

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen (RP 19/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Roope Jokinen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Hanna Pihkanen, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att medborgarskapslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Av orsaker som beskrivs närmare i propositionen anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det ändringar i villkoren för naturalisation när det gäller identitet, oförvitlighet och försörjning. Det föreslås att sökandens skyldighet att utreda sin identitet utökas. Dessutom ändras oförvitlighetsvillkoret så att följderna av att en person gjort sig skyldig till ett brott blir kännbarare. I fråga om försörjning ska det i fortsättningen förutsättas tryggad försörjning. Dessutom betonas betydelsen av att den nationella säkerheten bedöms med tanke på förvärv av medborgarskap. Det föreslås att bestämmelserna om förlust av medborgarskap ändras i fråga om situationer där en person kan förlora sitt medborgarskap antingen på grund av lämnande av oriktiga uppgifter eller genom att personen gjort sig skyldig till vissa brott mot Finlands vitala intressen.

(2) Det allmänna syftet med propositionen är enligt motiveringen (s. 30) att skärpa villkoren för naturalisation och lägga större vikt vid att förvärv av medborgarskap förutsätter bevis på lyckad integration. Ett syfte är också att i allt högre grad betona vikten av att säkerhetsrelaterade risker beaktas och samhällets regler följs.

(3) Enligt 5 § 1 mom. i grundlagens 1 kap., som gäller grunderna för statsskicket, får barn finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som bestäms genom lag. Enligt grunder som bestäms i lag kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Enligt 5 § 2 mom. kan ingen fräntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

(4) I förarbetena till grundlagen konstateras det att den statsförfattningsrättsliga betydelsen av finskt medborgarskap har minskat efter att bestämmelserna i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna genom en reform år 1995 utsträcktes till att i regel omfatta alla personer inom Finlands jurisdiktion (se RP 1/1998 rd, s. 78/I). Enligt grundlagsutskottet kan medborgarskapet dock fortfarande sägas utgöra ett viktigt band mellan den enskilde och staten. Det är alltså både rättsligt och de facto en viktig institution för den enskilda människan (GrUB 2/2008 rd, s. 2, GrUB 8/2010 rd, s. 2). Medborgarskapet avgör till exempel fortfarande delvis tillämpningsområdet för bestämmelserna om rörelsefrihet i 9 § i grundlagen och bestämmelserna om rösträtt i 14 § i grundlagen.

(5) Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 78/II) är beviljande av medborgarskap på ansökan bundet vid de grunder som framgår av lagen, men beslutet tillkommer i detta fall efter prövning. Lagstiftaren avgör förutsättningarna för beviljande av medborgarskap. Grundlagsutskottet anser att det är klart att grundlagen ger lagstiftaren betydande prövningsrätt i fråga om under vilka förutsättningar finskt medborgarskap beviljas på ansökan (GrUU 16/2024 rd, stycke 5). Enligt utskottet framhävs lagstiftarens prövningsrätt av att förutsättningarna för medborgarskap anknyter till statens suveränitet och av att de är placerade i grundlagens bestämmelser som gäller grunderna för vårt statsskick.

Utlåtande GrUU 25/2025 rd

Krav på försörjning

(6) Bestämmelser om de allmänna villkoren för naturalisation finns i 13 § i medborgarskapslagen. I propositionen föreslås det att 1 mom. 5 punkten ändras så att det för naturalisation krävs att sökanden har tryggad försörjning. Enligt propositionsmotiven (s. 69) innebär ändringen att det i fortsättningen i större utsträckning än i den gällande regleringen krävs att försörjningen och integrationen påvisas, i synnerhet genom till exempel arbete eller företagsverksamhet. Dessutom föreslås det att medborgarskapslagen kompletteras med en ny 17 a §, där det föreskrivs om bevis på tryggad försörjning och om avvikelse från försörjningsvillkoret. Paragrafen innehåller bestämmelser om hur sökandens försörjning ska anses vara tryggad, vem försörjningsvillkoret ska gälla och när det är möjligt att avvika från det.

(7) Med tanke på uppfyllandet av försörjningsvillkoret är det enligt propositionsmotiven (s. 71) särskilt viktigt att granska om den sökande har tytt sig till antingen arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. Granskningsperioden för försörjningsvillkoret är de två år som föregår avgörandet av ansökan. Under denna tid kan den sökande ha tytt sig till arbetslöshetsförmån eller utkomststöd eller till båda samtidigt under sammanlagt högst tre månader. Enligt det föreslagna 17 a § 2 mom. förutsätts tryggad försörjning inte av sökande under 18 år och inte heller av sökande som fyllt 65 år.

