



Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 9.2.2024 VN/23086/2023

Asia: Hallituksen esitys kansalaisuuslain muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Luonnoksessa ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä. Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin.

Yleisiä huomiota

Kansalaisuuden merkitys on perusoikeusnäkökulmasta vähentynyt perusoikeusuudistuksen jälkeen, sillä perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille. Kansalaisuuden merkitystä voidaan kuitenkin edelleen pitää huomattavana etenkin kriisitilanteissa ja verrattaessa

kansalaisuudettoman tilannetta henkilöön, jolla on jonkin valtion kansalaisuus (ks. [HE 235/2002 vp, s. 4](#)).

Vaikka perusoikeuksien suoja on lähtökohtaisesti ulotettu jokaiselle, on kansalaisuudella edelleen hyvin suuri oikeudellinen merkitys. Useat osallistumisoikeudet ja eräät muut oikeudet on suoraan sidottu kansalaisuuteen. EU:n jäsenvaltiossa merkityksellinen on myös unionin kansalaisuus, joka liittyy suoraan perustuslain tasoisessa oikeudessa unionin jäsenvaltion kansalaisuuteen. Jäsenvaltion, esim. Suomen kansalaisuudesta seuraa myös unionin kansalaisuus ja siten tuleminen unionin oikeuden mukaan unionikansalaisille kuuluvien oikeuksien subjektiksi. Nämäkin oikeudet ovat periaatteessa ja käytännössä merkittäviä. Siksi kysymykset kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja menettelyistä ovat oikeudellisesti edelleen hyvin tärkeitä.

Kansalaisuuteen ja kansalaisuuden saamiseen liittyy myös muita tärkeitä vaikutuksia. Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilö tulee perustuslaissa tarkoitetun Suomen kansan osaksi ja voi lailla säädettyllä tavalla osallistua Suomen kansalle kuuluvan valtiollisen vallan käyttämiseen. Moni oikeus ja velvollisuus on yhä sidottu kansalaisuuteen, kuten on myös moni virka ja tehtävä. Esimerkiksi vuonna 2017 valtion virkamieslakia muutettaessa arvioitiin, että muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä (ks. esim. [HaVM 23/2017 vp](#)).

Näistä syistä perustuslain 5 §:n edellyttämänä sääntelynä kansalaisuuslaki on edelleenkin tavattoman tärkeä ja sen sisällön tulee perustua huolelliseen harkintaan ja riittävään yhteisymmärrykseen, jotta kansalaisuutta koskevat ratkaisut olisivat laajasti ja ajallisesti kestävällä tavalla hyväksyttäviä. Kansalaisuuslailla on edelleen pitkäaikaisia oikeudellisia vaikutuksia perusoikeusuudistuksesta ja jokaisen Suomen lainkäyttöpiirissä olevan suojatusta asemasta riippumatta.

Lainsäätäjä säätää Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä perustuslain 5 §:n 1 momentin sekä muista perustuslain säännöksistä ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvien rajoitusten puitteissa. Lainsäätäjällä on tässä harkintavaltaa. Ehdotusluonnoksessa esitetään varsin merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin. Lainsäätäjälle lähtökohtaisesti kuuluvan harkintavallan johdosta esitetyt ehdotukset ovat sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia, kunhan jäljempänä tässä lausunnossa esitetyt tarkemmat valtiosääntöisen arvioinnin tarpeet otetaan huomioon ja perusteluissa osoitetaan tarkemmin ehdotusten yhteensopivuus perus- ja ihmisoikeuksien ja niihin liittyvien lapsen oikeuksien asettamien vaatimusten kanssa.

Ehdotettujen säännösten vaikutusarvio

Luonnoksessa on arvioitu jonkin verran ehdotettujen muutosten vaikutuksia eri ihmisiin ja ihmisryhmiin. Kaiken kaikkiaan vaikutuksia voisi vielä selventää erityisesti siitä näkökulmasta, että kansalaisuudella on yhä varsin suuri merkitys johtuen siihen liittyvistä yhteiskunnallisista osallistumisoikeuksista ja velvollisuuksista. Luonnoksesta olisi hyvä käydä tarkemmin ilmi, mitä vaikutuksia eri oikeuksiin ja velvollisuuksiin muutoksista seuraisi. Siten luku 12 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys edellyttää nähdäkseni täsmentämistä niin, että muutosten vaikutuksia eri ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksiin ja velvollisuuksiin tarkasteltaisiin yksityiskohtaisemmin perustuslain muodostamassa kehikossa.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset ovat lainsäätäjän ratkaistavia. Kansalaisuuden myöntämiselle ei kuitenkaan 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. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus ([HE 1/1998 vp, s. 77](#)). Luonnoksessa ehdotettuja toimia olisi hyvä arvioida vielä tarkemmin näiden mittapuiden valossa.

