

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 19/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Pihkanen, sisäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2025

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä tarkemmin selostetuista syistä hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskeviin kansalaistamisen edellytyksiin. Hakijan velvollisuutta selvittää omaa henkilöllisyyttään ehdotetaan lisättäväksi. Nuhteettomuusedellytystä muutetaan siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset ovat entistä tuntuvammat. Toimeentulon osalta edellytetään jatkossa turvattua toimeentuloa. Lisäksi korostetaan 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) Esityksen yleisenä tavoitteena on sen perustelujen (s. 30) mukaan tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä ja vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta. Osaltaan muutosten tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista.

(3) Valtiojärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain 1 lukuun sijoitetun perustuslain 5 §:n 1 momentin 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 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

(4) Perustuslain esitöissä todetaan, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain 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 institutio (PeVM 2/2008 vp, s. 3, PeVM 8/2010 vp, s. 2). Kansalaisuus määrittelee edelleen esimerkiksi osaksi perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevien säännösten sekä perustuslain 14 §:n äänioikeutta koskevien säännösten soveltamisalaa.

(5) 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 on selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, kappale 5). Valiokunnan käsityksen mukaan lainsäätäjän harkintavaltaa korostaa kansalaisuuden edellytysten liityntä valtion täysivaltaisuuteen ja sijainti perustuslaissa valtiojärjestyksen perusteissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2025 vp

Toimeentuloedellytys

(6) Kansalaisuuslain 13 §:ssä säädetään kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että hakijalta edellytetään kansalaistamista varten, että hänen toimeentulonsa on turvattu. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 70) mukaan muutoksen myötä kansalaistamista varten aletaan voimassa olevaa sääntelyä enemmän edellyttää toimeentulon ja kotoutumisen osoittamista erityisesti esimerkiksi työnteen tai yritystoiminnan kautta. Lisäksi kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a §, jossa säädetään turvattun toimeentulon osoittamisesta ja siitä poikkeamisesta. Pykälä sisältää säännökset siitä, miten hakijan toimeentulo katsotaan turvatuksi, keitä toimeentuloedellytys koskee ja milloin edellytyksestä voidaan poiketa.

(7) Toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta erityisen olennaista on esityksen perustelujen (s. 71) mukaan sen tarkastelu, onko hakija turvautunut keskeisesti joko työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso on hakemuksen ratkaisemista edeltävät kaksi vuotta. Tänä aikana hakija on voinut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai molempiin samanaikaisesti yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden verran. Turvattua toimeentuloa ei ehdotetun 17 a §:n 2 momentin mukaan edellytetä alle 18-vuotiaalta eikä myöskään 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta hakijalta.

(8) Toimeentulon huomioon ottamista kansalaisuushakemusta käsiteltäessä edellytetään myös 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). Lisäksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 27/2016 vp ja PeVL 11/2025 vp) säädetyn ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää eräin poikkeuksin, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Tämä edellyttää lainkohdan 2 momentin mukaan yleensä, että hakijan ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Pykälän 3 momentin mukaan jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuten 2 momentissa on säädetty kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava sääntely on samankaltaista sanotun, valiokunnan myötävaikutuksella säädetyn 3 momentin sääntelyn kanssa.

(9) Edellä todetusti lainsäätäjälle jää merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77—78) mukaan selvää kuitenkin 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 mahdolliseksi katsottavalla tavalla sääntelyn tarkoituksena olevaan hakijan riittävän toimeentulon huomioon ottamiseen hakemuksen hyväksymi-

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2025 vp

sen edellytyksenä. Esityksessä on perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta esitetty valtiosääntöisesti hyväksyttävä, kotoutumisen edistämiseen liittyvä peruste erilaiselle kohtelulle.

(10) Toimeentuloedellytyksestä voidaan lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentin mukaan hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi poiketa, jos poikkeamiselle on olemassa muutoin erittäin painava syy. Poikkeuksen tarkoituksena on esityksen perustelujen (s. 73) mukaan mahdollistaa kansalaisuuden myöntäminen sellaisissa tilanteissa, joissa ei voida kohtuudella edellyttää hakijan täyttävän toimeentuloedellytystä terveydentilan, vammaisuuden tai muiden erittäin painavien syiden vuoksi.

(11) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 75) mukaan 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.

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen perusteluissa esitetty lapsen edun huomioon ottaminen on turvattava nimenomaisesti laissa (ks. PeVL 25/2024 vp, kappale 14). Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella

(13) Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädetään kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Ehdotetun säännöksen mukaan henkilölle ei myönnetä kansalaisuutta, vaikka hän täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaa kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion tai yhteiskunnan etua.

(14) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 68) mukaan kansallinen turvallisuus käsittää koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden. Siihen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Suojelupoliisi voi antaa omaan toimialaansa liittyviä lausuntoja Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi.