(8) Redan i den gällande lagen förutsätts det att försörjningen beaktas vid behandlingen av medborgarskapsansökan. I den gällande lagen är ett villkor för erhållande av medborgarskap att sökanden på ett tillförlitligt sätt kan redogöra för sin försörjning. När medborgarskapslagen stiftades hade grundlagsutskottet ingenting att anmärka mot detta allmänna villkor för naturalisation (GrUB 8/2002 rd). Enligt 39 § 1 mom. i utlänningslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd, se även GrUU 27/2016 rd och GrUU 11/2025 rd), förutsätter beviljande av uppehållstillstånd med vissa undantag att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i utlänningslagen. Enligt 2 mom. i den paragrafen förutsätter detta i allmänhet att sökanden inte kan antas bli beroende av utkomststöd eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. I paragrafens 3 mom. anges det att när fortsatt tillstånd beviljas ska utlänningens försörjning vara tryggad på det sätt som bestäms i 2 mom., dock så att beviljande av tillstånd inte förhindras av att utlänningen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning. Den reglering som nu föreslås liknar enligt grundlagsutskottet regleringen i utlänningslagens 3 mom., som stiftats med utskottets medverkan.

(9) Som det konstateras ovan har lagstiftaren betydande prövningsrätt i fråga om under vilka förutsättningar finskt medborgarskap beviljas på ansökan. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 78/II) är det emellertid klart att det inte får ställas upp sådana villkor för erhållande av medborgarskap som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna eller som på något annat sätt är godtyckliga. Det innebär att det för erhållande av medborgarskap inte får ställas upp till exempel sådana förutsättningar som utgör förbjuden diskriminering enligt grundlagens 6 § 2 mom. Även om kriterierna för försörjningsvillkoret baserar sig på sökandens personliga förhållanden, i synnerhet dennes ställning på arbetsmarknaden och ekonomiska ställning, anknyter de på ett sätt som kan anses godtagbart till regleringens syfte, det vill säga att sökandens tillräckliga försörjning ska beaktas som ett villkor för godkännande av ansö-

Utlåtande GrUU 25/2025 rd

kan. I propositionen har det med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen framförts ett konstitutionellt godtagbart skäl för särbehandling som hänför sig till främjandet av integration.

(10) Enligt 17 a § 3 mom. i lagförslaget är det möjligt att avvika från försörjningsvillkoret av orsaker som har samband med sökandens hälsotillstånd eller en skada eller av andra särskilt vägande skäl. Syftet med avvikelserna är enligt propositionsmotiven (s. 73) att göra det möjligt att bevilja medborgarskap i situationer där det inte skäligen kan krävas att den sökande uppfyller försörjningsvillkoret på grund av sitt hälsotillstånd, en skada eller andra synnerligen vägande skäl.

(11) Enligt propositionsmotiven (s. 75) ska också bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter beaktas vid bedömningen. I artikel 3.1 i konventionen ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Valet mellan olika lösningar ska vid tillämpningen av bestämmelserna göras i enlighet med barnets bästa.

(12) Grundlagsutskottet anser att det i lagen uttryckligen måste tryggas att barnets bästa beaktas på det sätt som beskrivs i propositionen (se GrUU 25/2024 rd, stycke 14). Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Att vägra medborgarskap med hänvisning till den nationella säkerheten

(13) Det föreslås att medborgarskapslagen kompletteras med en ny 6 a §, där det föreskrivs om förvägande av medborgarskap med hänvisning till den nationella säkerheten. Enligt den föreslagna bestämmelsen beviljas en person inte medborgarskap, även om han eller hon uppfyller villkoren för förvärv av medborgarskap, om det finns grundad anledning att misstänka att beviljande av medborgarskap äventyrar den nationella säkerheten eller om beviljande av medborgarskap av annat vägande skäl utifrån en helhetsbedömning av den sökandes situation strider mot samhällets eller statens fördel.

(14) I propositionsmotiven (s. 68) anges det att den nationella säkerheten omfattar säkerheten i hela det finländska samhället. Hot mot den nationella säkerheten är till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet. Skyddspolisens kan ge utlåtanden inom sitt eget verksamhetsområde som stöd för Migrationsverkets beslutsfattande.

(15) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Det förutsätter att myndighetens befogenheter har en tydlig rättslig grund på lagnivå, och att tillämpningen av den i tillräcklig utsträckning kan förutses direkt med stöd av lagen. Detta krav har framhävts särskilt i situationer där beslutet har särskild betydelse för den berörda personen.

(16) Grundlagsutskottet anser att det inom ramen för den prövningsrätt som lagstiftaren getts i förarbetena till och tillämpningspraxis för 5 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 16/2024 rd, stycke 5) är möjligt att införa bestämmelser som de föreslagna, som undantagsvis gör det möjligt att vägra medborgarskap även om personen uppfyller villkoren för förvärv av medborgarskap. Utskottet noterar emellertid att de föreslagna begreppen och deras betydelse i detta sammanhang inte be-

Utlåtande GrUU 25/2025 rd

skrivs närmare i propositionsmotiven. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen eller åtminstone motiveringen till den bör preciseras till denna del.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 17 a § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 4.9.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Utlåtande GrUU 25/2025 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår ändringar i medborgarskapslagen. Den viktigaste ändringen hänför sig till påvisande av att försörjningsvillkoret uppfylls.

I konstitutionellt hänseende bör ändringen därför bedömas åtminstone med hänsyn till 6 § och 19 § i grundlagen. Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. I motsats till vad som framförts i utskottets ståndpunkt avviker bedömningsläget således avsevärt från de konstellationer som grundlagsutskottet bedömt i tidigare sammanhang, enligt vilka det under vissa förutsättningar är möjligt att föreskriva om försörjningsvillkor. Det här beror särskilt på att bedömningsläget nu direkt hänför sig till den rättighet som tryggas i 19 § 1 och 2 mom. i grundlagen.

I 13 § 1 mom. 5 punkten i medborgarskapslagen anges det att en utlänning beviljas finskt medborgarskap på ansökan, om han eller hon när ansökan avgörs tillförlitligt kan redogöra för sin försörjning. Regeringen föreslår att det i 17 a § ska föreskrivas att försörjningsvillkoret uppfylls, om den sökande ger sådan information om grunden för sin försörjning som anses vara tillförlitlig och han eller hon under de två senaste åren har tytt sig till arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) eller utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) under sammanlagt högst tre månader.

Ändringen försätter personer som är eller varit arbetslösa samt personer som fått utkomststöd i en ojämlig ställning jämfört med andra som ansöker om medborgarskap. Frågan behöver därför i konstitutionellt hänseende bedömas med avseende på 6 § i grundlagen. Såsom det konstateras i utskottets utlåtande, är det enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 78/II) klart att det inte får ställas upp sådana villkor för erhållande av medborgarskap som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna eller som på något annat sätt är godtyckliga. Det innebär att det för erhållande av medborgarskap inte får ställas upp till exempel sådana förutsättningar som enligt 6 § 2 mom. utgör förbjuden diskriminering. Motsvarande krav kan härledas bland annat ur de förbud mot diskriminering som tagits fram genom Europadomstolens rättspraxis och som nämns i propositionen (s. 107).

De föreslagna bestämmelserna om försörjningsvillkor skärper avsevärt villkoren för naturalisation jämfört med den gällande lagen. Även strikta bestämmelser om försörjningsvillkor kan emellertid under vissa förutsättningar vara förenliga med grundlagen och internationella avtal som är bindande för Finland samt med principerna i folkrätten. Grundlagen ger lagstiftaren betydande prövningsrätt i fråga om under vilka förutsättningar finskt medborgarskap beviljas på ansökan (GrUU 16/2024 rd, stycke 5). I fråga om förbudet mot diskriminering i grundlagens 6 § 2 mom. har grundlagsutskottet dock sett det som viktigt att säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också betonat att kraven på motiv är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i 6 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 1/2006 rd, s. 2, GrUU 31/2013 rd, s. 3, GrUU 38/2006 rd, s. 2 och

Utlåtande GrUU 25/2025 rd

Avvikande mening

GrUU 54/2022 rd, stycke 8). Utskottet har i dessa sammanhang också fäst vikt vid att den valda åtgärden ska vara proportionerlig (se t.ex. GrUU 11/2009 rd, s. 2 och GrUU 38/2006 rd, s. 3).

I motiven till lagstiftningsordning verkar godtagbarheten framför allt motiveras med att det i princip kan föreskrivas om särskilda villkor för erhållande av medborgarskap. Å andra sidan motive-
ras de föreslagna ändringarna i propositionen med att beviljandet av medborgarskap ska kopplas till att den som naturaliseras har integrerats i samhället och att den också i tillräcklig utsträckning och i mån av möjlighet kan sörja för sin försörjning. De föreslagna bestämmelserna om ett försörjningsvillkor kan i kombination med de övriga föreslagna bestämmelserna snarare bidra till att förhindra integrationen i samhället, istället för att främja den. Motiveringen som gäller integration ter sig således inte på det sätt som avses i grundlagsutskottets utlåtandepaxis som en sådan godtagbar grund som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen och som också skulle vara proportionerlig samt ha ett nära och sakligt samband med lagens syfte.

Det är dock skäl att särskilt beakta att utkomststödet är en social förmån som beviljas i sista hand och som tillgodoser rätten till oundgänglig försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. De arbetslöshetsförmåner som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är sådana förmåner som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen och som garanterar var och en rätt till grundläggande försörjning vid arbetslöshet. Det rör sig med andra ord om sociala rättigheter som tryggas i grundlagen, och åtnjutande av dem bör inte medföra negativa följder utifrån andra lagar. Tillgodoseendet av en grundläggande rättighet får inte begränsa tillgodoseendet av en annan grundläggande rättighet.

Dessutom betonar jag i likhet med majoritetens ståndpunkt att det i lagen uttryckligen ska föreskrivas om beaktande av barnets bästa.

Utifrån det som sägs ovan anser jag att det föreslagna 17 a § 1 mom. i konstitutionellt hänseende utgör ett problem med avseende på 6 § 2 mom. och 19 § 1 och 2 mom. i grundlagen. I propositionen bedöms inte heller i tillräcklig utsträckning om förslaget strider mot de förpliktelser avseende mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

Helsingfors 4.9.2025

Fatim Diarra gröna