitetyn säännöksen perustelut eivät vaikuta erityisen vakuuttavilta hyväksyttävyyden arvioimiseksi, säännöksessä sinänsä on niitä elementtejä, joita korostaen perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislainsäädännön yhteydessä pitänyt mahdollisena tiettyä toimeentuloedellytystä sinänsä (mm. poikkeamismahdollisuus yksittäistapauksessa ja lapsen etu). Omasta mielestäni arviointitilanne kuitenkin poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa yhteyksissä arvioimasta asetelmasta erityisesti siksi, että tässä ehdotuksessa lailla säädettäisiin toimeentuloedellytys, joka suoraan palautuu perustuslain 19.1 ja 19.2 §:n tarkoittaman oikeuden käyttämiseen. Molemmissa on perustuslain mukaan kysymys jokaisen oikeudesta. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

16. Tämä merkitsee sitä, että perustuslain turvaamaan oikeuteen tukeutuminen luettaisiin toisessa yhteydessä ihmisen vahingoksi. Tältä kannalta arvioin, että edellytys ei täyttäisi perustuslakivaliokunnan itsensä aiemmin tuoreeltaankin toteamia edellytyksiä, jotka mielestäni ovat edelleen valideja. Samasta syystä arvioin, että tilanne ei täysin rinnastu ulkomaalaislain toimeentuloedellytyksen yhteydessä esitettyyn, vaikka käsillä olevaan ehdotukseen sisältyykin eräitä sellaisia elementtejä, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudelli-

sestikin merkityksekkäinä omassa niitä koskevissa arvioissaan. Lisäksi arvioin, että eräät kansalaisuuslain siirtymäsäännökset ja niiden tarkoittama aiemman kansalaisuuslain toimeentuloedellytyksen soveltamisen jatkuminen rajoitetusti eivät vaikuttaisi tähän käsitykseen.