Hallituksen esitysluonnoksesta käy ilmi, että hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia on tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Tässä esityksessä ehdotetaan pääasiassa muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa koskeviin säännöksiin. Kansalaistamisen edellytyksiin tullaan ehdottamaan muutoksia myös kahdessa muussa hallituksen esityksessä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja kevätistuntokaudella 2025. Yhteisvaikutusten arviointi näistä kaikista olisi tarpeen, jotta nyt ehdotettuja muutoksia voitaisiin arvioida riittävästi. Oikeuskansleri on kiinnittänyt kokonaisarvioinnin tarpeeseen huomiota ratkaisussa [OKV/1772/10/2023 ym](#). Erityisesti ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen arviointi edellyttää kokonaiskuvaa siitä, mitä kaikkia muutoksia kansalaistamiseen ollaan ehdottamassa. Luonnokseen on sisällytettävä kuvaus suunnitelluista uusista säännöksistä.

Perus- ja ihmisoikeudet

Kuten luonnoksen kohdassa 12.4 Kansainväliset sopimukset ja unionin oikeus todetaan, kansalaisuutta ja sen saamista säännellään useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Luonnoksessa ei kuitenkaan arvioida kovin täsmällisesti sitä, missä määrin nyt ehdotetut toimet ovat yhteensopivia näiden ihmisoikeuksia turvaavien instrumenttien kanssa.

Erityisesti kysymyksiä herää kansainvälistä suojelua saavien hakijoiden asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisesta. Ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia olisi syytä täsmentää

vielä tältä osin. Kansainvälisten sopimusten mukaan pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuuden saamista on helpotettava (ks. esim. eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artikla). Hallituksen esityksessä olisi tarpeen vielä arvioida sitä, riittääkö kiireellisen käsittelyn vaatimus täyttämään Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voidaan nykyisin kansalaistaa neljän vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Luonnoksessa ehdotetaan, asumisaika pidennettäisiin heidän osaltaan hallitusohjelmassa tavoitteena olevaan yleiseen kahdeksaan vuoteen. Se merkitsisi käytännössä kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kaksinkertaistumista nykyiseen verrattuna. Tämä on huomattava muutos, jonka perusteluja olisi syytä vielä täsmentää ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Kansalaisuudettomat henkilöt nauttivat kansainvälisessä oikeudessa erityistä suojaa, johon Suomi on monin tavoin sitoutunut. Nyt ehdotetulla sääntelyllä heidän asemansa muuttuisi heikommaksi, sillä heidät voitaisiin kansalaistaa vuoden nykyistä pidemmän Suomessa asumisen jälkeen. Hallituksen esityksessä olisi syytä selostaa vielä tarkemmin se, mitä vaikutuksia tällä olisi näihin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin sekä se, miksi heidän oikeudelliseen asemaansa ehdotetaan muutosta.

Kansalaisuudettomia Suomen kansalaisuuden hakijoita ei ole paljon. Luonnoksen kohdassa 4.2.5.3 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin todetaan, että kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista oli alle 1 %. Tätä tilastotietoa ei kuitenkaan peilata luonnoksessa ehdotettuun sääntelyyn, jolloin sääntelyn tarkoitus, vaikutukset ja suhteellisuusarvio jäävät jossain määrin hämärän peittoon.

Lasten oikeuksien toteutumisen osalta luonnoksessa kuvataan ehdotusten mahdollisia vaikutuksia lapsiin ja erityisesti lapsiperheisiin. Kohdassa 4.2.5.2 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin todetaan muun muassa, että lasten kansalaisuuden saamiseen vaikuttaa se, että lapset ovat useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Kanssahakijalle voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus vain yhdessä huoltajansa kanssa. Lasta ei siten käytännössä voitaisi kansalaistaa, ennen kuin myös hänen vanhempansa täyttäisi vaadittavan asumisajan ja sen lisäksi muut kansalaistamisen edellytykset. Lisäksi todetaan, että vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %. Siten ehdotetuilla toimilla olisi merkittäviä vaikutuksia lapsiin. Niitä ei kuitenkaan tarkastella lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Lasten oikeuksien kannalta ensisijaista on suojata lapsia sellaisinaan, eikä sitoa heidän oikeudellista asemaansa perheen asemaan. Lähtökohta on, että alaikäisille on myönnettävä heidän vanhempainsa nähdessä itsenäiset menettelylliset ja aineelliset oikeudet (ks. Lapsen

oikeuksien sopimus, kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen selitysmuistion 75 kohta sekä EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta). Myös perustuslain 6 § takaa lapsille oikeuden tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilöinä. Nähdäkseni luonnosta olisi vielä täydennettävä lapsen oikeuksien toteutumisen osalta.

Lasten oikeuksien näkökulmasta luonnoksessa jää epäselväksi myös se, mitä vaikutuksia ehdotuksilla olisi lapsiin, joilla ei ole perhettä. Erityistä huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, miten ehdotetut toimet vaikuttaisivat pakolaisaseman omaaviin sekä kansalaisuudettomiin lapsiin.

EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset

EU-oikeudessa säädetään kansalaisuuteen liittyvistä seikoista, kuten luonnoksen kohdassa 12.4 Kansainväliset sopimukset ja unionin oikeus selostetaan. Hallituksen esityksessä olisi kuitenkin vielä syytä selvittää tarkemmin kansallinen liikkumavara ja sen rajat. Luonnoksessa tarkastellaan melko vähän ehdotettujen toimien EU-oikeudellisia liityntäkohtia. Unionin tuomioistuin on katsonut, että vaikka kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista koskevien ehtojen määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia (ks. asia [C-135/08 Rottmann](#), asia [C-221/17 Tjebbes ym.](#)).

Ehdotettujen toimien vaikutus unionin kansalaisiin jää luonnoksessa epäselväksi. SEUT 20 artikla on unionin tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasialla voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (asia [C-34/09 Ruiz Zambrano](#) ja asia [C-836/18 Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real](#)).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyy myös lapsen oikeuksien tulkintaa. Tuomioistuin on muun muassa katsonut, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaan ja sen soveltamisesta annettuihin säännöksiin voivat vedota myös ne unionin kansalaiset, jotka ovat syntyneet heidän vanhempansa vastaanottaneessa jäsenvaltiossa eivätkä ole koskaan käyttäneet oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (asia [C-490/20 Stolichna obshtina, rayon Pancharevo](#); ks. myös asia [C-528/21 M.D.](#)).

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Kansalaisuuden sääntely on hyvin merkittävää valtiosäännön kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö aiheesta ei kuitenkaan ole kovin kattavaa. Ehdotukseen olisi syytä lisätä maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä.

Lausuntoaika

Hallituksen esityksen luonnokselle annettiin lausuntoaikaa 9.2.2024–4.3.2024. Oikeuskanslerin 15.2.2024 päivätyssä kirjeessä sisäministeriölle kiinnitettiin huomiota lausuntoajan lyhyyteen ja pyydettiin harkitsemaan lausuntoajan pidentämistä. Oikeuskansleri on toistuvasti muistuttanut PL 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumisesta lainvalmistelussa (ks. mm. [OKV/1772/10/2023_ym](#)). Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja henkilöillä olla riittävä aika lausua asiasta. Kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei tule perustella hallitusohjelman kirjauksilla. PL 14 §:ssä turvattua osallistumisoikeutta ei myöskään riitä toteuttamaan se, että hallitusohjelma on julkinen. Ohjelmaa toteuttavien hallituksen esitysten yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa määritelty kuuden viikon kuulemisaika ei ole ehdottomasti oikeudellisesti sitova, vaan ministeriöllä on harkintavaltaa. Ministeriöllä on kuitenkin velvollisuus perustella tavanomaista lyhyempi kuulemisaika. Hyväksyttäviä syitä poiketa kuulemisohjeesta voivat olla esimerkiksi oikeudellinen välttämättömyys ja oikeudellisista syistä johtuva kiire lainsäädännön valmistelussa, välttämätön taloudellinen syy tai kansallisen turvallisuuden suojaamisesta johtuva kiireellinen syy.

Sisäministeriön 9.2.2024 päivätyn lausuntopyynnön mukaan perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle oli pyrkimys saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan. Nähdäkseni lausuntopyynnössä ei esitetty hyväksyttäviä perusteita lyhyelle lausuntoajalle. Kansalaisuus on valtiosäännön kannalta hyvin tärkeä kysymys ja siksi PL 5 §:n lakivarausta toteutettaessa korostuvat kansanvaltaiset osallistumisoikeudet kansalaisuuslakia säädettäessä. Siksi ministeriön tuli vakavasti harkita lausuntoajan pidentämistä.

Sisäministeriö pidensi 27.2.2024 antamallaan vastauksella VN/5570/2024-SM-2 lausuntoaikaa yhdellä viikolla. Vastauksen mukaan hankkeen esittelijän esityksestä maahanmuutto-osaston johtoryhmässä 16.2.2024 linjattiin, että lausuntoaikaa tulisi oikeuskanslerin yhteydenoton johdosta pidentää kuuteen viikkoon säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaisesti. Osaston esitys esiteltiin tämän jälkeen sisäministerille. Ministerin linjauksen mukaan lausuntoaikaa pidennettiin viikolla.

Lausuntoajan pidentämisen riittävyttä voidaan pitää rajatapauksena. Pidän kuitenkin myönteisenä lausuntoajan pidentämistä ja myös pidemmän, lainvalmisteluohjeet selvästi täyttävän ehdotuksen esittämistä virkavalmistelussa ministerille. Kiinnitän ministerin ja ministeriön huomiota siihen, että jatkossa lausunnoille annetaan riittävästi aikaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo