

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tämän esityksen ehdotuksilla on tarkoitus vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Lisäksi tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskeviin kansalaistamisen edellytyksiin. 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.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1.1 Yleistä	6
2.1.2 Selvitetty henkilöllisyys	9
2.1.3 Kansallinen turvallisuus	11
2.1.4 Nuhteettomuus	14
2.1.5 Toimeentulo	16
2.1.6 Kansalaisuuden menettäminen	21
2.1.6.1 Kansalaisuuden menettäminen väärien tietojen antamisen perusteella	21
2.1.6.2 Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella	24
2.1.6.3 Kansalaisuuden menettämisen jälkeiset vaiheet	29
2.1.7 Muuta	29
3 Tavoitteet	30
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	31
4.1 Keskeiset ehdotukset	31
4.2 Pääasialliset vaikutukset	32
4.2.1 Yleistä	32
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	33
4.2.2.1 Vaikutukset viranomaisten tietojärjestelmiin	36
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	37
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	38
4.2.4.1 Yhdenvertaisuus	38
4.2.4.2 Vaali- ja osallistumisoikeudet	39
4.2.4.3 Liikkumisvapaus ja karkottamissuoja	39
4.2.4.4 Oikeus sosiaaliturvaan	40
4.2.4.5 Oikeusturvan toteutuminen	40
4.2.4.6 Oikeus kansalaisuuteen	41
4.2.5 Vaikutukset kotoutumiseen	41
4.2.6 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen	43
4.2.7 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen	44
4.2.8 Vaikutukset eri ihmisryhmiin	45
4.2.8.1 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin	45
4.2.8.2 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin	46
4.2.8.3 Vaikutukset kansainvälisiin osajiin	47
4.2.8.4 Vaikutukset ulkomaalaisiin ja paluumuuttajiin	48
4.2.8.5 Vaikutukset pitkäaikaisesti sairaisiin tai vammaisiin hakijoihin	49
4.2.9 Kokoavia huomioita kansalaisuutta koskevien muutosten yhteisvaikutuksista	49
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	50

5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	50
5.1.1	Selvitetty henkilöllisyys.....	50
5.1.2	Kansallinen turvallisuus.....	50
5.1.3	Nuhteettomuus.....	51
5.1.4	Toimeentulo.....	51
5.1.5	Kansalaisuuden menettäminen	52
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	54
5.2.1	Selvitetty henkilöllisyys.....	54
5.2.2	Kansallinen turvallisuus.....	56
5.2.3	Nuhteettomuus.....	58
5.2.4	Toimeentulo.....	59
5.2.5	Kansalaisuuden menettäminen	61
5.2.5.1	Väärien tietojen antamisen perusteella	61
5.2.5.2	Eräisiin rikoksiin syylistymisen perusteella	62
6	Lausuntopalaute.....	63
6.1	Lausuntokierros	63
6.2	Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	64
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	64
8	Lakia alemman asteinen sääntely	81
9	Voimaantulo	81
10	Toimeenpano ja seuranta.....	82
11	Suhde muihin esityksiin	82
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	82
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	82
12.1	Kansalaisuutta koskevat perustuslain säännökset.....	82
12.1.1	Kansalaisuuden saaminen.....	83
12.1.2	Kansalaisuuden menettäminen	84
12.2	Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset	85
12.2.1	Kansallinen turvallisuus.....	87
12.2.2	Toimeentuloedellytys	89
12.2.3	Kansalaisuuden menettäminen	90
12.3	Oikeusturvaa ja julkisuutta koskevat perustuslain säännökset	91
12.3.1	Nuhteettomuus.....	92
12.3.2	Viranomaisten lausunnot	92
12.3.3	Kansalaisuuden menettäminen	94
12.4	Kansainväliset sopimukset.....	96
12.4.1	Yleissopimus lapsen oikeuksista	96
12.4.2	Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus.....	99
12.4.3	Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus	99
12.4.4	Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus	100
12.4.5	Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus..	100
12.4.6	Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta	100
12.4.6.1	Kansalaisuuden menettämistä koskevat määräykset	102
12.4.7	Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus.....	103
12.4.8	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi	104
12.4.8.1	Kansalaisuuden menettäminen	105

12.5 Unionin oikeus.....	107
12.6 Lopuksi	109
LAKIEHDOTUS.....	110
Laki kansalaisuuslain muuttamisesta.....	110
LIITE	114
RINNAKKAISTEKSTI	114
Laki kansalaisuuslain muuttamisesta.....	114

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on useita kirjauksia kansalaistamisen edellytysten muuttamiseksi (10; Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio; 10.3; Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka, s. 202–203). Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki (359/2003) uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Ensimmäisessä vaiheessa (SM034:00/2023) toteutettiin hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin (HE 27/2024 vp, PeVL 16/2024 vp, HaVM 14/2024 vp). Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1.7.2024. Laki tuli voimaan 1.10.2024.

Tässä esityksessä on ehdotukset henkilöllisyyttä, kansallista turvallisuutta, nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä sekä kansalaisuuden menettämistä koskeviksi muutoksiksi. Lisäksi uudistuksen kolmannessa vaiheessa (SM056:00/2023) on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe. Sisäministeriö asetti kansalaisuuskokeen käyttöönottoa selvittävän työryhmän ajalle 29.11.2023–31.5.2024. Hallituksen esitys kansalaisuuskokeesta on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2025 aikana.

1.2 Valmistelu

Päätös hankkeiden asettamisesta kansalaisuuslain uudistamiseksi tehtiin 16.10.2023.¹ Kansalaisuuslain muutosten toista vaihetta koskeva hanke asetettiin ajalle 16.10.2023–31.12.2024. Hankkeen toimikautta päätettiin 20.12.2024 jatkaa 30.6.2025 asti.

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla virkatyönä. Esityksen valmistelun aikana kuultiin oikeusministeriötä, Maahanmuuttovirastoa, Poliisihallitusta ja suojelupoliisia.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 27.11.2024–14.1.2025. Lausuntopyyntö, esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö ja lakiehdotus julkaistiin lausuntopalvelussa ruotsiksi ajalla 11.12.2024–28.1.2025.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Kansaneläkelaitos, Opetushallitus, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Elinkeinoelämän

¹ <https://intermin.fi/-/kansalaisuuslain-uudistaminen-kaynnistyy-sisaministeriossa>

keskusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry ja Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma.

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 33 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeuskanslerinvirasto, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Kansaneläkelaitos, Opetushallitus, Tuomioistuinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Verohallinto, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Tieteentekijöiden liitto, Teknologiateollisuus ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Kuurojen Liitto ry, Kuuloliitto ry, Ulkoministeriön puoliso-yhdistys ULPU ry, Familia ry, Pelastakaa Lapset ry, Monimuotoiset perheet ja Naisasialiitto Unioni sekä eräs yksityishenkilö. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ilmoitti, ettei eduskunnan oikeusasiamies anna asiassa lausuntoa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 5.3.2025.

Lausuntopalautetta tarkastellaan tarkemmin luvussa 6.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM055:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1.1 Yleistä

Kansalaisuus on valtion ja yksityisen henkilön välinen perustavanlaatuinen oikeudellinen suhde, johon liittyy merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuuden myötä yksilö hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi ja hän voi osallistua entistä täysipainoisemmin vastaanottavan valtion poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen toimintaan. Kansalaisuuden hakeminen perustuu aina vapaaehtoisuuteen ja yksilön omaan arvioon siitä, mikä merkitys hänelle on sen maan kansalaisuudella, jossa hän asuu. Yksilön edun ohella kansalaisuuden myöntämisessä tulee ottaa huomioon myös valtion etu. Valtion etuna voidaan esimerkiksi pitää sitä, että se kansalaistaa sellaiset henkilöt, jotka ovat pysyvästi asettuneet sen alueelle ja jotka elävät yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti sekä osallistuvat itsenäisesti yhteiskunnan toimintaan.

Kansalaisuuden saamisen sääntely kuuluu valtion suvereniteetin piiriin. Kansalaisuuden saamisen edellytyksiä ei ole kansainvälisesti säännelty, vaan kansalaisuuden oikeudelliset perusteet nojautuvat kunkin maan kansalliseen lainsäädäntöön. Valtio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia ja minkälaisia edellytyksiä kansalaisuuden saamiselle asetetaan. Kansainväliset velvoitteet, joihin valtio on sitoutunut, vaikuttavat kuitenkin siihen, mitä kansalaisuuden saamisesta voidaan säätää.

Käsite ”kansalaistaminen” tarkoittaa Suomessa vakiintuneesti kansalaisuuden myöntämistä kansalaisuushakemuksesta. Näin termiä käytetään voimassa olevan kansalaisuuslain ja sen esitöiden yhteydessä. Kyse on siitä, miten Suomessa pysyvästi asuva ulkomaan kansalainen voi saada Suomen kansalaisuuden ja minkälaisia edellytyksiä hänen tulee täyttää. Kansalaisuuslakiin tehtävien muutosten kokonaisuus koskee ennen kaikkea hakemusmenettelyä.

Kotoutumisen voi katsoa yksinkertaistettuna tarkoittavan sitä, että maahan muuttaneesta henkilöstä tulee osa yhteiskuntaa. Kotoutuminen määritellään lainsäädännön tasolla laissa kotoutumisen edistämisestä (681/2023). Lain määritelmän mukaan kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu. Kotoutumisen edistämällä tarkoitetaan kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle mainitussa laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen sekä edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriön Kotoutumisen sanasto -julkaisussa² määritellään keskeisiä kotoutumiseen liittyviä käsitteitä ja annetaan valtakunnallisia termisuosituksia. Julkaisussa todetaan kotoutumisen osalta muun ohella, että se edellyttää maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta, yhteiskunnan vastaanottavuutta sekä vastaanottavuuden kehittämistä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Kotoutumista voidaan tarkastella esimerkiksi rakenteellisen kotoutumisen (työllisyys, asuminen, koulutus, terveys ja hyvinvointi), vuorovaikutuksellisen kotoutumisen (sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentuminen), suomen tai ruotsin kieleen ja suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymisen sekä samastumisen ja identiteetin (yhteenkuuluvuus samaan yhteiskuntaan kuuluvien ihmisten kanssa) kannalta. Julkaisussa suositellaan käyttämään termin ”kotouttaminen” sijaan termiä ”kotoutumisen edistäminen”, koska ensin mainitun voi tulkita niin, että maahanmuuttaja on vain toiminnan kohde eikä hänellä ole aktiivista omaa roolia kotoutumisessa.

Kotoutumisessa on siis kyse maahanmuuttajan yksilöllisestä prosessista, joka tapahtuu vuorovaikutteisessa suhteessa yhteiskunnan kanssa. Kotoutumisen tavoitteena on, että maahan muuttanut kokee olevansa yhteiskunnan täysivaltainen jäsen, jolla on uudessa kotimaassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Kyse on kaksisuuntaisesta prosessista, joka edellyttää sitoutumista sekä maahanmuuttajalta itseltään että vastaanottavalta yhteiskunnalta.

Kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn ja kotoutumisen välistä yhteyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Aihetta tarkasteltaessa on ollut esillä erityisesti kahta eri lähestymistapaa. Kansalaistamis- ja kotoutumispolitiikan suhdetta on käsitelty myös aiemmin kansalaisuuslakia muutettaessa (HE 80/2010 vp, s. 14–15). Yhden näkemyksen mukaan kansalaistamisella voidaan tukea henkilön kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämän lähestymistavan mukaan kansalaisuuden saaminen voi tukea ja edistää henkilön myöhempää kotoutumista, kun kansalaisuuden saaminen aktivoi henkilöä hankkimaan tietoja ja taitoja, jotka edesauttavat yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista. Tällaisessa lähestymistavassa lainsäädännölliset edellytykset kansalaistamiselle eivät välttämättä ole kovin korkeat. Esimerkiksi asumisajaksi saattaa riittää lyhyehkö aika, tai kansalaisuuteen vaadittava kielitaitotaso on matala tai kielitaitovaatimusta ei ole ollenkaan.

Toisenlaisen lähestymistavan mukaan kansalaistamista voidaan pitää onnistuneen tai tavoiteltavan kotoutumisprosessin tuloksena. Näin kansalaisuutta ei niinkään nähdä kotoutumista tukevana tekijänä vaan ennemminkin eräänlaisena kotoutumispolun päätepisteenä. Tällöin edellytykset kansalaistamiselle lainsäädännössä ovat tiukemmat. Hakijalta voidaan esimerkiksi edellyttää pitkäköö asumista maassa, minkä lisäksi kansalaisuuteen voidaan vaatia pakollista kieli- ja/tai kansalaisuuskokeen suorittamista. Näin

² Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:54

voidaan palkita onnistunut kotoutuminen ja kansalaistaa ne maahanmuuttajat, jotka ovat halukkaimpia panostamaan kotoutumiseen.

On myös yleistä, että valtion kansalaistamispolitiikka ja -lainsäädäntö perustuu näiden näkökulmien yhdistämiseen. Tällöin esimerkiksi kansalaistamiseen vaadittava asumisaika voi olla verrattain lyhyt, mutta toisaalta kansalaisuuden saamista varten testataan tietoja maasta ja yhteiskunnan säännöistä ja arvoista. Yhteiskuntatietämyksen testaamisen lisäksi kansalaistaminen edellyttää usein myös kielitaidon osoittamista. Lisäksi tyypillistä on, että valtion lainsäädäntöön sisältyy sellaista sääntelyä, jonka mukaan onnistunut kotoutuminen johtaa helpotettuun tai nopeutettuun kansalaisuuden saamiseen. Tämä on yleistä myös valtioissa, joiden sääntelyssä noudatetaan tiukempaa lähestymistapaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että hakijalta edellytetään lähtökohtaista asumisaikaa lyhyempää asumista, jos hakija oppii maan kielen varhaisemmassa vaiheessa tai hän täyttää tietyn määritellyn toimeentulon tason.

Nykyinen kansalaisuuslaki tuli voimaan vuonna 2003. Kansalaisuuslaissa säädetään muun ohella siitä, miten Suomessa asuva ulkomaan kansalainen voi saada hakemuksesta Suomen kansalaisuuden (3 luku). Perusedellytys kansalaisuuden saamiselle on, että hakijan henkilöllisyys on selvitetty luotettavasti. Lisäksi laissa säädetään kansalaistamisen eli hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden yleisistä edellytyksistä. Kyse on lähtökohtaisesti kaikille hakijoille yhteisistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, jotta kansalaisuus voidaan myöntää. Kansalaisuuden myöntäminen hakemuksesta edellyttää yleensä hakijan täysikäisyyttä sekä asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytyksen täyttymistä. Lisäksi edellytetään, että hakija ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan ja että hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa.

Kansalaisuuslakiin aiemmin tehtyjen muutosten taustalla voidaan ainakin joiltain osin nähdä olevan sellaista lähestymistapaa, jossa kansalaisuuden saaminen tukee myöhempää kotoutumista Suomeen. Tällaista tulkintaa tukevat vuonna 2011 lakiin tehty asumisaikaa koskevat muutokset (laki kansalaisuuslain muuttamisesta 579/2011, HE 80/2010 vp), joilla muun muassa kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa laskettiin. Lähtökohtana oli edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nopeammin. Samassa yhteydessä säädettiin uudesta poikkeuksesta asumisaikaan, jonka mukaan täyttä asumisaikaa ei edellytetä hakijalta, joka osoittaa oppineensa suomen tai ruotsin kielen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Kyseinen poikkeusperuste ilmentää sellaista kansalaisuuslain sääntelyä, joka kannustaa maahanmuuttajia kielitaidon hankkimiseen ja siten edistää myös Suomeen kotoutumista.

Kansalaisuuslakiin tehtävien uudistusten lähtökohtana on, että Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää onnistunutta kotoutumista. Hallitusohjelmakirjausten kokonaisuus kuvastaa sellaista lähestymistapaa, jossa kansalaisuuden saaminen nähdään tavoiteltavana kotoutumisprosessin tuloksena. Kansalaisuuslain sääntelyn kannalta tämä tarkoittaa kansalaistamisen edellytysten tiukentamista, jolloin kansalaistamisen tarkastelussa painottuu nykyistä enemmän henkilön oma aktiivinen toiminta. Kansalaisuuden saamiseksi henkilön tulee osoittaa sitoutumista yhteiskuntaan muun muassa hankkimalla sellaisia tietoja ja taitoja, joita yhteiskunnan täysivaltaiselta jäseneltä katsotaan edellytettävän. Kansalaisuuden saamisen näkökulmasta tällaisina tavoiteltavina seikkoina pidetään muun ohella oman toimeentulon hankkimista esimerkiksi työnteolla, kielen ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta sekä yhteiskunnan sääntöjen noudattamista. Tämän esityksen ehdotuksissa painottuu erityisesti oman toimeentulon hankkimisen ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamisen merkitys.

Hallituskauden kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sisältyvät valtion kotoutumisen edistämishjelmaan vuosille 2024–2027.³ Hallituskauden kotouttamisen tavoitteet ovat 1. Suomeen kotoudutaan työllä, 2. Maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan lisääntyy ja järjestelmä on velvoittavampi, 3. Torjutaan rinnakkaisysteiskuntien syntyminen ja 4. Kotoutuminen on koko perheen etu. Ohjelma sisältää 32 toimenpidettä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman mukaan yhtenä toimenpiteenä muutetaan kansalaisuuden saamisen edellytykset kotoutumiseen kannustaviksi. Näin ollen tämän esityksen muutosten voidaan katsoa osaltaan toteuttavan myös kotoutumishjelman tavoitteita.

2.1.2 Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä. Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää pykälän 1 momentin mukaan sitä, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvittäessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyytensä pidetään 1 momentin mukaisesti selvitetynä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Kansalaisuuslain 6 §:n 4 momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajan katkeamisesta. Sen mukaan muutos henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisee 3 momentissa tarkoitetun kymmenen vuoden määräajan kulumisen, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu henkilöllisyyttä koskeva muutos voi katkaista määräajan kulumisen, jos muutoksen katsotaan selvitetyn henkilöllisyyden kokonaisarvioinnin kannalta muodostavan uuden henkilöllisyyden.

Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja. Käytännössä suurimmalla osalla kansalaistetuista henkilöistä on ollut kansallinen passi, jonka he ovat kansalaisuushakemuksensa yhteydessä esittäneet selvityksenä henkilöllisyydestään. Kansalaisuuslain esitöissä (HE 235/2002 vp, s. 31–32) on kuitenkin mainittu myös esimerkkejä sellaisista tilanteista, joissa asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestä ei välttämättä edellytettäisi. Asiakirjanäytön edellyttäminen voisi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisen aseman saaneilta. Asiakirjanäytöllä ei myöskään olisi merkitystä, jos jonkin valtion antamia asiakirjoja ei lähtökohtaisesti pidettäisi luotettavina tai jos valtiolta puuttuisi toimivaltainen taho, joka voisi pätevästi antaa henkilöä koskevia asiakirjoja.

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät säännöksiä kymmenen vuoden määräajasta. Jos hakija on esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä, hänellä ei ole mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen ennen kymmenen vuoden ajan kulumista. Kymmenen vuoden määräaika on sovellettu vakiintuneesti myös muissa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöllisyyttä ei ole kokonaisharkinnan perusteella pidetty luotettavasti selvitetynä. Henkilöllisyyttä ei pidetty selvitetynä ilman kymmenen vuoden määräajan kulumista.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:2; Valtion kotoutumisen edistämishjelma 2024–2027

esimerkiksi tapauksessa, jossa hakija oli esittänyt henkilöllisyytensä tueksi väärennettyjä asiakirjoja (KHO 12.10.2017/5052).

Kansalaisuuslain sääntely kannustaa nykyiselläänkin aktiivisuuteen henkilöllisyyttä koskevan selvityksen esittämisessä siltä osin, että ilman hakijan esittämää asiakirjanäyttöä asiassa on arvioitava kokonaisharkinnalla henkilöllisyydestä muutoin annettuja tietoja. Hakijan kannattaa mahdollisuuksien mukaan esittää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään. Esittämällä selvitystä henkilöllisyydestään hakija voi pyrkiä edistämään kansalaisuuden saamista siten, että hänen henkilöllisyyttään pidettäisiin selvitettyinä 6 §:n 1 ja 2 momentin perusteella eikä hänen tarvitsisi odottaa 3 momentin mukaisen kymmenen vuoden määräajan kulumista.

Vaikka sääntely edellä kuvatun mukaisesti osaltaan kannustaakin aktiivisuuteen, ei henkilöllä kuitenkaan ole tähän liittyvää aktiivista velvoitetta toimia henkilöllisyytensä selvittämiseksi. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään (KHO:2021:30) todennut, ettei kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin sanamuodosta tai sen esitöistä ole johdettavissa henkilölle aktiivista velvollisuutta selvittää säännöksessä tarkoitetun kymmenen vuoden aikana henkilöllisyyttään. Kymmenen vuoden määräajan jälkeen kansalaisuus voidaan myöntää, vaikka hakijan henkilöllisyyttä ei ole voitu selvittää sellaisella luotettavuudella kuin kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentissa edellytetään. Siten on mahdollista, että hakijalta puuttuu intressi oman henkilöllisyytensä selvittämiseen kymmenen vuoden vakiintumisajan kuluessa, ja tietynlaisesta passiivisuudesta huolimatta henkilöllisyyttä voidaan pitää riittävästi selvitettyinä kansalaistamista varten.

Valtion ja yhteiskunnan näkökulmasta selvitetyn henkilöllisyyden vaatimuksessa on kyse riittävästä tiedoista siitä, ketä ollaan kansalaistamassa. Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 31) sanoin ”ei olisi tarkoituksenmukaista myöntää Suomen kansalaisuutta kenellekään, josta ei ole selvyyttä, kuka hän on”. Nykyisessä sääntelyssä kokonaisuus muodostuu asiakirjanäytöstä, muutoin luotettavina pidettävistä tiedoista ja viime kädessä kymmenen vuoden ajan kulumisesta. Tämä kokonaisuus voitaisiin säilyttää suurelta osin myös jatkossa. Asiakirjanäytön esittämisen lähtökohta voisi kuitenkin olla vieläkin vahvempi sellaisten hakijoiden osalta, jotka ovat alun perin tulleet maahan turvapaikanhakijoina, mutta joiden ei kuitenkaan ole arvioitu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tällaisille henkilöille on voitu myöntää muukalaispassi kansallisen passin hankkimista varten.

Ulkomaalaislain (301/2004) 134 §:n 1 momentin mukaan muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, jos: 1) hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa; 2) hän on kansalaisuudeton; tai 3) muukalaispassin myöntämiseen on muu kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu erityinen syy. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi. Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään 3 momentin mukaan muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa, myönnetään 4 momentin mukaan muukalaispassi Suomeen paluuta varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisena erityisenä syynä on voitu pitää esimerkiksi sitä, että hakija tarvitsee muukalaispassin hankkiakseen kansallisen passin ulkomailta, koska hänen kansalaisuusvaltiollaan ei ole edustustoa Suomessa tai hän ei esittämänsä näytön mukaan muutoin voi saada kansallista passia Suomesta käsin. Muukalaispassia ei kuitenkaan ole yleensä myönnetty, jos kansallista passia varten tarvittavan kansalaisuus- tai muun todistuksen hankkiminen olisi mahdollista kohtuullisen ajan kuluessa. Kohtuullisena aikana on käytännössä pidetty noin vuotta.

Yksi muukalaispassin myöntämisen tilanne liittyy toisaalta hakijan kansainvälistä suojelua saavaan perheenjäseneseen. Muukalaispassi on käytännössä voitu myöntää hakijan esitettyä näyttöä siitä, että kansallisen passin hankkiminen voisi vaarantaa hakijan kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenen turvallisuuden. Kyse olisi siis siitä, että kansallista passia olisi haettava sen valtion viranomaisilta, jota kohtaan hakijan puoliso tai muu perheenjäsen olisi saanut kansainvälistä suojelua.

Jos hakijalle on myönnetty muukalaispassi juuri kansallisen passin hankkimista varten, voidaan kansalaisuushakemuksen yhteydessä lähtökohtaisesti edellyttää sitä, että hän esittää kansallisen passin selvitykseksi henkilöllisyydestään. Kymmenen vuoden määräajan kulumisen on ollut viimesijainen keino henkilöllisyyden pitämiseen selvitetynä, mutta tällaiselta hakijalta voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää jatkossa kansallisen passin esittämistä myös kymmenen vuoden määräajan kulumista. Tällaista vaatimusta ei sen sijaan voitaisi asettaa kansainvälistä suojelua saavalle hakijalle eikä sellaiselle hakijalle, jolle on myönnetty muukalaispassi sen vuoksi, että kansallisen passin hankkiminen voisi vaarantaa hänen kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenensä turvallisuuden, vaan heidän henkilöllisyyttään arvioitaisiin jatkossakin muutoin saatavien tietojen perusteella kokonaisharkinnalla ja viime kädessä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella.