(15) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä edellyttää viranomaisen toimivallalle selkeää lakitasoista oikeusperustaa, jonka soveltaminen on riittävällä tavalla ennakoitavissa suoraan lain perusteella. Tämä vaatimus on korostunut erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa päätöksellä on erityinen merkitys asianosaiselle.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltainen sääntely, joka poikkeuksellisesti mahdollistaa kansalaisuuden epäämisen, vaikka henkilö täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, on perustuslain 5 §:n esitoissa ja soveltamiskäytännössä lainsäätäjälle jätetyn harkintamarginaalin (ks. esim. PeVL 16/2024 vp, kappale 5) puitteissa mahdollinen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettuja käsitteitä ja niiden merkitystä tässä asiayhteydessä

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2025 vp

ei hallituksen esityksen perusteluissa erityisemmin avata. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöshdotusta tai ainakin sen perusteluja tulisi tältä osin pyrkiä täsmentämään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 17 a §:n 3 momentista esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 4.9.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2025 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksellä tavoitellaan muutoksia kansalaisuuslakiin. Keskeisin esityksessä esitetty muutos liittyy toimeentuloedellytyksen täyttämisen osoittamiseen.

Valtiosääntöoikeudellisesti muutosta on siten syytä arvioida ainakin perustuslain 6 §:n ja perustuslain 19 §:n kannalta. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toisin kuin valiokunnan enemmistön kannassa on esitetty, arviointitilanne poikkeaa siten merkittävästi perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa yhteyksissä arvioimista asetelmista, joiden mukaan tietyin edellytyksin toimeentuloedellytyksen säätäminen olisi mahdollista, erityisesti siksi, että se suoraan palautuu perustuslain 19.1 ja 19.2 §:n tarkoittaman perustuslain turvaamaan oikeuden käyttämiseen.

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään, että ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hän hakemusta ratkaistaessa pystyy luotettavasti selvittämään, miten hän saa toimeentulonsa. Lain 17 a §:ssä säädettäisiin toimeentulon osoittamisesta siten, että toimeentuloedellytys täyttyy, jos hakija antaa luotettavat tiedot toimentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetusta laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan.

Muutos asettaisi työttömänä olleet tai olevat sekä toimeentuloa saaneet ja saavat muihin kansalaisuutta hakeviin nähden eri asemaan. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kyse on siten perustuslain 6 §:n arvioinnista. Kuten valiokunnan enemmistön kannassakin todetaan, 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. Vastaava vaatimus voidaan johtaa muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä täydentyneistä syrjintäkieltomääräyksistä, kuten hallituksen esityksestä tulee esiin. (HE, s. 106 ja 107)

Ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely merkittävästi tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tiukaksikin muodostuva toimeentuloedellytyssääntely voi kuitenkin sinällään tietyin edellytyksin olla yhteensopiva perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sekä kansainvälisen oikeuden periaatteiden kanssa. Perustuslaki jättää nimittäin lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, kappale 5). Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että näille perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2025 vp
Eriävä mielipide

erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2; PeVL 31/2013 vp, s. 3; PeVL 38/2006 vp, s. 2 ja PeVL 54/2022 vp, kappale 8). Valiokunta on samoin kiinnittänyt näissä yhteyksissä huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2 ja PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa hyväksyttävyyden perusteluna vaikuttaa olevan ennen muuta yhtäältä se, että kansalaisuuden saamiselle voidaan lähtökohtaisesti säätää erilaisia edellytyksiä. 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 mahdollisuuksiensa mukaan. Sen sijaan, että ehdotettu toimeentuloedellytyssääntely edistäisi ihmisten kotoutumista ja integroitumista yhteiskuntaan, se voi pikemminkin osaltaan estää sitä yhdessä muun ehdotetun sääntelyn kanssa. Kotoutumiseen liittyvä perustelu ei siten vaikuta olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitettulla tavalla sellainen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, joka olisi myös oikeasuhtainen sekä kiinteässä ja asiallisessa yhteydessä lain tarkoitukseen.

Erityisesti on kuitenkin syytä huomioida se, että toimeentulotuki on nykyisessä sosiaalietuusjärjestelmässä viimekätinen tuki, joka toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Työttömyysturvalaissa tarkoitettut työttömyysetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamia etuuksia, jotka takaavat jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana. Kyse on siten perustuslaissa turvatuista sosiaalisista oikeuksista, joiden käyttämiseen ei tulisi voida liittää kyseisten lakien ulkopuolella negatiivisia seuraamuksia sillä yhteen perusoikeuteen turvautuminen ei saisi toisaalla rajata toisen perusoikeuden toteutumista.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että kuten valiokunnan enemmistön kannassa todetaan, lapsen edun huomioon ottamisesta olisi säädettävä laissa nimenomaisesti.

Edellä olevan perusteella pidän ehdotettua 17 a §:n 1 momenttia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin kannalta. Esiityksessä ei myöskään ole riittävällä tavalla arvioitu sitä, onko se ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eikä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Helsingissä 4.9.2025

Fatim Diarra vihr