2.1.3 Kansallinen turvallisuus

Kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin mukaan henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Säännösten esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 39) mukaan hakijaa ei muun muassa kansalaistettaisi, jos siitä olisi haittaa valtakunnan turvallisuuden taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi täydentänyt 3 momenttia yleislausekkeen kaltaisella ilmaisulla, jonka mukaan henkilöä ei kansalaisteta myöskään silloin, jos kansalaistaminen olisi muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaistarkastelun perusteella vastoin valtion etua (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II). Kansalaisuuslain 46 §:ssä säädetään puolestaan lisäselvityksen hankkimisesta. Pykälän 2 momentin mukaan hakemuksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Edellä mainitut säännökset ovat olleet kansalaisuuslaissa vuodesta 2003 lähtien. Niiden mukaisesti henkilöä ei kansalaisteta muun muassa siinä tapauksessa, että on perusteltua syytä epäillä kansalaistamisen vaarantavan valtion turvallisuutta. Vuonna 2023 julkaistun sisäisen turvallisuuden sanaston⁴ mukaan termiä ”valtion turvallisuus” ei kuitenkaan enää suositeta käytettävän, vaan sen sijaan suositettava termi on ”kansallinen turvallisuus”. Kansallinen turvallisuus on määritelty sanastossa yhteiskunnan tilaksi, jossa yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toiminta ja toimintaedellytykset on suojattu vakavilta uhkilta. Sanaston mukaan termiä valtion turvallisuus käytetään eräissä säädösteksteissä mutta yleisesti sitä pidetään vanhentuneena. Sisäisen turvallisuuden sanastossa on määritelty sisäiseen turvallisuuteen ja laajemmin sisäministeriön hallinnonalaan liittyviä käsitteitä, ja sen laatimiseen on osallistunut edustajia kaikista sisäministeriön hallinnonalan virastoista sekä Sanastokeskus ry:n terminologi. Lähtökohtana on ollut mm. luotettavien määritelmien ja termisuositusten tuottaminen.

⁴ https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/4024872/Sisaisen_turvallisuuden_sanasto.pdf/

Termiä kansallinen turvallisuus käytetään myös ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislakiin tuli voimaan 1.9.2024 muutokset, joilla muun ohella lisättiin kansallisen turvallisuuden vaarantaminen uudeksi oleskeluluvan epäämisen perusteeksi. Säännöksen perusteluissa (HE 26/2024 vp, s. 55) todetaan, että ulkomaalaisen maahantulon ja maassaolon edellytysten arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, ettei ulkomaalaisen toiminnasta aiheudu vaaraa kansalliselle turvallisuudelle. Suojelupoliisi tekee kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa. Yhteistyö liittyy esimerkiksi maahantulon ja maassa oleskelun sekä kansalaisuuden myöntämisen edellytysten selvittämiseen. Tässä tarkoituksessa keskeisiä ovat suojelupoliisin lausunnot, joita se voi omaan toimialaansa liittyen antaa.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:ssä säädetään suojelupoliisista. Pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Poliisilain (872/2011) 5 a luvussa säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (siviilitiedustelu). Luvun 3 §:n mukaan siviilitiedustelun kohteisiin kuuluvat terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta, Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Siviilitiedustelun kohteena on myös vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille. Lisäksi siviilitiedustelun kohteena on joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö.

Kuten edellä on todettu, Maahanmuuttovirasto voi kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentin perusteella pyytää kansalaisuushakemuksesta lausunnon suojelupoliisilta, jos hakemuksen käsittelyn aikana nousee esiin viitteitä suojelupoliisin toimialaan kuuluvista seikoista. Suojelupoliisi voi käytännössä antaa Maahanmuuttovirastolle lausunnon, jossa se ei puolla hakemuksen hyväksymistä ja kansalaisuuden myöntämistä. Suojelupoliisin lausunnon perusteella Maahanmuuttovirasto voi tehdä kansalaisuushakemukseen kielteisen päätöksen kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin nojalla. Suojelupoliisi antaa kansalaisuusasioissa Maahanmuuttovirastolle vuosittain noin sata lausuntoa, joista suurin osa on hakijan kannalta neutraaleja. Ainostaan pieni osa lausunnoista on sellaisia, joissa suojelupoliisi ei puolla hakijan kansalaistamista. Suojelupoliisin antamista lausunnoista on myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä. Päätöksessä KHO:2007:49 oli kyse kansalaisuusasiassa annetusta lausunnosta ja päätöksessä KHO:2020:4 Maahanmuuttovirastolle turvapaikkahakemuksesta annetusta lausunnosta.

Kansalaisuuslaissa on eri luvuissa säädetty Suomen kansalaisuuden saamisesta syntymän perusteella (2 luku), hakemuksesta (3 luku) ja ilmoituksesta (4 luku). Kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentti on sijoitettu lakiteknisesti lain kolmanteen lukuun, joka koskee Suomen kansalaisuutta hakemuksesta. Näin ollen säännös ei lain systematiikan mukaan koske ilmoitusmenettelyä. Lisäksi lisäselvityksen hankkimisesta säädetään (46 §), että lausuntoa voi pyytää hakemuksesta, mutta säännöksessä ei ole mainittu ilmoitusta. Kansallisen turvallisuuden

suojaamisen näkökulmasta ei tulisi olla merkitystä, minkälaisesta menettelystä kansalaisuuden saamiseksi on kyse. Kansalaisuuden myöntämiseen voi liittyä kansallista turvallisuutta vaarantava uhka riippumatta siitä, minkälainen hallinnollinen menettely kansalaisuuden saamista koskee. Mahdollisessa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvassa uhatta on kyse seikoista, jotka liittyvät henkilön toimintaan tai käyttäytymiseen, esimerkiksi terrorismiin tai vakoiluun. Yhteiskunnan edun kannalta on välttämätöntä, että tällaiseen haitalliseen ja turvallisuutta vakavasti vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua. Siten kansallista turvallisuutta koskeva edellytys on sellainen, jonka tulisi lähtökohtaisesti täyttyä kaikkien Suomen kansalaisuutta hakevien henkilöiden kohdalla ja jonka täyttymistä voitaisiin arvioida kaikissa tilanteissa. Tähän nähden on ongelmallista, että kansalaisuutta ei voida ilmoitusmenettelyssä jättää myöntämättä, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta.

Edellä esitetyn perusteella kansalaisuuslaissa olevaa sääntelyä olisi tarpeen muuttaa, jotta kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella myös silloin, kun hakija on tehnyt kansalaisuusilmoituksen. Samalla lain sanamuodossa käytettyä termiä olisi tarpeen ajantasaistaa. Kansallista turvallisuutta koskeva säännös tulisi lakiteknisesti sijoittaa lain yleisiin säännöksiin (1 luku), jolloin sääntely ei koskisi vain hakemusmenettelyä vaan myös ilmoitusmenettelyä. Siten kansallisen turvallisuuden arvioiminen olisi jatkossa keskeinen ja perustavanlaatuinen osa menettelyä kansalaisuutta myönnettäessä. Kansalaisuutta ei myönnettäisi, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Jatkossakin keskeistä olisi suojelupoliisin arvio, minkä vuoksi Maahanmuuttoviraston tulisi voida pyytää lausuntoa suojelupoliisilta myös ilmoitusmenettelyssä.

Kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto voi pyytää lausuntoa myös keskusrikospoliisilta. Poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluu mm. järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunta. Keskusrikospoliisi voi kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentin perusteella antaa lausunnon omalta toimialaltaan, ja kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin perusteella on mahdollista tehdä kielteinen päätös myös tällaisen lausunnon perusteella. Keskusrikospoliisi antaa vuosittain kymmeniä lausuntoja kansalaisuushakemuksista. Keskusrikospoliisi on antanut lausuntoja niin henkilön yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttamasta uhasta kuin myös nuhteettomuusedellytyksen täyttymisestä.

Rikokseen syyllistyminen ja sen perusteella tuomittu rangaistus vaikuttavat kansalaisuuden saamiseen ensisijaisesti nuhteettomuuteen liittyvien edellytysten kautta, jolloin kansalaisuutta koskevan ratkaisun taustalla on normaali rikosprosessi. Hakemuksen perusteella myönnettävän kansalaisuuden yhtenä edellytyksenä on kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan se, että hakija ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon. Eräisiin kansalaisuusilmoituksiin liittyy niin ikään nuhteettomuutta koskevia edellytyksiä. Nuori eli 18–22-vuotias henkilö saa 28 §:n perusteella ilmoituksesta kansalaisuuden mm. sillä edellytyksellä, että häntä ei ole tuomittu vankeusrangaistukseen. Pohjoismaan kansalaisen ilmoituksessa on puolestaan 30 §:n mukaan yhtenä edellytyksenä se, että henkilöä ei ole vaadittuna asumisaikana tuomittu vapausrangaistukseen.

Kansalaisuuslaissa voitaisiin jatkossakin säilyttää 13 §:n 3 momenttiin ja 46 §:n 2 momenttiin sisältyvä mahdollisuus siihen, että kansalaisuus voidaan jättää myöntämättä myös keskusrikospoliisin lausunnon perusteella. Voimassa olevan 13 §:n 3 momentin perusteella kansalaisuushakemukseen tehdään kielteinen päätös, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä taikka jos

kansalaistaminen muusta painavasta syytä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Laajennettaessa lausuntomenettelyä koskemaan myös kansalaisuusilmoituksia olisi otettava huomioon, että kansalaisuusilmoituksiin ei liity samanlaista nuhteettomuusedellytystä kuin kansalaisuushakemukseen. Muutos voitaisiin toteuttaa siten, että laissa mainittaisiin jatkossa mahdollisuus jättää kansalaisuus myöntämättä valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä painavasta syystä ja tämä mahdollisuus ulotettaisiin myös kansalaisuusilmoituksiin.

Jos kansalaisuushakemukseen tehdään kielteinen päätös kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin perusteella, hakija voi valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voi puolestaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on tällöin tutkia, onko yksilön oikeuksien ja yleisen edun välillä saavutettu asiassa oikeudenmukainen tasapaino (KHO:2007:49, KHO:2020:4). Mahdollisuus tuomioistuinkäsittelyyn on hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisen olennainen siinä tapauksessa, että lausunnon perustelut jäävät myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, jolloin hakija ei itse saa niistä tietoa. Tämä mahdollisuus olisi oikeusturvan toteutumiselle keskeistä myös jatkossa.

2.1.4 Nuhteettomuus

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hän ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*). Pykälän 2 momentin mukaan kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä voidaan poiketa vain laissa jäljempänä säädettyillä perusteilla.

Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisesta säädetään lain 19 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 3 kohdan estämättä, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiselle on perusteltu syy. Arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus sekä se, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin. Pykälän 2 momentin mukaan myös ulkomailla annettu tuomio voidaan ottaa arvioinnissa huomioon, jos teko, josta rangaistus on tuomittu, olisi vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos. Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaiselle ei voida myöntää kansalaisuutta ennen kuin hänelle tuomittu ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika tai hänelle määrätty lähestymiskielto on päättynyt.

Kansalaisuuslain 19 a §:ssä säädetään odotusajan määräytymisestä. Jos kansalaisuushakemus hylätään 13 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, hakijalle voidaan määrätä odotusaika, jona häntä ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Kansalaisuuden myöntäminen odotusajan kuluessa tai sen päätyttyä edellyttää uutta hakemusta, jolloin kansalaisuuden myöntämisen edellytysten täytyminen arvioidaan uudelleen.

Odotusajan pituudesta säädetään mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa. Odotusaika on 2 momentin mukaan:

1) sakkorangaistuksen osalta vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

2) ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, nuorisorangaistuksen ja rikoksen, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta, osalta vähintään kaksi vuotta ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

3) ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta vähintään kolme vuotta ja enintään seitsemän vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta.

Jos hakija on syyllistynyt useampaan kuin yhteen rangaistavaan tekoon, eri teoista seuraavia odotusaikoja ei 3 momentin mukaan lasketa yhteen. Vaihtoehtoisista odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin, ja aikaan lisätään kutakin muuta odotusajan aiheuttavaa tekoa kohden vähintään kaksi kuukautta ja enintään yksi vuosi teon laadun ja teosta määrätyn rangaistuksen ankaruuden perusteella, kuitenkin siten, että odotusaika ei ylitä 2 momentissa säädettyä rangaistuslajikohtaista enimmäisaikaa.

Pykälän 4 momentin mukaan odotusajan 2 ja 3 momentin mukainen pituus määrätään hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa otetaan huomioon lain 19 §:ssä tarkoitetut seikat ja hakijan yksilölliset olosuhteet.

Maahanmuuttovirasto on antanut ohjeen kansalaisuuslain 19 ja 19 a §:n soveltamisesta (Ohje nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiseksi kansalaisuushakemusasioissa, MIGDno-2022-12). Ohjeen tarkoituksena on kansalaisuuslain yhtenäinen soveltaminen, kun poiketaan nuhteettomuusedellytyksestä ja määrätään odotusaikoja. Ohjeen tavoitteena on tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa, asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista. Ohjeen tarkoituksena on antaa suuntaviivat lain yhdenmukaiselle soveltamiselle. Ohje ei kuitenkaan yksittäistapauksessa ole kansalaisuushakemuksen ratkaisijaa sitova, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Lain edellytysten täyttymistä arvioitaessa on käytettävä oikeudellista harkintaa.

Maahanmuuttoviraston ohjeessa todetaan, että odotusajan määrittämisessä käytetään ohjeen ohella apuna siihen liitettyä taulukkoa, jossa on kuvattuna eri rangaistuseuraamusten ohjeellisia odotusaikoja. Ohjeen mukaan lähtökohtana on se, että hakijalle määrätään taulukon mukainen odotusaika. Odotusaika voidaan kuitenkin jättää kokonaan määrittämättä, tai taulukon mukaisesta odotusajasta voidaan poiketa joko lievempään tai ankarampaan suuntaan hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella. Kansalaisuuslain 19 a §:n mukaisia enimmäisaikoja ei kuitenkaan voida ylittää.

Kokonaisvaltaisessa arvioinnissa otetaan huomioon lain 19 §:n 1 momentissa luetellut seikat (rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus sekä se, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin) sekä hakijan yksilölliset olosuhteet. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota muun muassa rangaistuksen suorittamiseen, hakijalle määrätyn lähestymiskiellon päättymisestä kuluneeseen aikaan, lähestymiskiellon määrittämiseen johtaneisiin seikkoihin, hakijan asumisaikaan Suomessa, Suomen kansalaisuuden merkitykseen hakijan kannalta, hakijan kotoutumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan ja hakijan muihin siteisiin Suomeen. Hakemukseen voidaan tehdä kokonaisharkinnan perusteella kielteinen päätös myös ilman odotusaikaa. Näin voidaan tehdä, jos rikoksiin syyllistyminen on toistuvaa, tai jos hakija on syyllistynyt erittäin vakavaan rikokseen. Maahanmuuttovirasto saa kansalaisuushakemuksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja sakkorekisteristä ja rikosrekisteristä.

Kansalaisuuslaissa rikokseen syyllistymisellä on pääsääntöisesti merkitystä vain myöntämisharkinnassa jälkivalvonnan sijaan. Tämä johtuu siitä, että rikoksiin syyllistymisen

perusteella kansalaisuuden voi menettää vain, jos on syyllistynyt Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneisiin rikoksiin (maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokset). Muut rikokset eivät vakavuudestaan tai törkeydestään huolimatta voi olla perusteina kansalaisuuden menettämiseksi. Tämä tarkoittaa, että kansalaistamisen näkökulmasta oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen liittyviä tavoitteita voidaan painottaa kansalaisuuslain nuhteettomuusedellytyksen kautta. Esimerkiksi vakavaan henkeen ja terveyteen kohdistuvaan rikokseen syyllistymisen johdosta voidaan arvioida henkilön maassa oleskelun edellytyksiä ja mahdollista maasta poistamista, jos rikoksen tehnyt oleskelee Suomessa ulkomaalaisena. Sikäli kuin rikokseen syyllistynyt olisi jo saanut Suomen kansalaisuuden, ei rikokseen syyllistymisellä olisi vastaavaa vaikutusta.

Kansalaisuuden hakijalta voidaan edellyttää sitä, että hän tuntee suomalaisen yhteiskunnan säännöt ja myös noudattaa niitä. Yhteiskunnan sääntöjen noudattamisen merkitystä kansalaisuuden saamisen näkökulmasta voidaan edellä esitetyn mukaisesti korostaa kansalaisuuslain nuhteettomuusedellytystä koskevalla sääntelyllä. Tältä osin keskeistä on rikoksesta seuraava odotusaika ja sen pituus, koska odotusajan päätyttyä hakijan kansalaistamisen edellytykset arvioidaan uudelleen. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että aiemmin rikokseen syyllistyneen hakijan on tullut olla syyllistymättä uusiin rikoksiin, jotta hänelle voidaan myöntää kansalaisuus odotusajan kuluttua.

Luvussa 5.2.3 kuvataan tarkemmin eräiden verrokkimaiden osalta sitä, miten rikoksiin syyllistyminen vaikuttaa kansalaisuuden saamiseen. Yleiskuvana voidaan todeta, että kaikissa verrokkimaissa rikoksiin syyllistymisellä on vaikutusta kansalaisuuden myöntämiseen. Lähtökohtaisesti kaikissa maissa edellytetään, että hakija noudattaa yhteiskunnan sääntöjä, ja sääntöjen rikkomisesta koituu vahingollisia seurauksia hakijan kansalaistamiselle. Käytössä olevien tietojen perusteella on yleistä, että rikoksiin syyllistymisestä voi seurata tietyn pituinen ajanjakso, jonka kuluessa henkilöä ei kansalaisteta, mikä on verrattavissa kansalaisuuslaissa säädettyyn odotusaikaan. Näiden odotusajojen pituuksissa on vaihtelua maittain, mutta kuten Suomessakin, ne ovat yhteydessä tehdyn rikoksen ja siitä annetun seuraamuksen ankaruuteen.

On kuitenkin huomionarvoista, että osassa maita nämä odotusajat ovat huomattavankin pitkiä. Esimerkiksi Ruotsissa kuuden vuoden vankeusrangaistuksen suorittamisesta alkaa vähintään kymmenen vuoden odotusaika. Norjassa odotusaika voi olla enimmillään 39 vuotta ja Islannissa 25 vuotta. Suomessa ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta voidaan määrätä enintään seitsemän vuoden odotusaika luettuna rangaistuksen suorittamisesta. Kansainvälisen vertailun perusteella Suomessa määrättävää rikoksesta seuraavaa odotusaikaa voidaan pitää verrattain lyhyenä.

Voimassa olevaa nuhteettomuutta koskevaa sääntelyä voitaisiin muuttaa tavalla, joka korostaisi nykyistä enemmän yhteiskunnan sääntöjen noudattamisen merkitystä kansalaistamisen kannalta. Tällöin rikokseen syyllistymisestä johtuvien seurausten tulisi olla hakijalle nykyistä tuntuvammat. Käytännössä tämä tarkoittaisi rikoksesta seuraavien odotusajojen korottamista. Lisäksi olisi perusteltua täsmentää sääntelyä nykyisen lain esitoita vastaavan soveltamiskäytännön mukaiseksi siten, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Edellä esitetyn mukaisesti myös kansainvälinen vertailu tukisi nuhteettomuusedellytyksen tiukentamista.

2.1.5 Toimeentulo

Hallitusohjelmassa tavoitellaan varsinaisen toimeentuloedellytyksen palauttamista kansalaistamisen edellytykseksi. Tähän nähden jaksossa on tarpeen lyhyesti kuvata aiemmin voimassa olleen lainsäädännön taustaa ja historiaa ennen esityksen kannalta merkityksellisen

nykytilan kuvausta ja arviota. Kansalaisuussääntelyyn on historiallisesti aina kuulunut jonkinlainen toimeentuloa koskeva edellytys. Suomen kansalaisuuden saamisen yhtenä edellytyksenä on ollut sen selvittäminen, miten hakija kykenee huolehtimaan itsensä ja perheensä toimeentulosta. Lähtökohtana on ollut, että hakija kykenee itsenäisesti elättämään itsensä ja perheensä. Vuoden 1920 laissa ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (33/1920), vuoden 1941 laissa Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä (325/1941) ja vuoden 1968 kansalaisuuslaissa (401/1968) on kaikissa ollut säännökset toimeentuloa koskien.

Ennen nykyistä lakia voimassa olleen vuoden 1968 kansalaisuuslain soveltamiseen liittyvän asetuksen (699/1985) mukaan hakemukseen tuli liittää sosiaalilautakunnan lausunto, jossa otettiin kantaa siihen, onko hakijan ja hänen perheensä toimeentulo katsottava turvatuksi. Lisäksi hakemukseen liitettiin selvitys verotettavista tuloista ja varallisuudesta sekä verojen maksamisesta. Kansalaisuusasetuksen 15.1.1997 voimaan tulleen muutoksen myötä lausunnon hankkiminen muuttui harkinnanvaraiseksi. Sosiaaliviranomaisen lausuntoa ei tarvittu, jos verotus- ja ns. jäämätodistuksen ja muiden hakijasta olevien tietojen perusteella voitiin päätellä, että hakijan ja hänen perheensä toimeentulo oli turvattu. Edellytyksen täyttymistä arvioitaessa huomioitiin hakijan tai puolison verotettava tulo tai omaisuus. Jos hakija ilmoitti hakemuslomakkeessa olevansa töissä, asia voitiin tarkastaa myös työnantajalta. Jos lapsi oli hakijana, toimeentuloa koskevat tiedot selvitettiin hänen huoltajiensa osalta.

Jos hakijan toimeentulo perustui pelkästään hänen saamaansa viimesijaiseen yhteiskunnan myöntämään tukeen, katsottiin, ettei edellytys turvatusta toimeentulosta täytynyt. Korkein hallinto-oikeus julkaisi 3.8.2000 lyhyen ratkaisuselosteen silloista kansalaisuushakemuksen toimeentulovaatimusta koskien (KHO 03.08.2000/2096). Lääninoikeus oli katsonut selvitetyn, että Suomen kansalaisuutta hakeneen, vuodesta 1993 Suomessa pysyvästi asuneen ulkomaalaisen toimeentulo ei ollut kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla turvattu, koska hänen toimeentulonsa oli saadun selvityksen mukaan perustunut työmarkkina- ja toimeentulotukeen. Valittaja vetosi KHO:ssa siihen, että hän oli asunut avoliitossa 3.7.1999 lähtien ja hänen suomalainen avokumppaninsa oli sitoutunut vastaamaan hänen toimeentulokustannuksistaan. Lääninoikeuden päätöksen lopputulos jätettiin pysyväksi, koska Ulkomaalaisviraston päätöksen tekohetkellä hakijan toimeentulo ei ollut kansalaisuuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla turvattu.

Edellä mainittu lyhyt KHO:n ratkaisuseloste ilmentää sen aikaista oikeustilaa kansalaisuuslain turvattun toimeentulon osalta. Kielteinen päätös kytkeytyi selvitykseen hakijan toimeentulon perustumisesta hänen saamaansa työmarkkina- ja toimeentulotukeen. Kyse oli viimesijaisesta yhteiskunnan myöntämästä tuesta, mikä osoitti, ettei hakijan toimeentulo ollut turvattu. Edes hakijan avokumppanin sitoutuminen hakijan toimeentulokustannuksiin ei ollut tässä tapauksessa riittävä osoitus toimeentulovaatimuksen täyttymisestä, koska KHO katsoi, että toimeentulovaatimuksen olisi tullut täytyä kansalaisuushakemuksen ratkaisuhetkellä, ei vasta valituksen yhteydessä.

Vuoden 1968 kansalaisuuslain toimeentulovaatimuksesta voitiin myös poiketa. Poikkeamisperusteeksi riitti se, että hakija oli asunut Suomessa kaksi vuotta vaadittua pidempään. Käytännössä turvattun toimeentulon edellytystä ei selvitetty enempää, jos hakija oli asunut Suomessa seitsemän vuotta.

Vuoden 1968 laki korvattiin kansalaisuuslain kokonaisuudistuksella 1.6.2003 (HE 235/2002 vp). Korvattavaa kansalaisuuslainsäädäntöä ja sen periaatteita pidettiin osittain puutteellisina ja vanhentuneina. Kokonaisuudistuksessa aiemman kaltaisesta toimeentulovaatimuksesta luovuttiin. Uudistuksen sisältämä keskeinen toimeentuloedellytykseen liittyvä muutos oli se,

että toimeentuloedellytyksen tarkastelun painopiste muuttui turvatusta toimeentulosta laillisen toimeentulolähteen tarkasteluun.

Nykyisessä laissa kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä on lain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan se, että hakija pystyy luotettavasti selvittämään, miten hän saa toimeentulonsa. Kansalaisuuslaissa tai lain esitöissä ei ole suljettu pois mitään toimeentulon muotoa, joten hakija voi lähtökohtaisesti osoittaa toimeentulolleen minkä tahansa laillisen lähteen. Säännöksen perustelujen (HE 235/2002 vp, s. 41) mukaan esimerkiksi pelkän toimeentulotuen varassa eläminen ei estäisi tai vaikeuttaisi kansalaisuuden saamista.

Säännöksen perusteluissa korostetaan tiedon saamista hakijan toimeentulon lähteestä sekä toimeentulolähteen laillisuuden selvittämistä. Toimeentulolähteen selvittämisellä pyritään osaltaan varmistamaan, että hakija täyttää kansalaistamisen muut edellytykset. Tulolähteen selvittäminen liittyy erityisesti asumisaika- ja nuhteettomuusedellytyksiin. Asumisaikavaatimuksen osalta toimeentulon lähde Suomessa voi olla osoituksena hakijan tosiasiallisesta asumisesta Suomessa. Jos taas hakija saisi toimeentulonsa lainvastaisen toiminnan perusteella, hän ei täyttäisi nuhteettomuusedellytystä.

Nykyisen kansalaisuuslain lähtökohtana on, että toimeentulon tulee olla laillista. Toimeentulo voi perustua palkkatyöhön, yritystoimintaan, etuuksiin tai muuhun tulonlähteeseen. Näin ollen toimeentulo voi perustua myös muun muassa yhteiskunnan myöntämiin tukiin ja etuuksiin, hakijan aiemmin kerryttämään varallisuuteen tai perheenjäseneltä saatuun elatukseen.

Kansalaisuushakemuksen yhteydessä edellytetään luotettavaa selvitystä siitä, mistä toimeentulo on saatu. Tähän liittyen kansalaisuuslain 45 §:ää, jossa säädetään hakemuksen liitteistä, on täydennetty nimenomaisella maininnalla velvollisuudesta selvittää toimeentulon lähde (579/2011, HE 80/2010 vp). Hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa tiedot siitä, mistä hän on saanut rahat elämiseen Suomessa. Toimeentulosta tulee käytännössä antaa Maahanmuuttovirastolle selvitys viimeisen viiden vuoden ajalta, ellei hakijan kohdalla asumisaikavaatimus ole tätä lyhyempi. Hakijan tulee antaa tiedot kaikista eri lähteistä, joista hän on saanut toimeentulonsa. Sikäli kuin hakijalta tarvitaan lisäselvitystä hakemuksessa esitettyjen tietojen osalta, lähettää Maahanmuuttovirasto hakijalle täydennyspyynnön.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään (KHO:2017:40) katsonut, että toimeentuloedellytys voi jäädä täyttymättä, vaikka hakijan käytössä sinänsä olisi rahavaroja, jos toimeentulolähteen alkuperästä saatua selvitystä ei pidetä luotettavana. Asiassa Maahanmuuttovirasto oli pyytänyt hakijalta selvitystä toimeentulosta ajanjaksoilta, jolloin hänen toimeentulonsa ei ollut perustunut toimeentulotukeen tai muihin toimeentuloa turvaaviin etuuksiin. Vuosikirjaratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että hakijalla on ollut käytössään rahavaroja, mutta työsuhteeseen ja tilitietoihin liittyi kuitenkin epävarmuustekijöitä, jotka olivat omiaan heikentämään rahavarojen alkuperästä saadun selvityksen luotettavuutta ja tähän liittyen arviota siitä, että toimeentulo saataisiin hyväksyttävistä lähteistä. Ratkaisussa epävarmuustekijöinä pidettiin alan palkkatasoon ja työnantajayrityksen taloudelliseen asemaan nähden poikkeuksellista aloituspalkkaa, saman työnantajan palveluksessa samasta työstä maksettavassa palkassa tapahtunutta muutosta sekä olosuhteisiin nähden poikkeuksellisia tilitapahtumia. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakija ei ollut kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan edellyttämällä tavalla luotettavasti selvittänyt, miten hän oli saanut toimeentulonsa.

Maahanmuuttovirasto on antanut toimeentuloedellytyksen soveltamista koskevan ohjeen, jossa käsitellään muun ohella myös kansalaisuuslain mukaista toimeentulon selvittämistä (MIGDno-2024-3028). Ohjeessa todetaan, että hakijalta ei sinänsä edellytetä mitään tiettyä toimeentulon

määrää. Hakijan pitää saada toimeentulonsa hyväksyttävistä rahalähteistä. Toimeentulon määrälliseen arviointiin vaikuttavat yksilölliset olosuhteet.

Toimeentulolähdettä selvitetään käytännössä ensisijaisesti hakijan hakemuksen ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä saatavien tietojen perusteella. Lisäksi yrittäjältä tarkastetaan velvoitteidenhoitoselvityksen tiedot, jos hän täyttää organisaatiohenkilön kriteerit. Ohjeessa todetaan, että sikäli kuin toimeentulon katsotaan olevan huomattavan alhainen tai tiedoissa on selkeitä aukkoja, asiasta kysytään ensisijaisesti hakijalta itseltään ja toimeentulolähteestä pyydetään tositteita. Toimeentulolähdettä on ohjeistuksen mukaan syytä selvittää tarkemmin myös siinä tapauksessa, että on ilmennyt syy epäillä hakijan Suomessa oloa tai toimeentulolähteen asianmukaisuutta, vaikka hakijalla sinänsä olisi riittävästi tuloja tai varoja.

Käytännössä Maahanmuuttovirasto selvittää toimeentuloedellytyksen täyttymistä erilaisten rekisteritarkastusten avulla, kuten verotietoja ja Kelan etuuksia tarkastelemalla. Toimeentuloedellytyksen tutkinnassa hyödynnetään tällä hetkellä verohallinnolta, Kelalta, tulorekisteristä sekä velvoitteidenhoitoselvitysraportilta saatavia rekisteritietoja. Maahanmuuttovirasto saa verohallinnolta hakijoita koskevia verotietoja viimeksi kuluneiden viiden vuoden ajalta. Verotiedoista käy ilmi muun muassa hakijan palkat, eläkkeet, etuudet sekä pääomatulot. Tulorekisterin kautta saatavat tiedot kattavat tulorekisteriin ilmoitetut palkka-, eläke- ja etuustulot, eivät kuitenkaan esimerkiksi toimeentulotukea ja vammaisetuksia.

Velvoitteidenhoitoselvitys (VHS) on ajantasainen kooste keskeisimmistä yritykseen liittyvistä viranomaistiedoista. Koosteen tuottaa verohallinnon alainen harmaan talouden selvitysyksikkö. Velvoitteidenhoitoselvityskoosteen tiedot kuvaavat organisaation tai organisaatiohenkilön lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Raportti sisältää toimintaa, taloutta sekä veroihin ja lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin ja Tullin kantamiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista koskevia tietoja. Kansalaisuushakemuksen käsittelyn yhteydessä on mahdollista tehdä haku VHS-rekisteriin, jos hakija on ilmoittanut toimeentulonsa perustuvan yritystoimintaan.

Hakija voi saada toimeentulonsa myös Kelalta joko ensisijaisten tukien tai perustoimeentulotuen muodossa. Ensisijaisia Kelan etuuksia ovat muun muassa työttömyysturva, eläkkeet, opintotuki, vanhempainpäiväraha ja sairauspäiväraha. Perustoimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto niille henkilöille ja perheille, joiden tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Maahanmuuttovirasto saa Kelan myöntämistä etuusjaksoista ja maksamista etuuksista sekä Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta tietoja Kelan etuustietopalvelu Kelmun kautta. Tietoja saadaan korkeintaan viideltä vuodelta.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä toimeentuloon perustuvia kielteisiä kansalaisuuspäätöksiä tehdään suhteellisen vähän. Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan ajanjaksolla 1.1.2021–30.6.2024 toimeentulosta annetun luotettavan selvityksen puuttuminen on ollut viidenneksi yleisin kansalaistamiseen liittyvä peruste kielteiselle päätökselle. Lukumäärällisesti tämä tarkoittaa vuositasolla noin 20:tä kielteistä päätöstä (2021: 22, 2022: 22, 2023: 14, 1.1.–30.6.2024: 10).

Kuten edellä on kuvattu, toimeentulosäätelyn tarkastelun lähtökohtana on toimeentulolähteen laillisuuden tarkastelu. Toimeentuloedellytyksen täyttämiseksi hakijalta ei edellytetä osoitusta siitä, että hän huolehtii omasta toimeentulostaan esimerkiksi työnteon kautta. Edellytyksen voi täyttää, vaikka hakijan toimeentulo perustuisi ainoastaan yhteiskunnan myöntämään tukeen. Kyse on hyvin erilaisesta lähestymistavasta verrattuna ulkomaalaislain sääntelyyn, jossa lähtökohtana toimeentuloedellytyksen täyttymiselle on se, ettei hakija joudu turvautumaan

yhteiskunnan viimesijaisiin tukimuotoihin. Sikäli kuin onnistunutta kotoutumista tarkastellaan oman toimeentulon hankkimisen ja erityisesti työnteon näkökulmasta, voitaisiin nykyisen toimeentulolähteen ja erityisesti sen laillisuuden tarkastelun sijaan jatkossa tarkastella ennemminkin turvattua toimeentuloa.

Luvussa 5.2 kuvataan tarkemmin eräiden verrokkimaiden osalta sitä, miten hakijan toimeentuloa kansalaistamisvaiheessa tarkastellaan. Vertailutiedot osoittavat, että hakijan toimeentulolle on eri maissa hyvin erilaisia vaatimuksia, mikä kuvastaa valtion mahdollisuutta määrittää omassa lainsäädännössään, minkälaisia edellytyksiä se kansalaisuuden saamiselle asettaa. Siten kansainvälisestä vertailutiedosta ei ole yksiselitteisesti osoitettavissa yhtä yhdenmukaista tapaa sille, millaista toimeentuloa kansalaisuuden saamiseen edellytetään. Merkittävää vaihtelua on havaittavissa myös siinä, liittyykö toimeentuloedellytykseen jonkinlaisia kannustin- tai poikkeamismahdollisuuksia.

Kansainvälisestä vertailusta ilmenee joka tapauksessa, että toimeentulon osoittaminen on yksi keskeinen kansalaisuuden saamisen edellytys. Verrokkimaista ainoastaan Ruotsissa ja Alankomaissa ei ole ollenkaan toimeentuloedellytystä, ja Norjassa toimeentulovaatimus liittyy pysyväen oleskelulupaansa kansalaistamisen edellytyksenä. Tältä osin on huomioitava, että myös Ruotsi valmistelee kansalaistamisen edellytysten tiukennuksia. Niissä maissa, joissa toimeentulon osoittamista edellytetään, toimeentuloedellytyksen täyttymiselle on asetettu huomattavasti tiukempia ja yksityiskohtaisempia vaatimuksia, mitä Suomessa kansalaisuuslaissa edellytetään. Kun Suomessa riittää pelkkä laillisen toimeentulolähteen osoittaminen, moni valtio edellyttää esimerkiksi jonkin suuruista tulotasoa, työskentelyhistoriaa tai sitä, että hakija ei ole saanut tiettyjä yhteiskunnan myöntämiä etuuksia. Toisaalta on yleistä, että myös puolison tuloilla tai puolisolta saadulla taloudellisella tuella voi osoittaa toimeentuloedellytyksen täyttymisen. Lisäksi yhteiskunnan maksamien tukien hyväksyttävyyteen kansalaistamisen kannalta voi vaikuttaa se, maksetaanko tukia työnteon ja palkan korvaamiseksi vai esimerkiksi vanhemmuuden tai opiskelun perusteella.

Muista Pohjoismaista Tanskassa ja Islannissa edellytetään kansalaistamista varten toimeentuloa. Norjan kansalaisuuden saamista varten ei itsessään edellytetä toimeentulon osoittamista, mutta kansalaistamista varten hakijalla on kuitenkin oltava pysyvä oleskelulupa, johon taas liittyy toimeentuloedellytys. Lisäksi Norjassa kansalaistamiseen liittyy toimeentulon osoittamista koskeva kannustin ja kansalaisuuden voi tietyillä vuosituloilla saada yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen. Ruotsia lukuun ottamatta muissa Pohjoismaissa on verrattain tarkemmat ja tiukemmat vaatimukset hakijan oman toimeentulon turvaamiseksi. Esimerkiksi Tanskassa toimeentuloedellytyksen täyttymisen tarkastelun lähtökohtana on se, ettei hakija ole saanut tiettyjä sosiaalietuuksia. Islannissa taas hakijan on osoitettava, että hänellä on riittävät varat tai tulot ja ettei hän ole saanut kunnalta taloudellista tukea. Tähän nähden voidaan katsoa, ettei Suomen nykyisen toimeentulovaatimuksen tarkastelun lähtökohta täysin vastaa yleistä pohjoismaalaista linjaa.

Edellä esitetyn perusteella kansalaisuuslain toimeentuloa koskevaa sääntelyä voitaisiin muuttaa siten, että toimeentuloedellytyksen täyttymisen osalta tarkasteltaisiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida sitä, miten hakija olisi turvannut omaa toimeentuloaan ja siten osoittanut tavoiteltavaa kotoutumista kansalaistamiseen vaadittavalla tavalla. Tähän nähden toimeentuloa koskevassa sääntelyssä olisi tarkoituksenmukaista painottaa nykyistä enemmän turvattua toimeentuloa, eikä pelkästään minkä tahansa laillisen toimeentulolähteen osoittaminen enää riittäisi, koska tämä ei välttämättä osoittaisi hakijan omatoimisesti huolehtivan toimeentulostaan. Jatkossa toimeentuloedellytyksen täyttymistä voitaisiin tarkastella ennen kaikkea siitä lähtökohdasta, huolehtiiko hakija omasta toimeentulostaan ilman huomattavaa yhteiskunnan antamaa tukea. Edistyneen kotoutumisen näkökulmasta ei olisi riittävää, että

toimeentuloedellytyksen voisi täyttää, jos hakija saisi ainoastaan yhteiskunnan myöntämiä tukia tai etuuksia, jotka on tarkoitettu työntekoa korvaaviksi. Kansainvälisen vertailun perusteella tämänkaltaista muutosta toimeentuloedellytyksen tarkastelutapaan voitaisiin pitää perusteltuna.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetään maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmasta. Suunnitelman tarvetta arvioidaan kotoutumislain 14 §:n mukaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa, joka tehdään tietyille maahanmuuttajille, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Työttömän työnhakijan kotoutumissuunnitelmassa tavoitteeksi asetetaan työllistyminen tai yrittäjäyys muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella. Alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan tavoitteeksi asetetaan pääsääntöisesti vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään vuodeksi ja sitä voidaan jatkaa niin, että sen enimmäiskesto on kaksi vuotta. Lisäksi suunnitelmaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua henkilön vähäisen koulutustaustan vuoksi tai siksi, että henkilö osallistuu palveluihin osa-aikaisesti hoitaessaan lasta. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan kotoutumislain muutosta, jossa huomioidaan hallitusohjelman kirjaus kotoutumisajan lyhentämisestä yhteen vuoteen. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana henkilö saa usein työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Tämä olisi huomioitava myös kansalaisuutta varten edellytettävän toimeentulon tarkastelujaksossa. Kansalaistamisen edellytyksenä olevan toimeentulon tarkastelu olisi perusteltua ajoittaa vaadittavan asumisajan loppuun ja lähelle kansalaistamisen ajankohtaa.

Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos (THL) on julkaissut raportin (2/2025) toimeentulotuesta 2020-luvulla.⁵ Raportin (s. 3, 125) mukaan toimeentulotuen tarve vähenee maahan muuttaneilla sitä mukaa kuin heidän maassaoloaikansa pidentyy. Maassaolovuosien myötä tulotaso nousee ja pienituloisten osuus vähenee selvästi kaikissa lähtömaiden ryhmissä. Vastaavasti keskimääräinen saatujen sosiaaliturvaetuuksien määrä vähenee, etenkin työttömyysturvaetuuksien saaminen. Tämä väheneminen on selvintä niissä ryhmissä, joissa muuton jälkeen tukien saaminen on hyvin yleistä. Myös toimeentulotuen saaminen on harvinaisempaa pidempään maassa olleilla.

Kansalaisuutta varten edellytettävää toimeentuloa koskevissa säännöksissä olisi perusteltua huomioida myös se, että kaikilta kansalaisuutta hakevilta ei ole edellytetty Suomessa oleskelua varten turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso voisi tästäkin näkökulmasta ajoittua melko lähelle kansalaistamisen ajankohtaa. Tällaista rajausta voitaisiin niin ikään pitää kohtuullisena sen valossa, että maahan muuttaneiden tulotaso nousee ja sosiaaliturvaetuuksien saaminen vähenee maassaolovuosien myötä.

Sääntelyssä tulisi kuitenkin lisäksi jatkossakin huomioida se, että hakijoilla voi olla hyvinkin erilaisia, muun muassa opiskeluun tai vanhemmuuteen liittyviä, elämäntilanteita. Olisi myös tarkoituksenmukaista varmistaa, että sellaisillekin hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta toimeentuloedellytystä esimerkiksi terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi. Lisäksi sekä hakijan että lakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta tulisi huomioida se, että sääntely olisi selkeää ja ennakoitavaa, ja toimeentuloedellytyksen täytyminen voitaisiin todentaa mahdollisimman yksiselitteisesti.

⁵ https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/150836/URN_ISBN_978-952-408-450-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2.1.6 Kansalaisuuden menettäminen

2.1.6.1 Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Suomen kansalaisuuden menettämisestä säädetään kansalaisuuslain 5 luvussa. Suomen kansalaisuuden voi menettää, jos henkilöllä ei ole riittävää yhteyttä Suomeen (34 §), hän on antanut väärä tietoja Suomen viranomaisille (33 §) tai hän on syyllistynyt maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen (33 a §). Lapsi voi menettää Suomen kansalaisuuden myös isyyden tai äitiyden kumoamisen perusteella (32 §). Lain 4 §:n mukaan lain säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuudesta vapautumisesta ei saa soveltaa, jos henkilöstä niiden soveltamisen seurauksena tulisi kansalaisuudeton. Tämä tarkoittaa, että kansalaisuuden menettäminen on mahdollista vain, jos henkilöllä on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden 32, 33 tai 33 a §:n perusteella, ei voi saada sitä takaisin entisenä Suomen kansalaisena lain 29 §:n mukaisen kansalaisuusilmoituksen perusteella.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset koskevat tilanteita, joissa kansalaisuuden voi menettää väärin tietojen antamisen perusteella (33 §) tai syyllistyttyään rikoksiin, jotka vaarantavat Suomen elintärkeitä etuja (33 a §).

Kansalaisuuslain 33 §:ssä säädetään kansalaisuuden menettämisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan 1 momentin mukaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden. Lain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 56) mukaan tiedon pitäisi olla niin merkittävä, ettei hakijalle olisi myönnetty kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä päätöstä tehtäessä. Menettämispäätös edellyttäisi varmuutta siitä, että hakijalle ei olisi myönnetty Suomen kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä. Henkilöllisyyttä koskevan väärän tiedon lisäksi myös muu olennainen, esimerkiksi Suomessa oleskelusta annettu väärä tieto voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Kansalaisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan myös lapsi voi menettää Suomen kansalaisuuden, jos hän on saanut sen yhdessä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kanssa taikka jos 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuus on ollut edellytyksenä sille, että lapsi saa Suomen kansalaisuuden. Lapsi ei kuitenkaan voi menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen vanhempi on Suomen kansalainen.

Päätös menettämisestä on harkinnanvarainen ja määräaikaan sidottu. Kansalaisuuslain 33 §:n 3 momentin mukaan kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet ja hakemuksen tai ilmoituksen tehneen siteet Suomeen. Lapsen osalta on otettava huomioon lisäksi lapsen ikä ja siteet Suomeen. Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentin mukaan voida 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai kansalaisuusilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli viisi vuotta. Jos kuitenkin kansalaisuuden menettämistä koskeva asia on tullut vireille ennen kuin viisi vuotta on kulunut kansalaisuuspäätöksen tekemisestä, päätös voidaan tehdä vielä tämän jälkeen. Jos päätös kansalaisuushakemukseen on annettu sillä ehdolla, että hakija vapautuu ennen Suomen kansalaisuuden saamista senhetkisestä kansalaisuudestaan, päätös katsotaan tehdyksi vasta, kun ehdon täyttäminen on todettu tai uusi päätös ilman ehtoa on annettu. Esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 60) mukaan määräajan tarkoituksena olisi katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen.

Maahanmuuttovirasto soveltaa kansalaisuuslain 33 §:ää hyvin harvoin. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan viime vuosina on ollut vain yksittäisiä sellaisia tapauksia, joissa hakija on menettänyt kansalaisuuden väärin tietojen antamisen perusteella. Yleisimmin päätösharkinta on liittynyt hakijan henkilöllisyyttä koskeviin seikkoihin. Tämä tarkoittaa, että henkilö on esimerkiksi esiintynyt Suomessa useammilla henkilötiedoilla, jolloin esiin tulleet henkilötiedot eivät ole vastanneet sitä tietoa, joka Maahanmuuttovirastolla on ollut käytössä kansalaisuuspäätöstä tehdessä. Käytännössä kyse on ollut siitä, että kansalaistamisen jälkeen viranomaisella on saanut tietoonsa esimerkiksi henkilön passin, jossa on ollut kansalaistamisvaiheesta eroavat henkilötiedot.

Ratkaisumääriin vaikuttaa mahdollisesti osaltaan se, että kansalaisuuspäätöksiin ei kohdistu jälkivalvontaa. Sen jälkeen, kun henkilölle on myönnetty kansalaisuus, hän ei enää lähtökohtaisesti asioi Maahanmuuttoviraston kanssa eikä hänellä ole vireillä olevia asioita virastossa. Jotta jo kansalaistetun henkilön asiaa ja mahdollista kansalaisuuden menettämistä voidaan arvioida Maahanmuuttovirastossa, pitää viraston tietoon tulla sellainen seikka, joka antaa aihetta tarkemmalle tarkastelulle. Käytännössä herätteen saaminen väärin tietojen antamisesta tai tiedon salaamisesta on haasteellista ja osin sattumanvaraista. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että jo kansalaistettu henkilö käyttää toisessa viranomaisessa eri henkilötietoja, mitä hän on esittänyt kansalaistamismenettelyssä, ja Maahanmuuttovirasto saa tiedon tästä toiselta viranomaiselta. Yleisimmin tieto, joka johtaa kansalaisuuden menettämistä koskevaan harkintaan, on tullut Digi- ja väestötietovirastolta.

Kansalaisuuslaissa ei ole erikseen mainittu hakijan petollista menettelyä kansalaisuuden menettämisen perusteena. Eurooppalaisessa kansalaisuudesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 93 ja 94/2008, *kansalaisuusyleissopimus*) petollinen toiminta mainitaan kuitenkin nimenomaisena perusteena väärin tietojen antamisen ja olennaisen seikan salaamisen ohella. Voimassa olevan kansalaisuuslain sanamuoto ei välttämättä kata kaikkia sellaisia tilanteita, joissa kansalaisuuden voisi menettää hakijan oman moitittavan menettelyn vuoksi. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmeni, että kansalaisuushakemukseen liitetty todistus kielitaidosta olisi saatu toimimalla petollisesti siten, että joku toinen henkilö olisi tosiasiaa suorittanut kielikokeen sittemmin kansalaistetun henkilön puolesta. Tällaisessa tilanteessa toimitettu todistus ei osoittaisi tosiasialisesti hakijan kielitaitoa, koska todistus olisi hankittu hakijan tietoisella toiminnalla vilpillisin keinoin. Kansalaisuuden myöntämisen näkökulmasta hakija ei ilman vilpillistä menettelyä olisi täyttänyt kansalaistamisen edellytyksiä eikä hänelle siten olisi myönnetty kansalaisuutta.

Sanottuun nähden kansalaisuuden menettämistä koskevaa sääntelyä voitaisiin muuttaa siten, että siihen lisättäisiin maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen mahdollisena perusteena. Näin varmistettaisiin, että sellainen hakijan tahallinen vilpillinen menettely, jolla olisi merkitystä kansalaisuuden myöntämiselle, huomioitaisiin nykyistä kattavammin. Petollisen toiminnan lisääminen voisi olla perusteltua myös kansalaisuuden menettämistä koskevien säännösten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Muutoksella voitaisiin lisäksi selkiyttää sääntelyä ja tehdä sen soveltamisesta ennakoitavampaa sekä lain soveltajan että yksilön näkökulmasta.

Kansalaisuuslain 33 §:n säännösten tarkoituksena on ennalta estää väärin tietojen antaminen tai tietojen salaaminen sekä mahdollistaa jälkikäteinen puuttuminen silloin, kun päätös on jo tehty ja kansalaisuus myönnetty. Suomen kansalaisuudella on merkittäviä vaikutuksia henkilön oikeusasemaan, ja Suomen kansalaisuuteen liittyy eräitä sellaisia oikeuksia, joita Suomessa asuvilla ulkomaalaisilla ei ole. Tähän nähden on keskeistä, että päätöksenteossa on voitava luottaa niihin tietoihin, joita hakija esittää, ja että henkilön oikeusasemaan merkittävästi vaikuttava päätös perustuu totuudenmukaisiin tietoihin. Yhtä lailla olennaista on jälkikäteinen

puuttuminen päätökseen, joka on perustunut hakijan toimittamiin väärin tietoihin. On tarpeen, että sikäli kuin ilmenee kansalaistamispäätöksen perustuneen henkilön tahallisesti antamaan vääraan tietoon, viranomaisella on keino ikään kuin peruuttaa tällainen päätös sekä siitä seuranneet perusteettomat oikeudelliset vaikutukset. Toisaalta kansalaisuuden saaneen näkökulmasta taas olennaista on, että hän voi luottaa häntä koskevan viranomaispäätöksen pysyvyyteen.

Kansalaisuuden menettämistä koskee viiden vuoden määräaika, jonka aikana päätös kansalaisuuden menettämisestä voidaan tehdä. Tämän määräajan jälkeen käytettävissä on enää ylimääräisenä muutoksenhakuna päätöksen purkamisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 118 §:n perusteella. Saman lain 119 §:n mukaan päätöksen purkamista voidaan erityisen painavista syistä hakea viiden vuoden määräajan jälkeen siitä, kun purettavaksi haettu päätös sai lainvoiman. Korkein hallinto-oikeus on antanut vuosikirjaratkaisun (KHO:2015:29), joka koski ylimääräisenä muutoksenhakekeinona päätöksen purkamista kansalaisuusasiassa. Maahanmuuttovirasto vaati tehtyjen kansalaisuuspäätösten purkamista, koska kansalaisuutta oli haettu ja se oli myönnetty hakijoiden sukulaisten henkilötiedoilla, jotka olivat tulleet ilmi joitain kuukausia kansalaisuuslaissa säädetyn viiden vuoden määräajan jälkeen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kansalaisuutta koskevat päätökset olivat tulleet lainvoimaisiksi yli viisi vuotta ennen kuin purkuhakemus tehtiin, jolloin ne olisi voitu purkaa vain erityisen painavasta syystä. Ratkaisun mukaan purkuhakemuksessa ei ollut tuotu esille mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella Maahanmuuttoviraston päätökset olisi voitu purkaa purulle asetetun viiden vuoden määräajan jälkeen.

Kuten edellä kuvattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ilmentää, kynnys kansalaistamispäätöksen purulle ylimääräisessä muutoksenhaussa on korkea. Kyseisessä tapauksessa hakijat olivat esiintyneet Suomessa sukulaistensa henkilötiedoilla eli kokonaan toisina olemassa olevina henkilöinä. Heidän omasta aloitteestaan henkilötiedot oli pyydetty korjaamaan väestötietojärjestelmään viiden vuoden kuluttua kansalaisuuden myöntämisestä. Kansalaisuuslain näkökulmasta tämänkaltaisen vilpillinen menettely voi johtaa siihen, että Maahanmuuttovirasto ottaisi harkittavakseen kansalaisuuden menettämisen, jos tiedot tulisivat virastolle laissa säädetyn määräajan kuluessa. Sen sijaan, että ilmi tulleeeseen henkilön moitittavaan menettelyyn pyritäisiin puuttumaan ylimääräisen muutoksenhaun kautta, voitaisiin kansalaisuuslain sääntelyllä mahdollistaa nykyistä tehokkaammin viranomaisen puuttuminen väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin.

Kansalaisuuden menettämistä koskevan määräajan osalta sääntelyä voitaisiin muuttaa siten, että nykyistä viiden vuoden määräaikaa pidennettäisiin joillakin vuosilla, koska nykyistä määräaikaa voidaan ainakin joissain tilanteissa pitää suhteellisen lyhyenä ottaen erityisesti huomioon säännöksen tarkoituksen sekä Suomen kansalaisuuden myöntämiseen liittyvät oikeusvaikutukset. Tältä osin on huomioitava, että menettämisharkinnassa arvioidaan, onko kyse henkilön omasta tietoisesta toiminnasta, jolla on voinut olla vaikutusta siihen, olisiko kansalaisuutta alun alkaenkaan myönnetty. Menettämisharkinta tehdään tapauskohtaisesti, eikä määräajan nostaminen siten vaikuttaisi siten, että kansalaisuuden menettäminen voisi muodostua sattumanvaraiseksi. Sikäli kuin viranomaisella olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin, voisi tällä olla ennaltaehkäisevää vaikutusta esimerkiksi sellaiseen moitittavaan ja suunnitelmalliseen menettelyyn, jota edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on kuvattu.

2.1.6.2 Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Kansalaisuuslakiin on 1.5.2019 voimaan tullella lailla lisätty säännökset kansalaisuuden menettämisestä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella (564/2019, HE 272/2018 vp). Lain 33 a §:ssä säädetään perusteista, joilla voidaan päättää, että maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistynyt menettää Suomen kansalaisuuden. Lain 33 b §:ssä säädetään arvioinnista päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä.

Kansalaisuuslain 33 a §:n mukaan Suomen kansalaisuuden voi nykyisin menettää sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Siten kansalaisuuden voi nykyisin menettää syyllistyttyään johonkin seuraavista rikoksista: Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos ja törkeä valtiopetos. Kansalaisuuden voi niin ikään menettää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen, tahallisen törkeän ympäristön turmelemisen, törkeän pahoinpitelyn, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeän tuhoisuuden, törkeän terveyden vaarantamisen, ydinräjähdysrikoksen, kaappauksen, surman, tapon ja murhan sekä radiologista asetta koskevan rikoksen perusteella. Myös seuraavat terrorismirikokset voivat olla perusteena kansalaisuuden menettämiselle: terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismirikoksen rahoittaminen.

Kansalaisuuden voi menettää tällaisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella silloin, kun ne ovat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle on myös se, että henkilö on tuomittu vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen. Rikoslain 12 luvun 1–6 §:ssä säädettyjen maanpetosrikosten ja rikoslain 13 luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyjen valtiopetosrikosten voidaan katsoa kohdistuvan Suomen elintärkeihin etuihin. Terrorismirikokset voivat sen sijaan kohdistua paitsi Suomen elintärkeitä etuja vastaan, myös johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön. Kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää jonkin kansalaisuuslain 33 a §:ssä tarkoitetun terrorismirikoksen perusteella vain, jos terrorismirikosta koskevan tuomion perusteluista ilmeni, että päärikoksen terroristinen tarkoitus koskisi seurauksia Suomen väestölle, Suomen hallitukselle, muulle Suomen valtion viranomaiselle, Suomen valtiosäännölle, Suomen oikeusjärjestykselle, Suomen valtiontaloudelle tai Suomen yhteiskunnan perusrakenteille (HE 272/2018 vp., s. 70).

Kansalaisuuslain 33 b §:n mukaan päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa. Näitä siteitä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työnteonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan. Arvioinnissa otetaan huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan myös syntyperäinen Suomen kansalainen voisi menettää kansalaisuuden, jos hänellä olisi niin paljon siteitä muuhun kansalaisuusvaltioonsa, ettei kansalaisuuden menettäminen merkitsisi kohtuutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä (HE 272/2018 vp., s. 72).

Tuomioistuimien ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle sellaisista rikostuomioista, joiden perusteella kansalaisuuden menettäminen saattaisi tulla kyseeseen. Kansalaisuuden voi menettää vain Suomessa annetun lainvoimaisen rikostuomion perusteella. Maahanmuuttoviraston tekemästä menettämispäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Toistaiseksi kansalaisuuden menettämistä 33 a §:n nojalla ei ole lainkaan sovellettu. Säännöksissä luetellut rikokset ovat Suomessa hyvin harvinaisia. Oikeusrekisterikeskukselta saatujen tietojen mukaan tuomioistuimissa on vuoden 2015 alusta lukien ollut yhteensä 14 sellaista rikosasiaa, jossa on ollut vakavimpana rikosnimikkeenä jokin maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikos. Sen lisäksi, että rikoksesta olisi annettu 33 a §:n mukainen tuomio, edellyttäisi säännösten soveltaminen lisäksi sitä, että rikokseen tuomitulla olisi Suomen kansalaisuuden lisäksi toinen kansalaisuus. Edellä mainituissa rikosasioissa vastaajina olleiden henkilöiden kansalaisuusasemasta ei ole tietoa. On kuitenkin oletettavaa, että lain voimaantulon jälkeen tuomittujen joukossa ei ole ollut kaksoiskansalaisia, koska Maahanmuuttovirastossa ei ole ollut vireillä yhtään 33 a §:n mukaista menettämisasiaa.

Kansalaisuuslain 33 a §:n sääntelyn taustalla vaikuttavat merkittävät kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tavoitteet. Menettämissäännökset on lisätty 33 a ja b §:ään osana terrorismin vastaisia toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään terroritekoja. Tarkoitus on mahdollistaa se, että kansalaisuus voitaisiin ottaa pois sellaiselta henkilöltä, joka käyttää sitä vakavalla tavalla väärin kansalaisuusvaltiotaan ja sen muita kansalaisia kohtaan. Henkilö, joka olisi syyllistynyt Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen, voisi menettää Suomen kansalaisuuden, ja hänet saatettaisiin sen jälkeen myös karkottaa Suomesta. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan myös yleisestävää vaikutusta. Se, että kansalaisuuden voi menettää eräiden vakavien rikosten perusteella, saattaa jossain määrin ehkäistä vakavia valtion kohdistuvia rikoksia, koska hallinnollisella seuraamuksella saattaa olla samankaltaista ennalta estävää vaikutusta kuin rangaistuksella.

Maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymiseen perustuvaa kansalaisuuden menettämistä koskevat kansalaisuuslain muutokset ovat tulleet voimaan vuonna 2019. Suomen turvallisuus- ja toimintaympäristössä on sen jälkeen tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat antaneet aihetta tarkastella uudelleen myös kansalaisuuden menettämistä koskevaa sääntelyä.

Esimerkiksi suojelupoliisin vuoden 2023 vuosikirjan⁶ mukaan Suomen turvallisuus- ja toimintaympäristö on muuttunut perusteellisesti ja pysyvästi. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja suurvaltakamppailun kiristyminen heijastavat globaalien valta-asetelmien murroskautta. Avoimen yhteistyön sijaan valtioiden välisissä suhteissa korostuu vastakkainasettelu ja aggressiiviset toimet, vakoilu ja vihamielinen vaikuttaminen.

Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus on puolestaan laatinut selvityksen voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen ja säätiöiden järjestämiin rahan- ja pienkeräyksiin liittyvistä riskeistä.⁷ Vaikka näiden toimijoiden järjestämiin rahan- ja pienkeräyksiin liittyvä riskitaso oli selvityksen mukaan kokonaisuudessaan maltillinen, havaittiin yksittäisten yhteisöjen osalta kuitenkin selvästi kohonnut riski rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Selvityksen taustalla oli kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio vuodelta 2021, jossa edellä mainittujen toimijoiden rahankeräyksiin arvioitiin sisältyvän riskejä.

⁶ <https://supo.fi/vuosikirja>

⁷ <https://poliisi.fi/-/krp-n-selvitys-rahampesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-riski-yksittaisissa-yhteisoissa-on-kohonnut>

Kansalaisuuden menettäminen on poikkeuksellinen seuraus poikkeuksellisesta rikoksesta, kuten vakavasta terrorismi- tai maanpetosrikoksesta. Voimassa olevassa sääntelyssä kansalaisuuden menettäminen on kytketty sekä tiettyihin rikosnimikkeisiin että tuomittuun rangaistukseen. Rikoksesta tuomittu tosiasiallinen rangaistus heijastaa rikoksen vakavuutta yksittäistapauksessa.

Rikoslain 6 luvun 1 §:n mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Rangaistus on 4 §:n mukaan mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Määräaikainen, enintään kahden vuoden vankeusrangaistus voidaan 9 §:n mukaan määrätä ehdolliseksi (ehdollinen vankeus), jollei rikoksen vakavuus, rikoksesta ilmenevä tekijän syyllisyys tai tekijän aikaisempi rikollisuus edellytä ehdottomaan vankeuteen tuomitsemista. Enintään kahdeksan kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta voidaan 11 §:n mukaisesti tuomita yhdyskuntapalveluun. Enintään kuuden kuukauden pituisen ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta voidaan 11 a §:n mukaisesti tuomita samanpituisen valvontarangaistukseen.

Rikoslain 2 c luvun 2 §:n mukaan vankeutta tuomitaan määräajaksi tai elinkaudeksi. Määräaikaista vankeusrangaistusta tuomitaan vähintään neljätoista päivää ja enintään kaksitoista vuotta tai yhteistä rangaistusta 7 luvun mukaan määrättäessä viisitoista vuotta. Tuomioistuin voi 11 §:n mukaan rangaistukseen tuomitessaan syyttäjän vaatimuksesta päättää, että syytetty tuomitaan yhdistelmä-rangaistukseen. Yhdistelmä-rangaistus koostuu vähintään kolmen vuoden pituisesta vankeusrangaistuksesta ja sitä välittömästi seuraavasta vuoden pituisesta valvonta-ajasta. Yhdistelmä-rangaistus voidaan tuomita vakavan rikoksen uusijalle, jota on pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Kansalaisuuden menettämistä koskevassa sääntelyssä on päädytty nykyiseen viiden vuoden tuomittuun vankeusrangaistukseen tarkastelemalla eräistä muista vakavista rikoksista tuomittuja rangaistuksia. Tarkasteltavina olivat tuolloin taposta, tapon yrityksestä, törkeästä pahoinpitelystä ja törkeästä raiskauksesta yleisesti tuomitut rangaistukset. Nämä rikokset eivät vakavuudestaan huolimatta voisi olla perusteina kansalaisuuden menettämiselle, vaan kansalaisuuden voi menettää vain valtion elintärkeiden etujen vakavan vaarantamisen perusteella. Rangaistuskäytäntö antaa kuitenkin tältä osin suuntaa myös kansalaisuuden menettämistä varten.

Hallituksen esityksessä (HE 272/2018 vp, s. 51) on todettu muiden vakavien rikosten rangaistuskäytännöstä seuraavaa. Tapon rangaistusasteikko on kahdeksasta kahteentoista vuoteen vankeutta, ja siitä on tuomittu keskimäärin 9,5–10 vuoden vankeusrangaistus. Törkeän pahoinpitelyn rangaistusasteikko on yhdestä kymmeneen vuoteen vankeutta, ja sen keskirangaistus on ollut noin kaksi vuotta. Tapon yrityksen rangaistusasteikko on 14 vuorokaudesta yhdeksään vuoteen vankeutta, ja sen keskirangaistus on ollut hieman alle neljä vuotta. Törkeässä raiskauksessa rangaistusasteikko on kahdesta kymmeneen vuoteen vankeutta, ja myös sen keskirangaistus on ollut hieman alle neljä vuotta. Nämä rikokset eivät vakavuudestaan huolimatta voisi olla peruste kansalaisuuden menettämiselle, vaan kansalaisuuden voi menettää vain valtion elintärkeiden etujen vakavan vaarantamisen perusteella.

Voidaan pitää perusteltuna, että kansalaisuuden menettäminen voisi jatkossakin koskea niin vakavien maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten tekijöitä, että heidät olisi tuomittu tällaisten rikosten vuoksi ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmä-rangaistukseen. Myös muiden vakavien rikosten rangaistuskäytäntö ja tiedot muista vakavista rikoksista yleisesti annettujen

rangaistusten pituuksista olisi edelleenkin perusteltua ottaa huomioon kansalaisuuden menettämistä koskevista säännöksistä. Rangaistuslain lisäksi kansalaisuuden menettämistä koskevista säännöksistä voisi siksi olla jatkossakin maininta myös rangaistuksen pituudesta. Muiden vakavien rikosten yleinen rangaistuskäytäntö on kahdesta vuodesta kymmeneen vuoteen vankeutta. Kuten edellä on kuvattu, kaksi vuotta on Suomen rangaistusjärjestelmässä myös sellainen pituus, jonka ylittävää vankeustuomiota ei voida määrätä ehdollisena.

Terrorismille ei ole olemassa yhtä tarkkarajaista kansainvälistä määritelmää, mutta siinä on kyse vakavasta hyökkäyksestä demokratiaa ja oikeusvaltiota kohtaan. Ilmiönä terrorismi määritellään toimintana, joka sisältää kansallisen lain tai kansainvälisen oikeuden vastaisia tekoja, väkivaltaa tai sillä uhkaamista ja levottomuuden tai pelon aiheuttamisen tavoittelua. Rikosoikeudellisesti terrorismia ovat rikoslain 34 a luvun mukaiset teot eli terrorismirikokset, joista jotkut voivat olla perusteena myös kansalaisuuden menettämiseksi. Terroristiset teot on kriminalisoitu varsinaisia iskuja laajemmin ja rangaistavaa on esimerkiksi erityyppinen iskujen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen ja terroristiryhmän toimintaan osallistuminen.

Terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan toimintaa, jolla suoraan tai välillisesti annetaan tai kerätään varoja terroristiseen toimintaan. Terrorismin rahoittaminen luo edellytyksiä terroristiselle toiminnalle. Terroristiryhmälle tai terroristille suunnattu taloudellinen tuki voi ylläpitää tai edistää terroristista toimintaa. Taloudellisen tuen avulla on mahdollista esimerkiksi valmistella terrorismirikoksia tai värvätä terrorismirikoksen tekemistä varten. Voimassa oleva kansalaisuuslain 33 a § kattaa muun muassa terrorismirikoksen rahoittamisen (rikoslaki 34 a luku 5 §), mutta ei terroristin rahoittamista (34 a luku 5 a§) tai terroristiryhmän rahoittamista (34 a luku 5 b §).

Kansalaisuuslain menettämistä koskevaa sääntelyä voisi olla perusteltua muuttaa siten, että kansalaisuuden voisi menettää sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella, josta voi rikoslain mukaan seurata kuusi vuotta vankeutta. Nykyisin kansalaisuuden voi menettää sellaisten rikosten perusteella, joista voi rikoslain mukaan seurata vähintään kahdeksan vuotta vankeutta, mikä osaltaan kaventaa säännösten soveltamisalaa. Tällä on vaikutusta siihen, mitkä terrorismirikokset voivat olla perusteena kansalaisuuden menettämiseksi. Ottaen huomioon terrorismirikosten luonteen⁸, jo sellaista Suomea vastaan kohdistunutta terrorismirikosta, josta voi seurata kuusi vuotta vankeutta, voitaisiin pitää sellaisena vakavana tekona, jonka johdosta kansalaisuuden voisi menettää. Ei ole tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi kaikki keskeiset terrorismin rahoittamiseen liittyvät rikokset eivät voi nykyisin olla perusteena kansalaisuuden menettämiseksi, koska niistä voidaan tuomita kuuden vuoden enimmäisrangaistukseen kahdeksan vuoden sijaan.

Jos kansalaisuuden menettämisen mahdollisia perusteita laajennettaisiin tällä tavalla, kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää yhteensä kuuden sellaisen rikoslain kohdan perusteella, joissa säädettyihin rikoksiin syyllistyminen ei nykyisin voi olla kansalaisuuden menettämisen perusteena. Kansalaisuuden menettämisen perusteisiin lisättävät rikokset olisivat yhtä lukuun ottamatta erilaisia terrorismirikoksia. Siten tällainen muutos vaikuttaisi erityisesti siihen, millaisissa tilanteissa kansalaisuuden menettäminen olisi mahdollista

⁸ Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston niin kutsutussa terrorismirikosdirektiivin ((EU) 2017/541) johdanto-osassa on kuvattu uhan vakavuutta seuraavasti: ”Terroriteot muodostavat yhden vakavimmista loukkauksista niitä yleismaailmallisia arvoja kohtaan, joita ovat ihmisarvo, vapaus, tasa-arvo ja yhteisvastuullisuus sekä ihmisoikeudet ja perusvapaudet ja joiden varaan unioni perustuu. Ne ovat myös yksi vakavimmista hyökkäyksistä demokratiaa ja oikeusvaltiota kohtaan, jotka ovat jäsenvaltioiden yhteisiä periaatteita ja joille unioni perustuu.”

terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella. Tätä voitaisiin pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että säännöksen taustalla on vaikuttanut erityisesti tavoite edistää kansallista turvallisuutta ehkäisemällä terroritekoja.

Sääntelyä voitaisiin muuttaa myös siten, että lyhennettäisiin vaatimusta säännöksessä yksilöidyn rikoksen perusteella annetun tuomion pituudesta, koska vaatimus vähintään viiden vuoden tuomitusta vankeusrangaistuksesta voi tarpeettomasti rajata säännöksen soveltamisen ulkopuolelle sellaisia mahdollisia tapauksia, joissa on kuitenkin vakavasti vaarannettu Suomen elintärkeitä etuja. Tätä ei voida pitää perusteltuna säännöksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Nykyisen viiden vuoden sijaan voitaisiin jatkossa edellyttää, että rikoksesta olisi tuomittu kahden vuoden ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärangaistukseen, koska jo tämän pituiseen vankeusrangaistukseen tuomitun voidaan katsoa käyttäytyneen tavalla, joka vakavasti loukkaa valtion elintärkeitä etuja. Jo kahden vuoden tuomiota voidaan pitää siinä määrin ankarana rangaistuksena vakavasta rikoksesta, että kansalaisuuden menettämistä olisi voitava harkita. Näin voitaisiin turvata nykyistä paremmin säännösten kansallista turvallisuutta edistävien tavoitteiden toteutuminen samalla huomioiden sen, että rikoksen tosiasiallinen vakavuus olisi jatkossakin ratkaisevaa kansalaisuuden menettämisen osalta. Rikoksesta seuraava rangaistuslaji ja rangaistuksen pituus säilyisivät keskeisinä edellytyksinä kansalaisuuden menettämiseksi, eikä jatkossakaan kansalaisuutta voisi menettää ehdollisen vankeusrangaistuksen tai lyhyen ehdottoman vankeusrangaistuksen perusteella.

Edellä kuvatusta seuraisi, että jatkossakin kansalaisuuden menettäminen olisi kytketty sekä tiettyihin vakaviin rikosnimikkeisiin että tuomittuun rangaistukseen, joka tosiasiallisesti heijastaisi rikoksen vakavuutta yksittäistapauksessa.

2.1.6.3 Kansalaisuuden menettämisen jälkeiset vaiheet

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa maasta. Ulkomaalaista ei 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Kun henkilö menettää Suomen kansalaisuuden, hänestä tulee Suomessa ulkomaalainen. Kansalaisuuslain 33 tai 33 a §:n perusteella kansalaisuuden menettänyt henkilö ei voi saada kansalaisuutta takaisin 29 §:n mukaisella entisen Suomen kansalaisen kansalaisuusilmoituksella. Lisäksi kansalaisuuden 33 a §:n perusteella menettänyt henkilö ei voi ulkomaalaislain 47 §:n mukaisesti saada oleskelulupaa sillä perusteella, että hän on aiemmin ollut Suomen kansalainen.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukainen kielto karkottaa Suomen kansalaista ei koske sellaista henkilöä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettämistä koskevan päätöksen saatua lainvoiman voi tulla vireille henkilön maasta karkottaminen. Suomen kansalaisuuden menettäneen henkilön maasta karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 149 §:ssä. Suomen kansalaisuuden menettäneen unionin kansalaisen ja unionin kansalaisen perheenjäsenen maasta karkottamisen perusteista säädetään 168 §:ssä. Suomen kansalaisuuden menettäneen Pohjoismaan kansalaisen karkottamisen perusteista säädetään puolestaan ulkomaalaislain 169 §:ssä.

Ennen karkottamispäätöksen tekemistä suoritetaan aina kokonaisharkinta. Unionin kansalaisen karkottaminen edellyttää sitä, että hänen käyttäytymisensä muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Kynnys Suomessa pitkään oleskelleen Pohjoismaan tai unionin kansalaisen karkottamiselle on vielä tätä

korkeampi. Jos henkilö päätetään karkottaa maasta, päätökseen voi hakea muutosta ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin ja 196 §:n 1 momentin mukaisesti.

Palautuskielto estää maasta karkottamisen, jos henkilöä uhkaa esimerkiksi kuolemanrangaistus. Maasta poistamiselle voi myös olla tosiasiallinen este käytännön ongelmien vuoksi. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistumisensa on tosiasiaa mahdotonta. Jatkuva oleskelulupa myönnetään yksilöllisestä inhimillisestä syystä, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta esimerkiksi henkilön terveydentilan vuoksi. Jos henkilö hakee Suomesta turvapaikkaa, hänen turvapaikkahakemuksensa on käsiteltävä.

2.1.7 Muuta

Kansalaisuuslain 2 §:n 7 kohdan mukaan lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta naimatonta henkilöä. Määritelmä on tullut voimaan 1.6.2003 kansalaisuuslain kokonaisuudistuksen myötä. Lapsen määritelmä on vastannut sitä, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983) on säädetty lapsen huollosta vapautumisesta. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia on kuitenkin sittemmin muutettu. Muutos on tullut voimaan 1.6.2019.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Myös eurooppalaisessa kansalaisuusyleissopimuksessa lapsi tarkoittaa 2 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsi häneen sovellettavan lainsäädännön nojalla tule täysi-ikäiseksi aikaisemmin. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta. Myös avioliittolaki (234/1929) on muutettu 1.6.2019. Avioliittolain 4 §:n mukaan avioliittoon ei saa mennä alle kahdeksantoistavuotias.

Kansalaisuuslaissa ei alun perin ole ollut tarkoitus säätää täysi-ikäisyydestä muista laeista poikkeavasti. Siksi olisi perusteltua ottaa huomioon lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin ja avioliittolakiin vuonna 2019 tehdyt muutokset. Käytännössä kansalaisuutta hakevien joukossa ei ole juuri lainkaan ollut alle 18-vuotiaita avioliiton solmineita henkilöitä. Kansalaisuuslain muuttamisen käytännön merkitys olisi siten hyvin pieni, mutta oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta muutos olisi perusteltu.

3 Tavoitteet

Esityksen yleisenä tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä hallitusohjelman mukaisesti. Tavoitteena on toteuttaa tähän kokonaisuuteen kuuluvia hallitusohjelman kirjauksia, jotka koskevat kansalaistamisen edellytyksenä olevaa selvitettyä henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa sekä kansalaisuuden menettämistä. Keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta. Osaltaan muutosten tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista.

Toimeentulon osalta ehdotettavien muutosten tavoitteena on painottaa oman toimeentulon turvaamisen merkitystä osoituksena onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Tarkoitus olisi, että lähtökohtaisesti toimeentulon täytyminen osoitettaisiin ilman huomattavaa yhteiskunnan myöntämää tukea ottaen kuitenkin huomioon henkilön tosiasiallinen mahdollisuus työntekoon esimerkiksi terveydentilasta johtuvien seikkojen vuoksi. Tavoiteltava vaikutus olisi, että muutos kannustaisi myös sellaisia työikäisiä maahanmuuttajia pyrkimään

työmarkkinoille, jotka eivät välttämättä muutoin kokisi työllistymistä itselleen samassa määrin merkittävänä asiana.

Nuhteettomuusedellytykseen esitetyillä muutoksilla korostetaan yhteiskunnan normien noudattamisen merkitystä kansalaistamisen kannalta. Yhteiskunnan sääntöjen noudattamista ja yleistä lainkuuliaisuutta voidaan pitää keskeisenä osoituksena onnistuneesta kotoutumisesta. Yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että kansalaisuuden saamisesta kiinnostunut henkilö sitoutuisi osaltaan toimimaan valtion laissa säädettyjen normien puitteissa. Toisaalta muutoksilla tavoitellaan sitä, että moitittavaan tekoon syyllistymisestä johtuvat seuraukset kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat.

Esityksen tavoitteena on korostaa entistä enemmän kansallisen turvallisuuden merkitystä sekä kansalaisuuden myöntämisen että kansalaisuuden menettämisen osalta. Kansallisen turvallisuuden arviointia koskevaan menettelyyn ehdotettavilla muutoksilla pyritään siihen, että mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat seikat huomioitaisiin kansalaisuuden myöntämisestä harkittaessa nykyistä kattavammin. Tarkoituksena on myös se, että yhä useampi Suomen elintärkeitä etuja vaarantava rikos voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden menettämiseen ehdotettujen muutosten tarkoituksena on lisäksi parantaa viranomaisen mahdollisuutta puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin nykyistä tehokkaammin. Pyrkimyksenä on osaltaan myös ennaltaehkäistä sellaista hakijan tahallista ja moitittavaa toimintaa, jonka johdosta päätöksenteko perustuisi virheelliseen tai harhaanjohtavaan tietoon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että hakijan aktiivisuuden ja asiakirjanäytön merkitystä lisättäisiin nykyiseen verrattuna. Henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitettyinä yksinomaan ajan kulumisen perusteella tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto olisi myöntänyt hakijalle muukalaispassin, jolla hän voisi hankkia kansalaisuusvaltionsa passin. Lähtökohtana olisi se, että hakijan olisi tällaisessa tilanteessa esitettävä henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä myös kymmenen vuoden määräajan kuluttua. Myös muu selvitys voitaisiin kuitenkin hyväksyä, jos siitä ilmenisi, että kansallisen passin hankkiminen ei ole ollut tosiasiallisesti mahdollista sellaisista syistä, jotka eivät ole johtuneet hakijasta.

Esityksessä ehdotetaan, että lain yleisiin säännöksiin lisättäisiin uusi pykälä kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Samalla laissa käytettyä sanamuotoa ajantasaistettaisiin, kun voimassa olevassa laissa mainittu valtion turvallisuus korvattaisiin kansallisella turvallisuudella. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa kansallisen turvallisuuden arviointiin liittyvän harkinnan ainoastaan hakemusmenettelyssä, mitä ehdotetaan esityksessä muutettavan, jotta kansallista turvallisuutta vaarantaviin uhkiin voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin. Hakemusmenettelyn lisäksi sääntely koskisi jatkossa myös ilmoitusmenettelyä, ja Maahanmuuttovirasto voisi asian arvioimiseksi pyytää lausunnon suojelupoliisilta. Siten myös kansalaisuusilmoitukseen voitaisiin tehdä kielteinen päätös sillä perusteella, että olisi perusteltua syytä epäillä kansalaisuuden myöntämisen vaarantavan kansallista turvallisuutta.

Nuhteettomuusedellytystä tiukennettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset hakijan kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat. Ensinnäkin laissa säädettyjä rikoksesta seuraavia odotusaikoja korotettaisiin. Rangaistuslajin perusteella

määrättävien odotusaikojen pituuksia pidennettäisiin pääsääntöisesti yhdellä vuodella sekä vähimmäismäärän että enimmäismäärän osalta. Näin ollen kielteisen päätöksen yhteydessä määrättävä odotusaika voisi olla lievimpien tekojen osalta vähintään vuoden ja vakavampien tekojen osalta enintään kahdeksan vuotta ehdottomana tuomitun rangaistuksen suorittamisesta.

Lisäksi säädettäisiin siitä, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Soveltamiskäytännön mukaan esimerkiksi henkirikokset ovat johtaneet kielteiseen päätöksen ilman odotusaikaa, mutta nyt ehdotetaan säädettävän vakavien tekojen seurauksista täsmällisemmin. Laissa ei määriteltäisi sitä, mitkä olisivat sellaisia vakavia rikoksia, jolloin odotusaikaa ei määrättäisi. Keskeistä olisi teon laadun arviointi, ja kyseeseen voisivat tulla sellaiset törkeät rikokset, joista ilmoittamatta jättäminen on rikoslain mukaan rangaistavaa. Kielteinen päätös ilman odotusaikaa tarkoittaisi sitä, että henkilöä ei kansalaistettaisi toistaiseksi. Lähtökohtaisesti kyse olisi huomattavasti merkittävämmästä seuraamuksesta kuin laissa määritellyn pisimmän odotusajan määrittäminen.

Kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevan toimeentulon osalta ehdotetaan muutoksia siten, että nykyisen toimeentulolähteen laillisuuden tarkastelun sijaan painopiste olisi jatkossa turvatussa toimeentulossa. Ehdotettujen muutosten myötä kansalaisuuden saamiseksi ei olisi riittävää, että hakijan toimeentulo perustuisi pelkästään työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaisiin kansalaisuuslain mukaisesti hakemusta ratkaistaessa. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uudet säännökset siitä, miten turvattu toimeentulo osoitettaisiin.

Toimeentuloedellytyksen täyttymisen tarkastelun lähtökohtana olisi se, onko hakija turvautunut keskeisesti työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Jos hakija olisi joutunut turvautumaan viimeisen kahden vuoden aikana yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen, ei hänen toimeentuloaan katsottaisi turvatuksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kansalaisuutta ei jatkossa saisi, jos toimeentulo olisi perustunut pelkästään työskentelyä korvaaviin etuuksiin. Hakija voisi osoittaa turvatun toimeentulon ja toimeentuloedellytyksen täyttymisen antamalla luotettavana pidettävän tiedon mistä tahansa laillisesta toimeentulon perusteesta, kunhan hän ei vain olisi joutunut turvautumaan edellä mainittuihin työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen esityksessä ehdotettua pidempää aikaa.

Toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiaista eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä. Toimeentulovaatimuksesta voitaisiin myös poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy. Hakijan edellytettäisiin osoittavan, että hänen toimintakykynsä olisi siinä määrin merkittävästi ja pitkäaikaisesti alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä. Poikkeamiselle voisi olla peruste myös sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa toimeentulon osoittaminen hakemuksen ratkaisuhetkellä muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä.

Kansalaistamisen edellytysten lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden menettämiseen. Muutokset koskisivat tilanteita, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärien tietojen antamisen perusteella tai syyllistyttyään tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin. Muutoksilla ei olisi vaikutuksia Suomen velvollisuuteen estää kansalaisuudettomuutta. Jatkossakaan kansalaisuutta ei voisi menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

Väärien tietojen antamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen mahdollisena perusteena. Määräaikaa, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää, pidennettäisiin. Jatkossa kansalaisuuden voisi menettää

kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä nykyisen viiden vuoden sijaan, jotta viranomaisen keinot puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin paranisivat.

Terrorismi-, maanpetos- tai valtiopetosrikoksesta tuomitun kaksoiskansalaisen osalta lyhennettäisiin vaatimusta rangaistuksen pituudesta, jonka johdosta kansalaisuuden voisi menettää. Jatkossa kansalaisuuden voisi menettää sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymiseen perusteella, josta voi lain mukaan seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus. Kansalaisuuden voisi menettää tällaisen rikoksen perusteella, jos siitä olisi tuomittu vähintään kahden vuoden pituiseen ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärankaistukseen. Näin mahdollistettaisiin se, että yhä useampi Suomen elintärkeitä etuja loukkaava teko voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi joitain säädöshuollollisia muutoksia, kuten laissa olevan lapsen määritelmän ajantasaistamista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset ovat osa kansalaisuuslakiin tehtävien muutosten kokonaisuutta. Ensimmäisenä pidennettiin kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa, ja tältä osin muutokset tulivat voimaan lokakuun 2024 alusta lukien. Asumisajan muutosten arvioituja vaikutuksia käsiteltiin aiemmassa kansalaisuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 27/2024 vp). Alla esitetään arvioita paitsi käsillä olevassa esityksessä ehdotettavien muutosten seurauksista, myös niistä yhteisvaikutuksista, joita kansalaisuuslakiin eri vaiheissa tehtävillä muutoksilla voi olla. Vaikutusten arvioinnissa huomioidaan asumisaikaan jo tehdyt muutokset ja pyritään mahdollisuuksien mukaan esittämään alustavia arvioita myös tämän esityksen jälkeen suunnitelluista muutoksista.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että kansalaisuuslain muutokset vaikuttavat eniten Maahanmuuttoviraston toimintaan, koska päätökset Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä kuuluvat Maahanmuuttoviraston tehtäviin. Muutokset vaikuttavat myös hallintotuomioistuimiin, joihin kansalaisuutta koskevista päätöksistä voi valittaa. Mm. kansalliseen turvallisuuteen liittyvien säännösten ulottaminen ilmoitusmenettelyyn vaikuttaisi lisäksi suojelupoliisiin ja keskusrikospoliisin, jotka voivat antaa toimialaansa koskevia lausuntoja kansalaisuuden hakijoista.

Kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämisen yhteydessä muutosten arvioitiin vaikuttavan siten, että kansalaisuushakemuksia tehtäisiin jonkin aikaa hieman vähemmän, koska mahdolliset hakijat eivät vielä täyttäisi asumisaikaa. Toisaalta jo asumisajan muutoksia valmisteltaessa havaittiin, että hakijat olivat alkaneet ennakoida tulevia muutoksia ja että hakemuksia tehtiin ennen asumisajan muutosten voimaantuloa tavallista enemmän. Asumisajan muutosten arvioitiin kasvattavan myös tulevien oleskelulupa-asioiden määrää sen vuoksi, että osa asiakkaista tarvitsee oleskeluluvan joitakin vuosia pidemmäksi aikaa. Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksille lisättiin lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika, jonka arvioitiin vaativan joitakin muutoksia viraston toimintaan.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kansalaisuushakemuksiin tehtiin vuonna 2023 yhteensä 13 322 päätöstä, joista 1 330 oli kielteisiä. Kolme yleisintä perustetta kielteisille

päätöksille ovat vuosina 2021–2024 olleet kielitaidon puuttuminen, selvittämättä jäänyt henkilöllisyys ja se, että asumisaikaedellytys ei ole täyttynyt. Kielteisiä päätöksiä on tehty myös sillä perusteella, että hakija ei ole täyttänyt nuhteettomuusedellytystä. Kansalaisuus on jätetty suhteellisen harvoin myöntämättä sillä perusteella, että hakija ei ole pystynyt luotettavasti selvittämään, mistä lähteestä hän saa toimeentulonsa.

Taulukko 1: Kansalaisuushakemuksiin tehtyjen kielteisten päätösten määriä perusteittain.

Peruste	2021	2022	2023	1–6/2024	Yhteensä
Kielitaito	213	315	400	203	1 131
Henkilöllisyys	130	156	220	109	615
Asumisaika	102	120	127	64	413
Nuhteettomuus	86	121	126	61	394
Toimeentulo	22	22	14	10	68
Kanssahakija	239	289	364	156	1 048

Taulukossa alimpana näkyvät sellaiset lapsille tehdyt kielteiset päätökset, jotka ovat johtuneet siitä, että lapsen huoltaja ei ole täyttänyt kansalaisuuden saamisen edellytyksiä. Kansalaisuuslain 43 §:n mukaan kanssahakijalle voidaan myöntää kansalaisuus hakemuksesta vain yhdessä hakijana olevan huoltajan kanssa. Kanssahakijana oleva lapsi ei siten voi saada kansalaisuutta, jos hänen vanhempansa hakemukseen tehdään kielteinen päätös.

Selvittämättä jäänyt henkilöllisyys on ollut puutteellisen kielitaidon jälkeen toiseksi yleisin peruste kielteiselle päätökselle hakemusmenettelyssä. Henkilöllisyyden osalta esitettävät muutokset koskisivat kuitenkin verraten rajattua hakijaryhmää, eikä kielteisten päätösten määrä oletettavasti kasvaisi tästä syystä olennaisesti. Nuhteettomuusedellytyksen tiukennus ei todennäköisesti lisäisi merkittävästi kielteisten päätösten määrää, vaan odotusaikojen pidentäminen vaikuttaisi ennen kaikkea siihen, minkä ajan kuluttua rikoksiin syyllistynyt henkilö voisi saada kansalaisuuden uuden hakemuksen perusteella. Uusien säännösten perusteella määrättävät odotusajat vaikuttaisivat siis kansalaisuuden hakemisen ajankohtaan.

Kielteisiä päätöksiä on tehty vuosittain varsin vähän sillä perusteella, että hakija ei ole esittänyt luotettavaa selvitystä toimeentulonsa lähteestä. Jatkossa toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolme kuukautta viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Maahanmuuttovirasto voisi useissa tilanteissa todeta toimeentuloedellytyksen täyttymisen käytössään olevien tietojärjestelmien perusteella, mikä lisäisi osaltaan asioiden käsittelyn sujuvuutta. Edellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakija olisi työskennellyt useamman vuoden ajan mutta jäisi yllättäen työttömäksi kansalaisuushakemuksen tehtyään. On kuitenkin mahdollista, että jatkossa tehtäisiin enemmän kielteisiä päätöksiä työttömille kansalaisuuden hakijoille. Osa hakijoista saattaa myös lykätä kansalaisuushakemuksen tekemistä myöhemmäksi työttömyyden vuoksi, jolloin muutos vaikuttaisi tehtyjen hakemusten määrään.

Kansalaisuusilmoituksia tehdään vuosittain selvästi vähemmän kuin kansalaisuushakemuksia, joten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kielteisten päätösten määrä pysyisi todennäköisesti lähellä nykyistä, vaikka kansalliseen turvallisuuteen ja valtion etuun liittyvää lausuntomenettelyä laajennettaisiin myös kansalaisuusilmoituksiin. Kansalaisuushakemuksia tehtiin vuonna 2023 yhteensä 18 296 ja kansalaisuusilmoituksia yhteensä 1 513. Vuonna 2022 hakemuksia tehtiin 12 915 ja ilmoituksia 1 178.

Ehdotettavista muutoksista seuraisi se, että Maahanmuuttoviraston olisi kerrottava muutoksista verkkosivuillaan ja asiakaspalvelussaan. Hakemusten käsittelijöitä ja asiakaspalvelun työntekijöitä olisi koulutettava muutoksista ja siirtymäsäännöksistä. Erityisesti toimeentuloedellytys muuttuisi merkittävästi, kun taas muilta osin edellytysten sisältö ei muuttuisi samalla tavalla vaan kyse olisi ennen kaikkea olemassa olevien säännösten tiukentamisesta. Lähtökohtana on nykyisinkin se, että henkilöllisyydestä kannattaa esittää asiakirjanäyttöä, jos se on mahdollista. Jos taas hakijalle on jo aiemmin määrätty nuhteettomuusedellytykseen liittyvä odotusaika, odotusaikaa ei laskettaisi samojen tekojen perusteella uudestaan uusien säännösten mukaan.

Etenkin toimeentuloedellytykseen ehdotettavien muutosten voidaan arvioida vaikuttavan myös hallintotuomioistuimiin. Tuomioistuinviraston tilastojen mukaan kansalaisuusasioissa tehtiin hallinto-oikeuksiin vuonna 2023 yhteensä 337 valitusta (2022: 206, 2021: 210). Yllä olevasta taulukosta 1 ilmenee, että kielitaitoon liittyvien kielteisten hakemuspäätösten määrä on ollut moninkertainen verrattuna toimeentuloon liittyviin kielteisiin päätöksiin. Myös toimeentuloedellytykseen liittyvien valitusten määrän voidaan tällä perusteella arvioida kasvavan. Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutusta myös hallinto-oikeuksien henkilökunnan koulutustarpeeseen.

Esimerkiksi vuonna 2023 kielitaitoon liittyvien kielteisten päätösten osuus kaikista kansalaisuushakemuksiin tehdyistä kielteisistä päätöksistä oli noin 30 %. Toimeentuloedellytyksen muutokset saattavat vaikuttaa siten, että kansalaisuusasioissa tehtävät valitukset lisääntyisivät karkeasti arvioiden neljänneksellä nykyiseen verrattuna. Hallinto-oikeuksiin saapui vuoden 2024 aikana yhteensä 19 213 asiaa (2023: 17 403 asiaa).⁹ Jos toimeentulo muodostaisi jatkossa kielitaidon, henkilöllisyyden, asumisajan ja nuhteettomuuden ohella keskeisen aiheen kansalaisuutta koskeville valituksille, valitusten määrä saattaisi kasvaa vuodesta 2024 noin 80:llä. Tämä olisi alle 1 % vuonna 2024 hallinto-oikeuksissa vireille tulleista asioista. Vaikutus hallinto-oikeuksien resurssitarpeisiin jäisi siten mahdollisesti pieneksi.

Kansalaisuuden menettämistä koskevien asioiden määrä on ollut pieni. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan viime vuosina on ollut vain yksittäisiä sellaisia tapauksia, joissa hakija on menettänyt kansalaisuuden väärin tietojen antamisen perusteella. Säännökset kansalaisuuden menettämisestä eräisiin rikoksiin syylistymisen perusteella ovat puolestaan tulleet voimaan vuonna 2019, mutta niitä ei ole vielä sovellettu. Ehdotettavien muutosten myötä kansalaisuuden menettämistä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa jonkin verran laajemmin. Voidaan silti olettaa, että kansalaisuuden menettämistä koskevien päätösten määrä ei kasvaisi olennaisesti. Oikeusrekisterikeskukselta saatujen tietojen mukaan tuomioistuimissa on vuoden 2015 alusta lukien ollut yhteensä 14 sellaista rikosasiaa, jossa on ollut vakavimpana rikosnimikkeenä jokin maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikos.¹⁰ Vastaajina olleiden henkilöiden kansalaisuusasemasta ei ole tietoa.

⁹ Tuomioistuinviraston tilastot

(<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieTEyMmZlMDAtZmZjMy00NDcwLW15MGltYjk4OTI1ZDk5Y5YU0liwidCI6IjBIMTAzNjIzLTU4ZjUtdmZlNDY2OS1iYWVlLWlyZjk2NGE1MzdhdhZCIsImMiOjE9>)

¹⁰ Terrorismirikosasioissa annetuista tuomioista on saatavilla tarkempia tietoja oikeusministeriön vuoden 2024 lopulla julkaisemassa työryhmämietinnössä (2024:40), jossa käsitellään terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistamista

(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166011/OM_2024_40_ML.pdf?sequence=1)

Taulukko 2: Maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosasiat tuomioistuimissa (1.1.2015–21.10.2024).

Rikosnimike	Lukumäärä
Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten	1
Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu	1
Törkeä valtiopetos	2
Terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä ampuma-aserikos	2
Terroristisessa tarkoituksessa tehty murha	4
Terrorismin rahoittaminen	1
Turvallisuussalaisuuden paljastaminen	3
Kaikki yhteensä	14

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden voisi jatkossa menettää myös syyllistyttyään esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn törkeään ampuma-aserikokseen, terroristin rahoittamiseen tai terroristiryhmän rahoittamiseen. Suomen kansalaisuuden voi jo nykyisten säännösten perusteella menettää syyllistyttyään esimerkiksi törkeään valtiopetokseen, terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn murhaan tai terrorismirikoksen rahoittamiseen, jos on myös jonkin muun valtion kansalainen. Kansalaisuuden voisi jatkossakin menettää vain sellainen henkilö, jolla olisi Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Tähän esitykseen ei sisälly ehdotusta kansalaisuuskokeen lisäämisestä kansalaistamisen edellytyksiin, mutta lakiin on seuraavassa vaiheessa suunniteltu myös tällaista muutosta. Kyseessä olisi kokonaan uusi edellytys kansalaisuuden saamiselle. Kun kansalaisuuskoe olisi otettu käyttöön, hakemuksen voi käytännössä jättää vasta suoritettuaan kansalaisuuskokeen hyväksyttyä. Uusi kansalaisuuskoe voi siten vaikuttaa jonkin verran Maahanmuuttovirastolle tehtävien hakemusten määrään. Kansalaisuuskoe edellyttäisi Maahanmuuttovirastolta aihetta koskevaa viestintää. Myös viraston tietojärjestelmiin olisi tehtävä kokeen vuoksi joitakin muutoksia. Lisäksi Maahanmuuttovirastolle voi tulla esimerkiksi kansalaisuuskokeen järjestämisen koordinointiin liittyviä tehtäviä, vaikka se ei itse toimisi kokeen, kysymysten ja oppimateriaalin laatijana ja käytännön järjestelyjä hoitavana tahona.

4.2.2.1 Vaikutukset viranomaisten tietojärjestelmiin

Tässä esityksessä ehdotettavista muutoksista seuraisi muutostarpeita Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Muutoksia olisi tehtävä ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään ja sähköiseen asiointipalvelu Enter Finlandiin. Kansalaisuushakemusten käsittelyssä käytetään nykyisinkin tulo-, verotus- ja etuustietoja sekä verohallinnon velvoitteidenhoitoselvityksiä, kun arvioidaan sitä, täyttääkö hakija kansalaisuuden saamisen edellytykset. Ehdotettavien lainmuutosten myötä tarvittaisiin silti mahdollisesti joitakin muutoksia tietojen hakemiseen tulotietojärjestelmästä sekä Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmistä. Toimeentuloedellytykseen ehdotettavan muutoksen perusteella olisi joiltakin osin muutettava myös hakemuslomaketta, johon kansalaisuuden hakijat täyttävät tietonsa.

[&isAllowed=y](#)). Mietinnön (s. 38, 43) mukaan terrorismirikoksia on Suomessa ollut tuomioistuinkäsittelyssä toistaiseksi vähän ja tuomio terrorismirikoksista on annettu kolmessa asiassa.

Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin tehtävien muutosten toteuttamiseen tarvitaan aikaa kokonaisuudessaan arviolta neljästä kuuteen kuukauteen.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Tässä esityksessä ehdottavat muutokset koskevat sellaisia kansalaisuuden saamisen edellytyksiä ja kansalaisuuden menettämisen perusteita, jotka sisältyvät myös voimassa olevaan kansalaisuuslakiin. Muutoksia ehdotetaan kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaan selvitettyyn henkilöllisyyteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon. Toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta merkitystä olisi jatkossa ennen kaikkea sillä, olisiko hakija turvautunut työttömyysetuuksiin tai toimeentulotukeen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Tämän arviointiin tarvittaisiin sellaisia tietoja, jotka ovat nykyisinkin Maahanmuuttoviraston saatavilla kansalaisuushakemusten käsittelyä varten. Turvallisuuteen liittyvää lausuntomenettelyä laajennettaisiin myös kansalaisuusilmoituksiin, mikä merkitsisi sitä, että Maahanmuuttovirasto voisi pyytää suojelupoliisilta tai keskusrikospoliisilta lausuntoa myös kansalaisuusilmoituksesta.

Kansalaisuuslakiin ehdotettavat muutokset eivät vaikuttaisi tiedonhallinnan sisältöön, vaikka Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin tarvittaisiin niiden vuoksi jonkin verran muutoksia. Tarvittavat muutokset toteutettaisiin olemassa oleviin tietojärjestelmiin, joissa kansalaisuushakemukset tehdään ja joissa niitä käsitellään eli sähköiseen asiointipalveluun Enter Finlandiin ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, joka sijaitsee valtionhallinnon turvaverkossa. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ovat myös kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat. Tämän esityksen ehdotuksista ei seuraisi muutoksia voimassa olevaan julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Asumisajan muutosten osalta Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin liittyvät kustannukset arvioitiin yhteensä 890 000 euron suuruisiksi. Kansalaisuushakemusten vähenemisen oletettiin puolestaan näkyvän viraston maksutuloissa, kun hakemusten käsittelymaksuja saataisiin aiempaa vähemmän. Asumisajan muutoksilla ei arvioitu olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin tai yrityksiin. Vuodelta 2017 olevan tiedon mukaan Suomen kansalaisuutta edellytetään yhteensä noin 23 500 virkaan tai tehtävään, ja asumisajan pidentäminen voi lykätä tällaiseen työhön pääsyn mahdollisuutta. Asumisajan muutoksilla voi olla epäsuorasti vaikutusta yrityksiin, jos muutokset vähentävät työvoiman pysyvää asettumista Suomeen.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamiseen ehdotettavien muutosten vuoksi tarvittaisiin muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Näiden tietojärjestelmämuutosten kustannukset olisivat viraston arvion mukaan noin 300 000 euroa. Kustannukset muodostuisivat sähköiseen kansalaisuushakemuslomakkeeseen ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tehtävistä muutoksista, jotka toteutettaisiin ostopalveluina. Lisäksi mm. viraston verkkosivujen ja ohjeiden muutoksiin tarvittavasta virkatyöstä aiheutuisi yhteensä noin 6 500 euron kustannukset. Tarvittavat muutokset voitaisiin toteuttaa osana vuonna 2025 tehtävää kehitystyötä. Esityksen mukaiset rahoitustarpeet katettaisiin Maahanmuuttovirastolle osoitetun kehysrahoituksen puitteissa.

Erityisesti toimeentuloedellytykseen ehdotettavilla muutoksilla voi olla välillistä vaikutusta sellaisiin kotitalouksiin, joissa kansalaisuuden hakeminen olisi ajankohtaista. Uusi toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos kansalaisuuden hakija turvautuisi työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolme kuukautta kansalaisuushakemuksen ratkaisemista edeltäneiden kahden vuoden aikana. Ehdotettavat muutokset voivat vaikuttaa joihinkin kotitalouksiin välillisesti esimerkiksi siten, että työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea jätettäisiin nostamatta, jotta uusi toimeentuloedellytys täytyisi.

Muutosten välilliset vaikutukset yritysten työvoimaan jäisivät todennäköisesti pienehköiksi. Toimeentuloedellytykseen ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat erityisesti työttöminä olevien henkilöiden mahdollisuuksiin saada kansalaisuus. Jos henkilön toimeentulon lähteenä olisivat ansiotulot eikä hänen olisi tarvinnut juurikaan turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen, hän täyttäisi toimeentuloedellytyksen. Ehdotettavat muutokset eivät siten vaikuttaisi samalla tavalla esimerkiksi sellaisiin henkilöihin, jotka ovat olleet yritysten työvoimana ja saaneet toimeentulonsa yritysten palveluksessa työskentelystä. Toimeentulon lisäksi henkilöllisyyteen, turvallisuuteen ja nuhteettomuuteen esitettävät muutokset eivät välttämättä vaikuta keskeisesti siihen, miten houkuttelevana Suomi näyttäätyy kansainvälisten työntekijöiden silmissä.

Ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sosiaaliturvaan, kotikuntaan, oppivelvollisuuteen, varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen eikä korkeakouluopintoihin, koska nämä eivät riipu Suomen kansalaisuuden saamisesta.

Kansalaisuuslain muutosten seuraavassa vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe, joka olisi Suomessa kokonaan uusi kansalaistamisen edellytys. Kansalaisuuskokeen taloudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin sitä koskevassa hallituksen esityksessä. Alustavasti voidaan kuitenkin todeta, että kokeen käyttöönotossa olisi tehokasta hyödyntää mahdollisimman paljon jo olemassa olevia rakenteita. Järjestelmän käynnistämiseen tarvittaisiin oletettavasti aluksi jonkin verran taloudellisia voimavaroja, mutta sen jälkeen olisi tarkoitus, että kansalaisuuskoe pystyttäisiin rahoittamaan suurelta osin osallistumismaksuilla, jotka perustuisivat omakustannusperiaatteeseen.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Perustuslain perusoikeussäännökset koskevat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Suomen kansalaisuus ei siten vaikuta useimpien perusoikeuksien toteutumiseen. Asumisajan pidentämisen yhteydessä arvioitiin, että asumisajan muutokset vaikuttavat oikeuksien toteutumiseen lykkäävästi siltä osin kuin eräät oikeudet liittyvät Suomen kansalaisuuteen. Osa vaali- ja osallistumisoikeuksista koskee vain Suomen kansalaisia, kuten oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Eräät liikkumisvapauteen kuuluvat oikeudet koskevat niin ikään erityisesti Suomen kansalaisia. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa maasta. Suomen kansalaisuus liittyy myös unionin kansalaisuuteen ja unionin kansalaisen oikeuksiin. Jos henkilöllä ei vielä ole jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuutta, hän saa Suomen kansalaisuuden myötä samalla unionin kansalaisuuden siihen liittyvine oikeuksineen, joihin kuuluu oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa. Näidenkin oikeuksien toteutumisen kannalta asumisajan pidentämisellä voi olla lykkäävä vaikutus.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Lisäksi muutoksia ehdotetaan eräisiin kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Alla käsitellään arvioita siitä, miten ehdotettavat muutokset vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumiseen. Tarkasteltavina ovat erityisesti yhdenvertaisuus, vaali- ja osallistumisoikeudet, oikeus sosiaaliturvaan, oikeusturva ja oikeus kansalaisuuteen.

4.2.4.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Ehdotettavista muutoksista seuraisi se, että työttömänä olevat henkilöt olisivat eri asemassa esimerkiksi työssä käyviin verrattuna, koska työttömyysetuuksilla ja toimeentulotuella elävät henkilöt eivät täyttäisi uutta toimeentuloedellytystä. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, voidaanko tällaista toimeentuloon liittyvää erontekoa pitää hyväksyttävänä. Kansalaisuuden saamiselle voidaan asettaa asumisajan lisäksi muita, varsinkin kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä (kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuistio, Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 9). Myös useassa muussa maassa kansalaistaminen edellyttää jonkinlaista toimeentulon osoittamista.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen tarkastelujaksona olisi viimeksi kuluneet kaksi vuotta, jonka aikana työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen olisi saanut turvautua ainoastaan enintään kolmen kuukauden ajan, jotta edellytys täyttyisi. Henkilö, joka ei jonakin ajankohtana täyttäisi toimeentuloedellytystä, voisi kuitenkin täyttää sen työllistyttyään myöhempana ajankohtana. Esityksessä ehdotetaan myös, että toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa terveydentilan, vammaisuuden tai muun erittäin painavan syyn perusteella. Lasten kuulemista koskevaan kansalaisuuslain 5 §:ään ei ehdoteta tässä esityksessä mitään muutoksia.

Sosioekonomisen aseman, työttömyyden, terveydentilan tai vammaisuuden vuoksi haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt huomioitaisiin esityksessä siten useammalla eri tavalla. Tarkastelujakso olisi rajattu kahteen hakemuksen ratkaisemista edeltävään vuoteen. Tähän kahden vuoden ajanjaksoon voisi sisältyä yhteensä kolmen kuukauden ajalta myös työttömyysetuutta ja/tai toimeentulotukea ilman, että näiden saamisella olisi vaikutusta edellytyksen täyttymiseen. Esimerkiksi sellaisten etuuksien kuin opintotuen, perhe-etuuksien tai vammaistuen saaminen ei vaikuttaisi kielteisesti toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö voisi täyttää toimeentuloedellytyksen. Laki mahdollistaisi myös toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa muun erittäin painavan syyn perusteella, ja tällä tavoin huomioitaisiin esimerkiksi hakemuksen vireille tulon jälkeen ajoittunut työttömäksi jääminen.

4.2.4.2 Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä on rajattu ainoastaan Suomen kansalaisille. Tietyt vaali- ja osallistumisoikeudet voisi jatkossakin saada täyttäessään kansalaisuuden saamisen edellytykset, joihin ehdotetaan tässä esityksessä muutoksia henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Ehdotettavat muutokset voivat osaltaan vaikuttaa myös siihen, voiko kolmannen maan kansalainen saada Suomen ja siten myös unionin kansalaisuuden ja tähän liittyvät oikeudet. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös Suomen kansalaisuuden menettämiseen, jolla on niin ikään vaikutuksia Suomen kansalaisille rajattuihin osallistumisoikeuksiin ja joissakin tapauksissa myös unionin kansalaisuuteen ja unionin kansalaisen oikeuksiin. Alue- ja kuntavaaleihin osallistuminen ei edellytä Suomen kansalaisuutta, joten tältä osin esitys ei vaikuttaisi vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumiseen.

4.2.4.3 Liikkumisvapaus ja karkottamissuoja

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Useita liikkumisvapauteen liittyviä oikeuksia ei ole rajattu ainoastaan Suomen kansalaisille. Kansalaisuuden saamiseen ehdotettavat muutokset eivät siten suurelta osin vaikuta liikkumisvapauteen kuuluvien oikeuksien toteutumiseen. Kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavilla muutoksilla on kuitenkin vaikutusta Suomen kansalaiselle kuuluvien oikeuksien saamiseen. Kansalaisuuden saaminen tuo mukanaan kansalaisen oikeuden saapua maahan sekä suojan maasta karkottamiselta. Henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta ehdotettavista muutoksista seuraa, että kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien saaminen on jatkossa jonkin verran vaikeampaa. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös kansalaisuuden menettämiseen, millä on niin ikään vaikutusta esimerkiksi edellä mainittuun karkottamissuojaan. Ehdotettavat muutokset vaikuttavat välillisesti myös esimerkiksi Suomen passin saamiseen.

4.2.4.4 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan toimeentuloon. Ehdotettava sääntely ei estäisi toimeentuloon liittyvien perusoikeuksien käyttämistä. Tällaisten oikeuksien käyttäminen voisi kuitenkin joiltakin osin vaikuttaa kielteisesti kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso rajattaisiin toisaalta kahteen vuoteen, jolloin esimerkiksi työttömyysetuuksista toimeentulonsa saanut henkilö voisi mahdollisesti täyttää edellytyksen myöhempänä

ajankohtana. Joissakin tilanteissa uusi toimeentuloedellytys voi vaikuttaa lykkäävästi mahdollisuuteen saada kansalaisuus. Työttömänä oleva ja työttömyysetuuksiin muutoin kuin tilapäisesti turvautuva henkilö ei voisi jatkossa saada kansalaisuutta. Esimerkiksi perhe-etuuksien, opintotuen, asumistuen tai eläkkeen saaminen ei vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Esityksen vaikutuksia perheisiin ja lapsiin käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.8.1.

4.2.4.5 Oikeusturvan toteutuminen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kansalaisuus voitaisiin tämän esityksen mukaisesti jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella tai valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä painavasta syystä. Ehdotettavien muutosten perusteella suojelupoliisi tai keskusrikospoliisi voisi antaa lausunnon myös kansalaisuusilmoituksesta. Voimassa oleva sääntely koskee ainoastaan kansalaisuushakemusta, johon voidaan tehdä kielteinen päätös mm. sillä perusteella, että on perusteltua syytä epäillä kansalaistamisen vaarantavan valtion turvallisuutta. Maahanmuuttovirastolle annettavaan lausuntoon voi liittyä salassa pidettävää ja myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jäävää aiheistoa. Kysymys oikeusturvan toteutumisesta muodostuu siten keskeiseksi.

Sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyyn liittyy muutoksenhakumahdollisuus. Kansalaisuusasiassa tehdystä kielteisestä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Toimivaltainen tuomioistuin perehtyy myös mahdolliseen asianosaiselta salattuun aineistoon ja arvioi, onko salaamiselle ja asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jääneen aineiston nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita (KHO:2007:49, myös KHO:2020:4). Hakijan oikeusturva toteutuisi ilmoitusmenettelyssä samalla tavoin kuin hakemusmenettelyssä.

4.2.4.6 Oikeus kansalaisuuteen

Perustuslain 5 §:n 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. Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädettyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös useiden kansainvälisten sopimusten määräyksiin. Se on mainittu esimerkiksi eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen periaatteissa. Kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuiotien (s. 6) mukaan oikeus kansalaisuuteen näkyy sopimuksessa erityisesti sellaisten määräysten taustalla, jotka koskevat kansalaisuudettomuuden välttämistä. Oikeus johonkin tiettyyn kansalaisuuteen riippuu puolestaan kunkin valtion kansalaisuutta koskevista säännöksistä.

Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset vaikuttavat mahdollisuuteen saada Suomen kansalaisuus, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuslaissa on jo nyt säännöksiä siitä, että kansalaisuuden voi menettää, jos sen on saanut antamalla vääriä tietoja. Kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös siinä tapauksessa, että henkilö on syyllistynyt eräisiin vakaviin rikoksiin, jotka ovat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Tällaiset perusteet kansalaisuuden menettämiseksi säilyisivät kansalaisuuslaissa jatkossakin, mutta tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää jonkin verran nykyistä laajemmin. Ehdotettavissa muutoksissa otettaisiin huomioon kielto jättää kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi jatkossakaan päättää siten, että henkilöstä tulisi sen vuoksi kansalaisuudeton. Kansalaisuuden menettämiseen ehdotettavat muutokset eivät siten vaikuttaisi siihen, miten oikeus kansalaisuuteen toteutuisi jatkossa.

Myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettavasta kansalaisuuskokeesta tulisi kokonaan uusi edellytys kansalaisuuden saamiselle. Myös uusi kansalaisuuskoe vaikuttaisi osaltaan kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Kokeella voisi olla välillistä vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi sen myötä, että perus- ja ihmisoikeudet voisivat olla yhtenä kokeen ja siihen liittyvän oppimateriaalin aihealueena.

4.2.5 Vaikutukset kotoutumiseen

Tutkimustiedon mukaan kansalaisuuden saamisella ja kotoutumisella on havaittu olevan yhteyttä (esim. Gathmann & Garbers 2023: Citizenship and integration. Labour Economics, 82:2023). Asumisajan osalta lakia muutettiin siten, että kansalaisuuden voi saada jopa kolme vuotta ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, jos kielitaitoedellytys täyttyy sitä ennen. Tällaisella asumisajan muutoksella arvioitiin olevan kotoutumista edistävää vaikutusta sillä tavoin, että kielitaidon nopeasta hankkimisesta palkitaan lyhyemmällä asumisajalla.

Tässä esityksessä ehdotetaan henkilöllisyyteen, turvallisuuteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon liittyvien kansalaisuuslain säännösten tiukentamista. Muutosten myötä hakijalta edellytettäisiin entistä enemmän sitä, että hän osoittaisi kotoutuneensa ennen kansalaisuuden saamista. Toimeentuloedellytykseen ehdotetaan sellaisia muutoksia, joiden seurauksena työllistymisen merkitys kansalaisuuden saamiselle kasvaisi. Kansalaisuutta hakeneiden henkilöiden toimeentulon lähteistä ei ole saatavilla tarkkoja tietoja. Kansalaisuuden hakijoiden joukossa on ollut niin ansiotyötä tekeviä ja yritystoimintaa harjoittavia kuin myös työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä. Toimeentulon osalta hakijalta on edellytetty luotettavaa selvitystä toimeentulon lähteestä, jolloin myös esimerkiksi työttömänä oleva ja työttömyysetuutta ja/tai toimeentulotukea saava henkilö on voinut saada kansalaisuuden. Jatkossa kansalaistamisen edellytyksenä olisi se, että hakija ei viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana olisi saanut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuutta eikä toimeentulotukea.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen (temtyollisuuskatsaus.fi) mukaan työttömiä työnhakijoita oli vuoden 2024 syyskuussa yhteensä 279 700. Työttömistä työnhakijoista oli ulkomaiden kansalaisia 44 000. Näistä 10 200 oli EU/ETA-maiden kansalaisia. Määrät olivat nousseet vuoden takaiseen verrattuna. Näiden tietojen perusteella voidaan arvioida, että osalle hakijoista kansalaisuuden saaminen vaikeutuisi, kun toimeentuloedellytystä muutettaisiin työllistymistä painottavaan suuntaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa (2024:9) on tarkasteltu eri syistä maahan muuttaneiden työllistymistä Suomessa. Selvityksen mukaan työluvalla tulleiden työllisyys ja tulot ovat ensimmäisinä vuosina korkeammat kuin saman ikäisillä ja samaa sukupuolta olevilla suomalaistaustaisilla samana vuonna, mutta erot häviävät melko pian. Kansainvälisen suojelun

sekä perheen yhdistämisen perusteella saapuneiden työtulot ovat aluksi alhaiset ja kymmenen vuoden jälkeenkin vain noin puolet suomalaistaustaisten tuloista. EU-kansalaisten ja opiskelun perusteella tulneiden keskitulot ovat reilut 80 % saman ikäisten suomalaistaustaisten tuloista kymmenen vuoden jälkeen.

Kelalta saadun tiedon mukaan yli 400 000 työkäistä sai vuosien 2023 ja 2024 aikana perustoimeentulotukea tai Kelan työttömyysetuutta yli kolmen kuukauden ajan. Tämä on noin 12 % Suomen työkäisestä väestöstä joulukuussa 2024 tarkasteltuna. Toimeentuloedellytyksen sitominen toimeentulotuen ja työttömyysetuuksien saamiseen vaikuttaisi siten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen.

THL:n julkaisemasta raportista Toimeentulotuki 2020-luvulla (2/2025, s. 125) ilmenee toisaalta, että keskimääräinen saatujen sosiaaliturvaetuuksien määrä vähenee maassaolovuosien myötä, etenkin työttömyysturvaetuuksien saaminen. Myös toimeentulotuen saaminen on harvinaisempaa pidempään maassa olleilla. Tällä perusteella voidaan arvioida, että maahan muuttaneiden mahdollisuudet kansalaisuuden saamiseen yleisesti paranisivat ajan myötä.

Esityksessä otettaisiin huomioon se, että Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotoutuminen etenee ajan kuluessa. Työtulot ja työllisyys kehittyvät Suomessa asumisen aikana myös niillä henkilöillä, joilta ei ole oleskeluluvan yhteydessä edellytetty turvaton toimeentulon osoittamista. Kansalaistamiseen ehdotettavan toimeentuloedellytyksen täyttymistä tarkasteltaisiin hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin, ja tarkasteltavana ajanjaksona olisi viimeksi kuluneet kaksi vuotta. Myös tämän ajan kuluessa edellytys voisi täytyä, vaikka hakija olisi saanut työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea, jos hän ei kuitenkaan olisi turvautunut näihin etuuksiin yli kolmen kuukauden ajan. Kahden vuoden ajanjaksosta seuraisi se, että henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään uuden toimeentuloedellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa.

Osalle maahanmuuttajista laaditaan kotoutumissuunnitelma, jonka voimassaolon aikana voi saada työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Tämä ajanjakso ei yleensä osuisi päällekkäin toimeentuloedellytyksen tarkastelujakson kanssa. Suomen kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika on yleisesti kahdeksan vuotta ja eräillä poikkeusperusteilla viisi vuotta tai vähemmän. Mahdollisen kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan voidaan arvioida ajoittuvan yleensä tämän asumisajan alkupuolelle tai keskivaiheille. Ehdotettavan toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso ajoittuisi yleensä kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan jälkeen. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana saatu työttömyysetuus tai toimeentulotuki ei siten yleensä vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Joissakin tilanteissa olisi kuitenkin mahdollista, että hakija kotoutumissuunnitelmansa voimassaolon päättyessä täyttäisi jo kaikki muut kansalaistamisen edellytykset mutta ei ehdotettavaa toimeentuloedellytystä. Lähtökohtana olisi silloin se, että hänellä olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen vasta sitten, kun myös ehdotettava toimeentuloedellytys täytyisi.

Kansalaistamisen edellytyksiin on tarkoitus lisätä myöhemmin myös kansalaisuuskokeen suorittaminen. Kansalaisuuskokeen aihealueet voisivat olla esimerkiksi osittain samanlaisia kuin kunnan kotoutuja-asiakkaille järjestettävässä yhteiskuntaorientaatiossa, josta säädetään uuden kotoutumisen edistämistä annetun lain 25 §:ssä. Kansalaisuuskokeeseen valmistautuminen voisi siten osaltaan tukea ja vahvistaa kotoutumista.

4.2.6 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

Asumisajan muutosten yhteydessä arvioitiin, että asumisajan pidentämisen myötä hakijasta voi olla käytössä sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen voi kestää kauemmin. Asumisajan muutosten vaikutus kansalliseen turvallisuuteen arvioitiin tältä osin myönteiseksi.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuusilmoitukseen voitaisiin tehdä kielteinen päätös, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaa kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella olisi vastoin valtion etua. Lakiin lisättäisiin myös, että kansalaisuusilmoituksesta voitaisiin pyytää lausunto suojelupoliisilta. Kyse olisi hakemusmenettelyyn nykyisin sovellettavien säännösten laajentamisesta myös ilmoitusmenettelyyn siten, että kansallinen turvallisuus huomioitaisiin jatkossa sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä. Tällaisella muutoksella voidaan arvioida olevan myönteistä vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen.

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskeviin säännöksiin ehdotetaan puolestaan sellaista muutosta, jolla pyritään osaltaan kannustamaan hakijoita henkilöllisyyttä koskevan asiakirjanäytön esittämiseen. Myös tällainen muutos voi vaikuttaa kansalliseen turvallisuuteen myönteisesti, koska se voi edistää Suomessa asuvien kansalaisuuden hakijoiden henkilöllisyyden selvittämistä.

Tässä esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Ehdotettavien muutosten myötä kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää jonkin verran nykyistä laajemmin sillä perusteella, että henkilö olisi syyllistymällä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen vakavasti vaarantanut Suomen elintärkeitä etuja. Henkilö, joka olisi syyllistynyt Suomen elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen, voisi menettää Suomen kansalaisuuden, ja hänet saatettaisiin sen jälkeen myös karkottaa Suomesta. Sikäli kuin tällaiseen rikokseen syyllistynyt henkilö menettäisi Suomen kansalaisuuden ja hänet poistettaisiin maasta, voisi tällä olla myönteisiä vaikutuksia Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Kansalaisuuden menettämisen ja karkotuksen johdosta hänen ei olisi mahdollista tehdä uusia vastaavia rikoksia Suomessa. Sen lisäksi, että tällaisten säännösten perusteella voitaisiin päättää kansalaisuuden menettämisestä, jo sääntelyn olemassaololla voi olla tiettyä ennalta ehkäisevää vaikutusta. Ehdotusten vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen voidaan siten arvioida myönteisiksi.

Suomen terrorismintorjuntaa ja sen kehittämistä ohjaa valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta terrorismintorjunnan strategiasta 2022–2025.¹¹ Strategiassa vahvistetaan terrorismintorjunnan strategiset tavoitteet ja toimenpiteet. Strategiassa todetaan muun ohella, että terrorismin torjunta perustuu laajaan yhteistyöhön, ja että Maahanmuuttoviraston rooli on ennalta estävä muun muassa lupa- ja kansalaisuusasioiden päätöksenteon kautta. Yhtenä strategisena toimenpiteenä todetaan, että kansallisen turvallisuuden vaatimukset huomioidaan kaikissa ulkomaalaisasioissa, mukaan lukien kansalaisuuslainsäädännön soveltamisessa. Tämän esityksen ehdotuksilla pyritään huomioimaan mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat seikat ennakkollisesti ennen kansalaisuuden myöntämistä nykyistä kattavammin. Kansalaisuuden menettämisen perusteisiin lisättävät rikokset olisivat pääosin erilaisia terrorismirikoksia. Näin ollen voidaan katsoa, että tässä esityksessä ehdotetut muutokset tukevat

¹¹ Sisäministeriön julkaisuja 2022:36; Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022–2025

osaltaan sekä kansallisen terrorismintorjunnan strategian tavoitteiden että siten myös laajemmin kansallista turvallisuutta edistävien toimien toteutumista.

Myöhemmässä vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe. Kokeen ja sitä varten käytettävän oppimateriaalin aihealueet voisivat mahdollisesti käsittää myös erilaisia turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kokeella voisi siten olla välillistä myönteistä vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen.

4.2.7 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen

Asumisajan muutosten ei arvioitu vaikuttavan sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen. Vuonna 2022 naisten osuus kaikista kansalaistetuista oli 55 % ja miesten 45 %. Asumisajan pidentämisen ei arvioitu vaikuttavan esimerkiksi erityisesti miehiin tai naisiin.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia sellaisiin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, jotka liittyvät henkilöllisyyteen, turvallisuuteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon. Toimeentuloedellytykseen ehdotettavista muutoksista seuraisi se, että työttöminä olevien henkilöiden kansalaisuuden saaminen vaikeutuisi nykyiseen verrattuna, koska työttömyysetuuden tai toimeentulotuen varassa elävät henkilöt eivät enää täyttäisi edellytystä.

Kotoutumisen osaamiskeskus julkaisee katsauksia ulkomaan kansalaisten ja vieraskielisten työllisyydestä ja palveluihin osallistumisesta. Lokakuussa julkaistun katsauksen¹² mukaan ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita oli syyskuussa yhteensä 43 952. Heistä miehiä oli 51 % ja naisia 49 %.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa (2024:9) on tarkasteltu eri syistä maahan muuttaneiden työllistymistä Suomessa. Selvityksessä viitataan Suomessa aiemmin tehtyihin tutkimuksiin, joissa on todettu, että maahanmuuttajanaisten työllisyys on kaikissa taustamaaryhmissä alhaisempi kuin miehillä ja että erityisesti perheellisten maahanmuuttajanaisten työmarkkina-aseman kehityksen on havaittu olevan heikkoa. Selvityksessä on tarkasteltu myös erikseen miesten ja naisten osallistumista työhön tai koulutukseen.

Tältä osin huomionarvioista on selvityksen havainto siitä, miten sukupuolten välinen ero kaventuu Suomessa asuttujen vuosien aikana. Miehet osallistuvat työhön tai koulutukseen naisia enemmän erityisesti ensimmäisten Suomessa vietettyjen vuosien aikana, mutta naisilla työllisten osuuden kasvu on kuitenkin huomattavan nopeaa. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 % naisista on työllisiä, mikä on enää 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin miehillä. Kymmenen Suomessa asutun vuoden jälkeen taas tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevien naisten osuus on miehiä suurempi.

Kansalaistaminen edellyttää lähtökohtaisesti kahdeksan vuoden asumista Suomessa. Tämän vuoksi esityksen toimeentuloa koskevan ehdotuksen vaikutusten osalta keskeistä on tarkastella työllisyyslukuja sukupuolen perusteella eriteltynä lähempänä sitä ajankohtaa, jolloin kansalaisuuden hakeminen on ajankohtaista. Tutkintoa suorittavien sukupuolijakauma on

¹²

<https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/199909426/Lokakuu+2024+Ulkomaalaisten+ty%C3%B6t%C3%B6myys+ja+palveluihin+osallistuminen.pdf/a5519add-28f0-c223-6e4f-619f3850161e/Lokakuu+2024+Ulkomaalaisten+ty%C3%B6t%C3%B6myys+ja+palveluihin+osallistuminen.pdf?t=1729593598025>

keskeistä siksi, että myös opintoihin liittyvillä etuuksilla voisi osoittaa ehdotetun toimeentuloedellytyksen täyttymisen.

Myös esimerkiksi puolisonsa työskentelystä tai yritystoiminnasta toimeentulonsa saava henkilö voisi jatkossakin täyttää toimeentuloedellytyksen, jos hänen ei olisi itse tarvinnut turvautua tiettyihin etuuksiin yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Lapsia kotona hoitava vanhempi voisi niin ikään täyttää toimeentuloedellytyksen, jos hänen toimeentulonsa pääasiallisena lähteenä eivät olisi olleet työttömyysetuudet ja toimeentulotuki. Toimeentuloedellytyksen tai muiden tässä esityksessä ehdotettavien muutosten ei arvioida vaikuttavan erityisesti miehiin tai naisiin.

4.2.8 Vaikutukset eri ihmisryhmiin

Alla tarkastellaan esityksen vaikutuksia ihmisryhmittäin. Nämä ryhmät voivat olla myös osittain päällekkäisiä.

4.2.8.1 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin

Asumisajan pidentämisen arvioitiin vaikuttavan lapsiin erityisesti sitä kautta, että lapset saavat kansalaisuuden useimmiten kanssahakijoina yhdessä huoltajansa kanssa. Vuonna 2022 kansalaistettiin 2 692 alle 18-vuotiaasta henkilöä ja lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %. Suomen kansalaisten puolisoiden osuus vuonna 2022 kansalaistetuista henkilöistä oli noin 13 %. Asumisaikaan hyväksyttäviä ulkomaanpäiviä vähennettiin, minkä arvioitiin voivan vaikuttaa joissakin tilanteissa toisen vanhemman taustamaahan matkustamiseen tai kansalaisuuden saamiseen. Säännösten arvioitiin kuitenkin yhä mahdollistavan sekä kansalaisuuden saamisen että sellaisia ulkomaanmatkoja toisen vanhemman taustamaahan, joilla on merkitystä lapsen identiteetin ja kielitaidon sekä sukulaisuussuhteiden kannalta.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, jotka liittyvät henkilöllisyyteen, turvallisuuteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon. Edellytysten tiukentaminen vaikuttaa ennen kaikkea aikuisten mahdollisuuksiin saada kansalaisuus. Lapset saavat kansalaisuuden hakemuksen perusteella useimmiten kanssahakijoina. Voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti lapsi voi saada kansalaisuuden kanssahakijana vain siinä tapauksessa, että myös hänen huoltajalleen voidaan samalla myöntää kansalaisuus. Sen vuoksi aikuisia koskevien kansalaistamisen edellytysten tiukentaminen vaikuttaa myös lasten kansalaisuuden saamiseen. Nuhteettomuusedellytys koskee 15 vuotta täyttäneitä, joten tältä osin muutokset voivat vaikuttaa suoraan myös lasten kansalaisuuden saamiseen. Uusi toimeentuloedellytys koskisi puolestaan 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä, joten edellytyksen vaikutus lasten kansalaisuuden saamiseen olisi välillinen.

Vuodelta 2021 olevassa kotoutumisen selonteossa on käsitelty maahanmuuttajien erilaisia tilanteita.¹³ Vuonna 2018 ulkomaalaistaustaisten lasten pienituloisuusaste oli 43 prosenttia, kun se suomalaistaustaisilla lapsilla oli 11 prosenttia. Vuonna 2018 maahanmuuttajille maksettiin Kelan sosiaaliturvaetuuksia henkeä kohden keskimäärin 4 676 euroa ja suomalaistaustaisille 2 243 euroa. Suhteellisesti eniten maahanmuuttajille maksettiin asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea. Maahanmuuttajataustainen väestö on nuorta ja monet perheellistymisissä.

Edellä mainituista etuuksista työttömyysturvan ja toimeentulotuen saaminen voisi esityksen mukaisesti vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Toimeentuloedellytyksen

¹³ <https://kotoutuminen.fi/maahanmuuttajien-tilanteet>

täyttymistä tarkasteltaisiin kuitenkin ainoastaan hakemuksen ratkaisemista edeltävien kahden vuoden ajalta. Tähän tarkastelujaksoon ajoittunut, enintään kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen ei vielä estäisi toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Asumistuella ja erilaisilla perhe-etuuksilla taas ei olisi vaikutusta toimeentuloedellytyksen täyttymiseen, joten näiden etuuksien saaminen kahden vuoden tarkastelujakson aikana ei vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen.

Toimeentulon osalta ehdotettavista muutoksista seuraisi se, että pääasiassa työttömyysetuudella tai toimeentulotuella elävä henkilö ei lähtökohtaisesti voisi saada kansalaisuutta. Muutokset voivat siten vaikuttaa työttöminä olevien vanhempien koko perheen mahdollisuuksiin saada kansalaisuus. Jos työttömänä oleva vanhempi ei täyttäisi toimeentuloedellytystä ja hänen hakemukseensa tehtäisiin kielteinen päätös, eivät hänen kanssahakijoina olevat lapsensa saisi Suomen kansalaisuutta. Olennaista olisi se, olisiko hakijana oleva lasten huoltaja saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Toimeentuloedellytys voisi täytyä myös siten, että hakija saisi toimeentulonsa puolisonsa työskentelyn tai yritystoiminnan perusteella, jos hänen ei itse olisi tarvinnut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen muuten kuin tilapäisesti.

Tässä esityksessä ehdotetaan myös teknisluonteista muutosta laissa olevaan lapsen määritelmään. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja kansalaisuusyleissopimuksen lähtökohtina on, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta. Kansalaisuuslain lapsen määritelmän muuttaminen vastaisi myös sitä, mitä laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetään lapsen huollon päättymisestä. Kyseisen lain 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta. Kansalaisuuslain muuttamisen käytännön merkitys olisi hyvin pieni, mutta muutos olisi oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta perusteltu.

Myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe koskisi mahdollisesti ennen kaikkea aikuisia työkäisiä henkilöitä. Kansalaisuuskoe vaikuttaisi siten lasten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen välillisesti sitä kautta, että lapset voisivat lähtökohtaisesti saada kansalaisuuden yhdessä vanhempansa kanssa vain, jos vanhempi olisi ensin läpäissyt kansalaisuuskokeen.

4.2.8.2 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin

Kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisen arvioitiin vaikuttavan siten, että eräiltä hakijoilta vaadittava asumisaika kaksinkertaistuisi, ellei käsillä olisi joitakin muita perusteita asumisajasta poikkeamiseen. Kansainväliseen suojeluun liittyvän poikkeuksen poistamisen lisäksi lakia muutettiin siten, että turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää lasketa mukaan asumisaikaan, ja tämän muutoksen arvioitiin koskevan vuosittain jonkin verran yli tuhatta henkilöä. Lakia muutettiin kuitenkin myös siten, että kansalaisuushakemus on lähtökohtaisesti käsiteltävä vuoden kuluessa, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton henkilö. Uuden lakisääteisen enimmäisajan arvioitiin vaikuttavan tällaiseen hakijaan siten, että kansalaisuushakemuksen käsittelyaika olisi käytännössä noin vuoden lyhyempi.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Henkilöllisyyden osalta ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta kansainvälistä suojelua saaviin eikä kansalaisuudettomiin hakijoihin. Kansalaisuusvaltion passin esittämisen osalta ehdotettavat muutokset eivät koskisi näitä hakijaryhmiä. Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden osalta sovellettaisiin kansalaisuuslaissa jo olevia säännöksiä

selvitetystä henkilöllisyydestä. Henkilöllisyyttä pidettäisiin viime kädessä selvitetynä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella.

Toimeentulon osalta ehdotettavia muutoksia sovellettaisiin sen sijaan lähtökohtaisesti myös kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin hakijoihin. Ehdotettava uusi toimeentuloedellytys koskisi myös sellaisia kansalaisuuden hakijoita, joiden Suomessa oleskeluun ei olisi liittynyt toimeentuloedellytystä. Maahan muuttaneiden työllistymisestä tehdyn selvityksen (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9) mukaan kansainvälisen suojelun perusteella saapuneiden tulot olivat ensimmäisinä Suomessa asuttuina vuosina tyypillisesti matalia. Kymmenen vuoden jälkeen kansainvälistä suojelua saavien työllisyysaste oli selvityksen mukaan noin 60 %. Ehdotettavissa säännöksissä huomioitaisiin se, ettei kaikilla kansalaisuuden hakijoilla ole ollut aiemmassa vaiheessa toimeentuloedellytystä. Tarkastelujaksona olisi kansalaistamista edeltävät kaksi vuotta. Suomessa asumisen aikana työllistyminen vaikuttaisi myös kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuuden saamiseen. Työttömänä olevan henkilön olisi puolestaan jatkossa vaikeampi saada Suomen kansalaisuus, koska toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos hakija olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan.

Myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe koskisi lähtökohtaisesti myös kansainvälistä suojelua saavia ja kansalaisuudettomia hakijoita. Kansalaisuuskokeessa olisi mahdollisesti samoja aihealueita kuin kuntien kotoutuja-asiakkaiden yhteiskuntaorientaatioissa. Yhteiskuntaorientaatioon osallistuminen muodostaisi siten pohjaa myös suomen tai ruotsin kielellä suoritettavaan kansalaisuuskokeeseen valmistautumista varten.

4.2.8.3 Vaikutukset kansainvälisiin osaajiin

Asumisajan muutosten yhteydessä arvioitiin, että asumisajan pidentäminen saattaa vähentää Suomen vetovoimaa sellaisille ulkomaalaisille henkilöille, jotka tekevät asiantuntijatyötä. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä arvioitiin olevan merkitystä erityisesti työnsä vuoksi paljon matkustaville henkilöille. Asumisajan muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvämpää asettumista Suomeen, mutta maan vetovoimaisuuteen vaikuttavat muutkin seikat kuin mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen, esimerkiksi uramahdollisuudet ja yhteiskunnan perheystävällisyys. Asumisajan pidentämisellä ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä voi olla vaikutusta myös ulkomaalaisten opiskelijoiden suunnitelmiin, mutta säännösten arvioitiin muutosten jälkeenkin mahdollistavan yhä opiskelijavaihdon ja kansalaisuuden hakemisen yhdistämisen.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamista koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Tässä esityksessä ehdotettavilla muutoksilla ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia asiantuntijatyötä tekevien henkilöiden muuttosuunnitelmiin tai Suomen houkuttelevuuteen.

Uusi toimeentuloedellytys olisi voimassa oleviin säännöksiin verrattuna uudenlainen edellytys kansalaistamiselle, mutta Suomeen työn vuoksi tullut ja Suomessa työtä tekevä henkilö täyttäisi todennäköisesti myös uuden toimeentuloedellytyksen. Ehdotettavien muutosten myötä ratkaisevaksi muodostuisi ennen kaikkea se, olisiko hakija joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan kansalaistamista edeltävien kahden vuoden aikana.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä toimiva Datahuone on toteuttanut selvityksen, jossa tarkasteltiin ei-pysyvällä työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten vuosina 2017–2021 alkaneita työttömyysjaksoja.¹⁴ Tarkasteluvuosien kohteena ollut arviointijoukko on vaihdellut noin 17 000 henkilöstä noin 27 000 henkilöön. Selvityksen tulosten perusteella kohderyhmästä työttömäksi työnhakijaksi vuosittain rekisteröityy noin 2–3 prosenttia. Työsuhteen loppuminen ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityminen on harvinaisempaa esimerkiksi niiden henkilöiden joukossa, joille on myönnetty erityisasiantuntijan oleskelulupa. Selvityksen mukaan noin puolet työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneistä ei aloittanut uutta työsuhdetta kolmen kuukauden kuluessa. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan arvioida, että ehdotettavilla muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta siihen, miten Suomeen työnteon perusteella tulleet henkilöt jatkossa täyttäisivät toimeentuloedellytyksen.

Myös myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe olisi uusi vaatimus kansalaisuutta hakeville. Voidaan kuitenkin arvioida, että kansalaisuuskoe ei muodostuisi merkittäväksi esteeksi Suomessa asiantuntijatyötä tekevien henkilöiden kansalaisuuden saamiselle. Kansalaistaminen edellyttää nykyisinkin tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista.

4.2.8.4 Vaikutukset ulkosuomalaisiin ja paluumuuttajiin

Kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan pidentämisellä arvioitiin voivan olla välillistä vaikutusta paluumuuton houkuttelevuuteen sekä ulkosuomalaisten että heidän perheenjäsentensä kannalta. Ulkosuomalaisille ja paluumuuttajille keskeisiä ovat kuitenkin myös esimerkiksi perheenjäsenten maahantuloon ja oleskelulupaan liittyvät kysymykset.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamiseen ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Ehdotettavilla muutoksilla ei välttämättä ole sellaisenaan vaikutusta ulkosuomalaisten ja heidän perheidensä Suomeen muuttamiseen. Myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettavalla kansalaisuuskokeella ei niin ikään ole todennäköisesti ratkaisevaa merkitystä muuttopäätökselle. Kansalaistamisen edellytysten yleinen tiukentaminen voi kuitenkin osaltaan vaikuttaa ulkosuomalaisten ja heidän perheidensä muuttosuunnitelmiin.

4.2.8.5 Vaikutukset pitkäaikaisesti sairaisiin tai vammaisiin hakijoihin

Ehdotuksen mukaan toimeentuloedellytys täytyisi, jos hakija antaisi luotettavan tiedon toimeentulonsa perusteesta ja hän olisi hakemuksen ratkaisemista edeltäneiden kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yhteensä korkeintaan kolme kuukautta. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä saava henkilö täyttäisi siten toimeentuloedellytyksen. Jos hakija olisi puolestaan pitkäaikaisesti sairas ja hän olisi saanut työttömyysetuutta ja/tai toimeentulotukea yli kolme kuukauden ajan, toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa. Hakijan olisi tällöin esitettävä lääketieteellinen selvitys siitä, että hänen terveydentilansa estää häntä pitkäaikaisesti täyttämästä toimeentuloedellytystä. Koska toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa tällaisen lääketieteellisen selvityksen perusteella, kansalaisuuteen ehdotettavan toimeentuloedellytyksen ei arvioida erityisesti kannustavan pitkäaikaisesti sairaita

¹⁴ Alasalmi, J. (2024). Työperusteisesti Suomessa oleskelevien työttömyysjaksojen pituudet. Datahuone-raportti 2/2024. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

kansalaisuuden hakijoita pyrkimään työkyvyttömyyseläkkeelle esimerkiksi osa-aikatyössä käymisen sijaan.

Esimerkiksi vammaistukea saava henkilö voisi niin ikään täyttää ehdotettavan toimeentuloedellytyksen. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta ja/tai toimeentulotukea viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana yli kolmen kuukauden ajan ja hänellä olisi sellainen vamma, joka estäisi edellytyksen täyttämisen pitkäaikaisesti. Tässäkin tapauksessa hakijan olisi esitettävä lääketieteellinen selvitys vammaisuudestaan. Poikkeamismahdollisuuden vuoksi toimeentuloedellytyksen ei arvioida kannustavan vammaisia kansalaisuuden hakijoita siirtymään työkyvyttömyyseläkkeelle esimerkiksi osa-aikatyössä käymisen sijaan.

Ehdotuksessa huomioitaisiin myös sellaiset tilanteet, joissa toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen olisi muita erittäin painavia syitä. Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin siten poiketa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa hakija olisi kansalaisuushakemuksen jätettyään jäänyt irtisanomisen vuoksi työttömäksi. Kansalaisuus voitaisiin tällaisessa tilanteessa myöntää, vaikka hakija olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta ja/tai toimeentuloa tukea joitakin kuukausia pidempään kuin kolme kuukautta, jos hän olisi kuitenkin ennen työttömäksi jäämistään työskennellyt Suomessa useamman vuoden ajan.

4.2.9 Kokoavia huomioita kansalaisuutta koskevien muutosten yhteisvaikutuksista

Asumisajan muutosten yhteydessä arvioitiin alustavasti myös kansalaistamisen eri edellytysten tiukentamisen yhteisvaikutuksia. Eri edellytysten tiukentamisesta ei välttämättä seuraa sitä, että kansalaisuushakemuksiin tehtäisiin aiempaa enemmän kielteisiä päätöksiä. Eri muutokset voivat kuitenkin vaikuttaa siten, että hakemuksia tehdään aiempaa vähemmän, jos mahdolliset hakijat muutosten tultua voimaan arvioivat, että he eivät täytä kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslain muutosten valmistelulle on asetettu kolme eri hanketta. Kokonaisuuteen kuuluu jo tehtyjen asumisajan muutosten lisäksi muita tiukennuksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, mukaan lukien myöhemmässä vaiheessa käyttöön otettava uusi kansalaisuuskoe, sekä eräitä muutoksia kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaistamisen edellytysten muutokset vaikuttavat laajasti kansalaisuuden hakijoihin ja tiukentavat kansalaisuuden saamista nykyiseen verrattuna. Vuonna 2023 kansalaisuushakemuksen teki yhteensä 18 296 henkilöä (vuonna 2022 yhteensä 12 915 henkilöä). Kansalaisuus myönnettiin vuonna 2023 yhteensä 11 594 henkilölle (vuonna 2022 yhteensä 9 509 henkilölle). Kansalaisuuden menettämistä koskevien asioiden määrä on ollut huomattavasti pienempi, ja kansalaisuuden menettämiseen ehdotettavat muutokset koskevat käytännössä pientä henkilömäärää.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamisen osalta muutoksia henkilöllisyyttä, turvallisuutta, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotettava toimeentuloedellytys eroaa merkittävästi voimassa olevasta sääntelystä. Työttömyys voi jatkossa vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen selvästi aiempaa enemmän, koska toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos hakija olisi turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Selvitetty henkilöllisyys

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskeviin säännöksiin olisi voitu tehdä myös tässä esityksessä ehdotettavaa jonkin verran pienempi muutos. Myös tämä muutos olisi voinut koskea niitä hakijoita, joille on myönnetty muukalaispassi kansalaisuusvaltionsa passin hankkimista varten. Säädöstekstiin olisi tarkennettu, että näiltä hakijoilta edellytetään lähtökohtaisesti kansallisen passin esittämistä, jolloin ilman passia henkilöllisyyttä ei olisi pidetty selvitettyä ennen kymmenen vuoden ajan kulumista. Tarkennus olisi mahdollisesti voinut koskea yleisemminkin sellaisia hakijoita, joilta voidaan kohtuudella edellyttää kansallisen passin esittämistä. Myös tällaisella lisäyksellä olisi korostettu hakijan aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisessä, mutta kansalaisuuslain systematiikka olisi säilytetty selvitetyn henkilöllisyyden osalta ennallaan. Kymmenen vuoden määräajan kulumisen olisi pysynyt eri tilanteissa henkilöllisyyden selvittämisen viimesijaisena keinona, eikä tältä osin olisi ehdotettu poikkeusta.

Edellä kuvattu muutos olisi tarkoittanut sitä, että henkilöllisyys olisi katsottu selvitettyksi viime kädessä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella myös sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta kohtuudella voitaisiin edellyttää kansallisen passin hankkimista. Tällöin muutoksella ei olisi lisätty samassa määrin hakijan velvollisuutta omaan aktiivisuuteen, koska kymmenen vuoden ajan kulumisen olisi joka tapauksessa vahvistanut henkilöllisyyden. Näin ollen hakijan omalla passiivisuudella ei olisi tosiasiallisesti ollut yhtä merkittävää vaikutusta henkilöllisyyden selvittämiseen ja siten kansalaisuuden saamiseen. Tästä johtuen esityksessä päädyttiin ehdottamaan sitä, että hakijalta voitaisiin myös kymmenen vuoden määräajan kuluttua edellyttää kansalaisuusvaltionsa passin esittämistä, jos hänelle olisi myönnetty muukalaispassi juuri tällaisen asiakirjan hankkimiseen. Tällaisissa tilanteissa olisi siten jatkossa lähtökohtana se, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitettyä pelkästään kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella vaan hakijan olisi myös sen jälkeen osoitettava aktiivisuutta henkilöllisyyttään koskevan selvityksen toimittamisessa.

5.1.2 Kansallinen turvallisuus

Kansallinen turvallisuus olisi voitu huomioida kansalaisuuslaissa nykyistä selkeämmin myös pelkällä terminologisella muutoksella siten, että kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentissa mainittu ”valtion turvallisuus” olisi ajantasaistettu ”kansalliseksi turvallisuudeksi”. Kansalaisuus olisi siten voitu jättää myöntämättä hakemuksen perusteella, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että hakijan kansalaistaminen vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tällaisen muutoksen käytännön merkitys olisi todennäköisesti jäänyt melko pieneksi, sillä kansalaisuus voidaan hakemusmenettelyssä jo voimassa olevan lain perusteella jättää myöntämättä, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta, tai jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

Valmistelussa kuitenkin katsottiin, että kansalaisuuslain sääntelyssä tulisi huomioida tarkoituksenmukaisella tavalla kaikki eri tilanteet, joissa kansalliseen turvallisuuteen voi kohdistua sellainen uhka, jolla voi olla merkitystä kansalaisuuden myöntämiselle. Tämän vuoksi tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslakiin sellaista muutosta, jonka myötä myös kansalaisuusilmoitukseen voitaisiin tehdä kielteinen päätös, 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 yhteiskunnan tai valtion etua.

Yksi mahdollisuus olisi ollut myös se, että hakemusmenettelyn osalta säännökset olisivat jääneet kansalaisuuslain 13 §:n 3 momenttiin ja ilmoitusmenettelyn osalta olisi lisätty uusia säännöksiä kansalaisuusilmoituksia koskevaan 4 lukuun esimerkiksi uudeksi 31 a §:ksi. Tällaiset uudet säännökset olisivat vastanneet sisällöltään tässä esityksessä ehdotettavaa 6 a §:ää, mutta ne olisivat koskeneet ainoastaan kansalaisuusilmoituksia. Kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin säännöksiä olisi siten osittain toistettu kansalaisuuslain 4 luvussa. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksen toteuttamista uudella 6 a §:llä, joka sijoitettaisiin lain 1 luvussa oleviin yleisiin säännöksiin ja jossa mainittaisiin sekä hakemus- että ilmoitusmenettely.

5.1.3 Nuhteettomuus

Yhtenä esityksen tavoitteena on se, että rikoksiin syyllistymisen jälkeen olisi nykyistä vaikeampaa saada kansalaisuus. Tältä osin toteuttamisvaihtoehtona oli myös se, että muutos olisi toteutettu ainoastaan pidentämällä rikoksista annettujen rangaistusten perusteella määrättäviä odotusaikoja, joiden aikana kansalaisuutta ei myönnetä. Mitä vakavampaan rikokseen henkilö on syyllistynyt, sitä pidemmän ajan kuluessa hänelle ei myönnetä kansalaisuutta. Myös voimassa olevan kansalaisuuslain sääntely perustuu siihen, että nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista harkittaessa otetaan huomioon rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus sekä se, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin.

Tässä esityksessä ehdotetaan kuitenkin lisäksi lain sanamuodon täsmentämistä siten, että siitä ilmenisi mahdollisuus kielteiseen päätökseen ilman odotusajan määrittämistä, jos hakija olisi syyllistynyt erittäin vakavaan rikokseen, jolloin kansalaisuutta ei myönnettäisi hänelle toistaiseksi. Tällainen mahdollisuus sisältyy myös nykyiseen kansalaisuuslakiin, mutta muutoksella korostettaisiin osaltaan nuhteettomuuden merkitystä kansalaistamisen edellytyksenä. Tältä osin muihin toteuttamisvaihtoehtoihin kuului se, että rikoksen pitäminen erittäin vakavana olisi sidottu tiettyyn tuomittuun vankeusrangaistukseen, samoin kuin se, että lakiin olisi lisätty uusi kohta erittäin vakavien rikosten perusteella määrättävälle odotusajalle, joka olisi ollut pidempi kuin tässä esityksessä ehdotettava pisin odotusaika. Näiden toteuttamisvaihtoehtojen sijaan päädyttiin kuitenkin tarkentamaan esityksen perusteluja siten, että kansalaisuuden myöntämättä jättäminen toistaiseksi tarkoittaisi pidempää ajanjaksoa kuin pisin lakisääteinen odotusaika.

5.1.4 Toimeentulo

Toimeentuloedellytystä olisi voitu muuttaa turvattua toimeentuloa painottavaan suuntaan myös eräillä muilla tavoilla. Hakijalta olisi voitu edellyttää sitä, että hän olisi työskennellyt tai harjoittanut päätoimisesti elinkeinoa silloin, kun hänen kansalaisuushakemuksensa ratkaistaan. Toimeentulo olisi katsottu tällaisessa vaihtoehdossa turvatuksi myös sillä perusteella, että hakija olisi hakemuksen ratkaisuhetkellä suorittanut sellaisia opintoja, jotka johtavat tutkintoon tai ammattiin. Lisäksi toimeentuloa olisi pidetty turvattuna hakijan puolison työskentelyn tai elinkeinonharjoittamisen perusteella, jos hakija ei olisi sen lisäksi tarvinnut toimeentulotukea. Tässä vaihtoehdossa tarkasteluajankohtana olisi ollut hakemuksen ratkaisuhetki. Aiemmin mahdollisesti saatu työttömyysetuus tai toimeentulotuki ei olisi vaikuttanut edellytyksen täyttymiseen. Toimeentulon osoittamisesta olisi voitu poiketa sillä perusteella, että hakija olisi hakemuksen jättämisen jälkeen jäännyt itsestään riippumattomista syistä työttömäksi.

Toisena toimeentuloedellytyksen vaihtoehtona olisi ollut sellainen malli, jossa hakijalta olisi lisäksi edellytetty sitä, että hän olisi jossakin vaiheessa Suomessa asumisensa aikana työskennellyt tai harjoittanut elinkeinotoimintaa, jos hän kansalaisuushakemuksen ratkaisemisen hetkellä olisi opiskelija tai saisi toimeentulonsa puolisonsa työskentelyn tai elinkeinotoiminnan perusteella.

Kolmannessa vaihtoehdossa hakijalta olisi puolestaan edellytetty sitä, että hän olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut pääosan toimeentulostaan työskentelemällä tai harjoittamalla elinkeinoa. Työkokemusta Suomessa asumisen ajalta olisi edellytetty paitsi opiskelijalta ja sellaiselta henkilöltä, joka saa toimeentulonsa puolisonsa työskentelyn tai elinkeinonharjoittamisen perusteella, myös eläkkeensaajalta.

Tässä esityksessä päädyttiin ehdottamaan sitä, että toimeentuloa pidettäisiin turvattuna silloin, kun hakija olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Tällaisen mallin valintaa puolsi muun muassa se, että sääntely olisi tällä tavoin mahdollisimman yhdenmukaista niiden muutosten kanssa, joita pysyvän oleskelun edellytyksiin on suunniteltu. Mallissa tarkastelun painopiste olisi mahdollisen työttömyysetuuden ja toimeentulotuen saamisen kestossa. Siten onnistunutta kotoutumista tarkasteltaisiin oman toimeentulon hankkimisen ja erityisesti esimerkiksi työnteon näkökulmasta. Ehdotettu malli myös huomioisi hakijoiden elämäntilanteisiin liittyvät hyvinkin erilaiset toimeentulon perusteet, jotka voivat liittyä esimerkiksi opiskeluun tai vanhemmuuteen. Malli olisi lisäksi verraten yksinkertainen, ja edellytyksen täyttymisen ennakointi olisi selkeää esimerkiksi hakijan näkökulmasta.

Hallituksen esityksen luonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa nousi esiin myös sellainen vaihtoehto, jossa toimeentuloa olisi pidetty turvattuna, jos hakija olisi kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea enintään kuuden kuukauden ajan. Tällaisessa vaihtoehdossa toimeentuloedellytys olisi siten täytynyt, vaikka hakija olisi turvautunut työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen yhteensä puoli vuotta eli neljäsosan tarkasteltavasta kahden vuoden ajanjaksosta. Lausuntopalautteessa ehdotettiin myös muun muassa sitä, että osa-aikatyön yhteydessä maksettava soviteltu työttömyysetuus ei vaikuttaisi edellytyksen täyttymiseen ja että vaikutusta olisi vain tietyn pituisella yhtäjaksoisella turvautumisella työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen malli haluttiin kuitenkin pitää mahdollisimman yhdenmukaisena sen kanssa, mitä muutoksia pysyvän oleskelun edellytyksiin on suunniteltu. Lisäksi tässä esityksessä ehdotettava sääntely mahdollistaisi esimerkiksi erilaisten yllättävien ja ennakoimattomien tilanteiden huomioimisen, kun toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa hakijan terveydentilan tai vammaisuuden lisäksi myös muun erittäin painavan syyn perusteella.

5.1.5 Kansalaisuuden menettäminen

Kansalaisuuden menettämisen osalta toteuttamisvaihtoehtona oli myös se, että kansalaisuuslain 33 §:ssä olevaa viiden vuoden määräaikaakaan kansalaisuuden menettämisestä päättämiseksi olisi vain pidennetty esimerkiksi seitsemään vuoteen. Kansalaisuuden voi jo nykyisin menettää, jos sen on saanut antamalla vääriä tietoja tai salaamalla jonkin olennaisen kansalaisuuden myöntämiseen vaikuttaneen seikan. Päätös kansalaisuuden menettämisestä on nykyisin tehtävä viiden vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä koskevasta päätöksenteosta, mitä on pidetty joissakin tilanteissa liian lyhyenä aikana. Tässä vaihtoehdossa viranomaisen mahdollisuus puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin ei olisi tehostunut yhtä paljon. Kansalaisuuslaissa säädetyn määräajan nostaminen vain kahdella vuodella olisi voinut tosiasiallisesti jäädä merkitykseltään vähäisemmäksi.

Tässä esityksessä päädyttiin sen vuoksi ehdottamaan määräajan pidentämistä kaksinkertaiseksi, minkä lisäksi lain sanamuotoa täsmennettäisiin muun petollisen, kansalaisuuden myöntämiseen johtaneen toiminnan osalta. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin siten päättää myös esimerkiksi sillä perusteella, että kansalaisuushakemukseen liitetyn kielitodistuksen taustalla olisi ollut hakijan tahallinen väärinkäyttö, jonka vuoksi kansalaisuus olisi myönnetty hänelle virheellisesti.

Rikokseen perustuvan kansalaisuuden menettämisen osalta oli puolestaan esillä sellainen vaihtoehto, jossa olisi muutettu ainoastaan sitä, minkä pituisen vankeus- tai yhdistelmärangaistuksen yhteydessä kansalaisuuden voi menettää. Tällaisessa vaihtoehdossa ei olisi kuitenkaan muutoin laajennettu sitä, mihin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää. Tällainen vaihtoehto olisi saattanut rajata säännösten soveltamisen ulkopuolelle sellaisia tapauksia, joissa on vakavasti vaarannettu Suomen elintärkeitä etuja. Erityisesti tämä olisi koskenut terrorismirikoksia, joita ei olisi tarkoituksenmukaisella tavalla katettu tässä vaihtoehdossa.

Nykyisin kansalaisuuden menettämisen perusteena voi olla vain sellainen maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikos, josta voi lain mukaan seurata kahdeksan vuotta vankeutta. Nykyisessä sääntelyssä otetaan siten huomioon sekä säädetty enimmäisrangaistus että konkreettisesti tuomittu rangaistus. Tällä tavoin on pyritty varmistamaan, että sääntely on yhdenmukaista kansalaisuusyleissopimuksen kanssa ja että kansalaisuuden voi menettää vain sellaisen teon perusteella, joka on kohdistunut Suomen elintärkeisiin etuihin ja vakavalla tavalla vaarantanut tällaisia etuja.

Muutoksia valmisteltaessa pohdittiin myös sellaista vaihtoehtoa, jossa kansalaisuuden olisi voinut menettää mihin tahansa maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella. Rikoslain 12, 13 ja 34 a luvut sisältävät kuitenkin vakavuudeltaan eriaisteisia rikoksia, joista osa on myös tuottamuksellisia. Tässä esityksessä päädyttiin siksi ehdottamaan, että kansalaisuuden menettämisen perusteena voisi jatkossa olla sellaisia rikoksia, joista voi lain mukaan seurata kuusi vuotta vankeutta. Tällä tavoin sääntelyssä huomioitaisiin jatkossakin myös rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus.

Muutosta valmisteltaessa pohdittiin lisäksi mahdollisuutta muuttaa lakia siten, että kansalaisuuden olisi voinut menettää syyllistyttyään sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen, josta olisi tuomittu ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärangaistukseen. Tällaisessa vaihtoehdossa merkitystä olisi ollut rangaistuslajilla, ei sen sijaan tuomitun rangaistuksen pituudella. Rangaistuslajin valintaan voi kuitenkin vaikuttaa myös henkilön aiempi rikollisuus, minkä vuoksi ehdoton vankeus ei kerro suoraan ainoastaan siitä, miten vakavasta rikoksesta tällainen rangaistus on tuomittu. Tästä syystä päädyttiin ehdottamaan, että kansalaisuuden menettämistä koskevilla säännöksissä olisi jatkossakin maininta sekä rangaistuslajista että rangaistuksen pituudesta.

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin tuomitun rangaistuksen pituutta koskevan kriteerin laskemista yhdellä vuodella nykyisestä viidestä neljään vuoteen. Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa ehdotettavaa vaatimusta tuomitun rangaistuksen pituudesta laskettiin kuitenkin edelleen neljästä kahteen vuoteen. Kahden vuoden ehdottoman vankeustuomion voidaan arvioida osaltaan osoittavan rikoksen vakavuutta, koska kahta vuotta pidempää vankeusrangaistusta ei voida määrätä ehdollisena ja yleinen rangaistuskäytäntö esimerkiksi sellaisesta vakavasta rikoksesta kuin törkeästä pahoinpitelystä on ollut noin kaksi vuotta vankeutta. Näin voitaisiin myös turvata neljän vuoden vaatimusta kattavammin säännösten kansallista turvallisuutta edistävien tavoitteiden toteutuminen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Selvitetty henkilöllisyys

Ruotsin kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakija pystyy osoittamaan henkilöllisyytensä kansalaisuusvaltionsa passilla tai henkilöllisyysasiakirjalla. Passin tai henkilöllisyysasiakirjan on oltava hakijan kansalaisuusvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama. Hakijan on pitänyt itse hakea tai noutaa asiakirja toimivaltaiselta viranomaiselta. Henkilöllisyyden voi osoittaa myös sellaisella passilla, joka ei enää ole voimassa. Asiakirjassa on oltava hakijan valokuva. Joissakin yksittäistapauksissa henkilöllisyyttä voidaan pitää varmistettuna, vaikka hakijan esittämät asiakirjat eivät täytä kaikkia vaatimuksia. Useamman tällaisen asiakirjan voidaan katsoa yhdessä osoittavan hakijan henkilöllisyyden.¹⁵

Myös hakijan puoliso, vanhemmat, aikuiset lapset ja sisarukset voivat joissakin tilanteissa todistaa hakijan henkilöllisyyden. Edellytyksenä on se, että hakijan lähiomainen on Ruotsin kansalainen ja että hän on itse osoittanut henkilöllisyytensä jollakin nykyisin hyväksyttävällä tavalla. Maahanmuuttovirasto tarkastelee tällaisen henkilön ja hakijan lupa-asioissa antamien tietojen yhdenmukaisuutta. Hakijan on pitänyt asua lähiomaisensa kanssa yhdessä jo ennen Ruotsiin muuttamista ja niin kauan, että lähiomaisella on riittävät tiedot hakijan taustasta ja elämästä hakijan henkilöllisyyden vahvistamista varten.¹⁶ Joidenkin maiden osalta on erityistä ohjeistusta henkilöllisyyden osoittamisesta, ja tämä ohjeistus koskee mm. afganistanilaisia, irakilaisia, somalialaisia, eritrealaisia ja palestiinalaisia asiakirjoja.¹⁷

Varmistetun henkilöllisyyden vaatimuksesta voidaan poiketa sillä perusteella, että hakija on asunut Ruotsissa vähintään kahdeksan vuotta, tiedot hänen henkilöllisyydestään ovat uskottavia ja hakijalla ei ole mahdollisuutta hankkia henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Henkilöllisyyttä pidetään uskottavana, jos hakija on asunut Ruotsissa yhtäjaksoisesti vähintään kahdeksan vuotta ja hänen henkilöllisyytensä on sinä aikana pysynyt samana. Henkilöllisyyttä koskevasta vaatimuksesta poikkeaminen on vaikeampaa, jos hakija on Ruotsissa asumisensa aikana muuttanut henkilöllisyyttään. Hakija ei voi laskea asumisaikaansa mukaan sellaista aikaa, jonka hän on ollut Ruotsissa väärällä henkilöllisyydellä.¹⁸

Norjan kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakijan henkilöllisyys on todennettu. Annettujen tietojen oikeellisuudesta ei saa olla epäilyä. Jos hakija on syntynyt ulkomailla, henkilöllisyys osoitetaan yleensä hakijan kansalaisuusvaltion passilla. Passin ei tarvitse olla voimassa. Norjassa syntyneiden hakijoiden ei tarvitse esittää passia. Turvapaikan saaneiden henkilöiden ei tarvitse esittää passia, mutta heidän on toimitettava kaikki muut mahdolliset henkilöllisyysasiakirjansa. Myös alle 18-vuotiaana Norjaan saapuneiden hakijoiden osalta voidaan poiketa passin esittämisen vaatimuksesta.¹⁹ Norja hyväksyy osan Somalian passeista,

¹⁵ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Ansok-om-medborgarskap/Medborgarskap-for-vuxna.html#identitet>

¹⁶ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Ansok-om-medborgarskap/Medborgarskap-for-vuxna.html#identitet>

¹⁷ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Migrationsverkets-bedomning-av-identitetsdokument.html#Afghanistan>

¹⁸ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Ansok-om-medborgarskap/Medborgarskap-for-vuxna.html#identitet>

¹⁹ <https://www.udi.no/en/word-definitions/clarified-identity-in-citizenship-cases/>

ja Somalian kansalaisella on oltava Somalian passi, ellei hänellä ole pakolaisasemaa.²⁰ Irakin kansalaisille on ollut henkilöllisyyden selvittämistä varten ohjelma, joka on päättynyt.²¹

Tanskan kansalaisuutta hakevan on liitettävä hakemukseensa kopio passin siitä sivusta, jossa on hänen valokuvansa ja tietonsa.²² Selvitettyä henkilöllisyyttä ei ole mainittu erikseen Tanskan kansalaisuuden edellytyksenä.²³

Islannin kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakija osoittaa henkilöllisyytensä tyydyttävällä tavalla toimittamalla kopion passistaan. Passikopiot voidaan korvata joidenkin henkilökorttien kopioilla.²⁴

Alankomaiden kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on se, että hakija pystyy osoittamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa asiakirjanäytöllä.²⁵ Kansalaisuutta hakevan on esitettävä voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja sekä syntymätodistus alkuperämaastaan.²⁶ Syntymätodistuksen voi ohjeistuksen mukaan hankkia myös toisen henkilön, kuten perheenjäsenen, ystävän tai lakimiehen avulla.²⁷

Henkilöllisyyttä koskevien asiakirjojen esittämisestä voi pyytää Alankomaissa poikkeusta sillä perusteella, että tällaisten asiakirjojen saaminen ei ole mahdollista. Jos hakijalla on pysyvä pakolaisen oleskelulupa, häneltä ei edellytetä passin esittämistä, vaan tällöin riittää syntymätodistus, jos hakija on syntynyt jossakin muussa kuin siinä maassa, josta hän on paennut. Väestötietojärjestelmään kansalaisuudettomaksi merkityltä hakijalta ei niin ikään edellytetä passia, mutta useimmissa tapauksissa kansalaisuudettoman hakijan on esitettävä syntymätodistus. Asiakirjanäytön vaatimuksesta poiketaan myös esimerkiksi siinä tapauksessa, että hakijan asiakirjat ovat sellaisesta maasta, jota Alankomaat ei ole tunnustanut. Joidenkin maiden osalta hyväksytään muita asiakirjoja. Erityinen ohjeistus koskee afganistanilaisia, kiinalaisia, eritrealaisia, irakilaisia, syyrialaisia ja azerbaidzhanilaisia asiakirjoja. Somalian kansalaisilta ei edellytetä Alankomaiden kansalaisuuden saamista varten syntymätodistuksen eikä passin esittämistä. Myös Syyrian kansalaisten osalta asiakirjanäytön vaatimuksesta poiketaan laajasti. Muissa tilanteissa on osoitettava asiakirjoin, miksei syntymätodistuksen tai passin saaminen ole mahdollista.²⁸

Saksan kansalaisuuden saaminen edellyttää selvitettyä henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta.²⁹ Kansalaisuutta hakevan on osoitettava henkilöllisyytensä passilla tai virallisella henkilöllisyysasiakirjalla. Jos se ei kuitenkaan ole mahdollista, henkilöllisyys voidaan osoittaa

²⁰ <https://www.udi.no/en/important-messages/somali-nationals-who-do-not-have-refugee-status-must-obtain-a-somali-passport/>

²¹ <https://www.udi.no/en/important-messages/identity-clarification-program>

²² <https://lifeindenmark.borger.dk/settle-in-denmark/danish-citizenship/guidance-on-how-to-apply-for-danish-citizenship>

²³ <https://lifeindenmark.borger.dk/settle-in-denmark/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>

²⁴ <https://island.is/en/electronic-application-for-icelandic-citizenship/conditions>

²⁵ <https://ind.nl/en/dutch-citizenship/becoming-a-dutch-national-through-naturalisation#requirements>

²⁶ <https://ind.nl/en/dutch-citizenship/becoming-a-dutch-national-through-naturalisation#process-and-costs>

²⁷ <https://ind.nl/en/lack-of-documentary-evidence>

²⁸ <https://ind.nl/en/lack-of-documentary-evidence>

²⁹ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/einbuengerung/einbuengerung-node.html>

myös muilla virallisilla asiakirjoilla, kuten ajokortilla tai syntymätodistuksella. Jos sekään ei ole mahdollista, voidaan hyödyntää myös muunlaista näyttöä, kuten todistajanlausuntoja. Viime kädessä kansalaistamisesta päättävä viranomainen voi käyttää kokonaisharkintaa. Hakijalla on velvollisuus myötävaikuttaa henkilöllisyytensä selvittämiseen. Edellä mainittuja eri keinoja voidaan käyttää, jos hakija ei ole myötävaikutuksestaan huolimatta pystynyt esittämään riittävää selvitystä henkilöllisyydestään.³⁰

Itävallassa kansalaisuushakemus jätetään henkilökohtaisesti. Kansalaistamisen edellytyksenä ei ole mainittu erikseen henkilöllisyyttä koskevaa selvitystä.³¹

5.2.2 Kansallinen turvallisuus

Ruotsin kansalaisuuden saaminen edellyttää nuhteettomuutta. Nuhteettomuusedellytyksen täyttymisen arviointia varten tarkastetaan eräiden maksuvelvoitteiden hoitaminen ja se, onko hakija mahdollisesti syyllistynyt rikoksiin. Ruotsin maahanmuuttovirasto saa hakijasta turvallisuuteen liittyviä tietoja Ruotsin turvallisuuspoliisilta.³²

Ruotsin maahanmuuttovirasto voi pyytää kansalaisuusasiassa turvallisuuspoliisin lausuntoa siitä, onko käsillä joitakin asiaan vaikuttavia Ruotsin turvallisuutta koskevia seikkoja. Jos turvallisuuspoliisi arvioi henkilön muodostavan turvallisuusuhan, se voi ehdottaa Maahanmuuttovirastolle hakemuksen hylkäämistä Ruotsin turvallisuuteen liittyvistä syistä. Turvallisuuspoliisi toimii asiantuntijaviranomaisena sen arvioinnissa, ketkä voivat olla uhkana Ruotsin turvallisuudelle. Päätöksen kansalaisuushakemukseen tekee Ruotsin maahanmuuttovirasto, ja kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla. Maahanmuuttovirastossa on erityisiä turvallisuusasioiden parissa työskenteleviä yhteyshenkilöitä ja asiantuntijoita. Vuonna 2022 Maahanmuuttovirasto pyysi turvallisuuspoliisilta lausuntoa yhteensä 788 kansalaisuusasiassa. Turvallisuuspoliisi ehdotti hakemuksen hylkäämistä yhteensä 490 kansalaisuusasiassa.³³

Ruotsin kansalaisuuslaki on muuttunut lokakuun 2024 alusta lukien siten, että kansalaisuusilmoitukset tehdään keskitetysti Ruotsin maahanmuuttovirastolle.³⁴ Kansalaisuuden saaminen nuoren henkilön kansalaisuusilmoituksen perusteella edellyttää sitä, että hakija ei ole syyllistynyt vakaviin rikoksiin, että hän ei muodosta uhkaa Ruotsin kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle ja että hän ei ole toiminut sellaisessa

³⁰ Identitätsnachweis bei Einbürgerung in Deutschland, 25.1.2023, s. 2

(<https://www.bundestag.de/resource/blob/935768/6be3c15dacbcf49b616de26a5f02e7f0/WD-3-004-23-pdf.pdf>).

³¹

https://www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_aus_anderen_staaten/staatsbuergerschaft/1/Seite.260421.html

³² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82/

³³ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Migrationsverket-svarar/Migrationsverket-svarar/2023-12-13-Migrationsverket-svarar-sa-arbetar-vi-for-att-upptacka-sakerhetsshot.html>

³⁴ <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Becoming-a-Swedish-citizen/Nyhetsarkiv/2024-09-25-On-1-October-the-rules-for-Swedish-citizenship-will-change---for-young-people-for-people-in-a-vulnerable-situation-and-for-Nordic-citizens.html>

ryhmittymässä tai järjestössä, jonka toiminta järjestelmällisesti, laajasti ja vakavasti vaarantaa muita ihmisiä.³⁵

Norjan kansalaisuuslain 7 §:n 1 momentti sisältää luettelon edellytyksistä, joilla kansalaisuus voidaan myöntää hakemuksen perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan kansalaisuus voidaan kuitenkin jättää myöntämättä perustavanlaatuisten kansallisten etujen tai ulkopoliittisten syiden perusteella.³⁶ Norjassa on annettu erityistä ohjeistusta asian käsittelystä sellaisissa tapauksissa, joissa on mahdollisesti käsillä joitakin tällaisia perusteita.³⁷

Kansalaisuus voidaan jättää myöntämättä perustavanlaatuisten kansallisten etujen vuoksi esimerkiksi silloin, kun hakijalla on kytköksiä kansainväliseen terrorismiin. Kyse voi olla myös esimerkiksi vakoilusta. Kansalaisuushakemusten käsittelyssä on ohjeistettu kiinnittämään huomiota esimerkiksi mahdolliseen hakijaa koskevaan pakotepäätökseen tai siihen, onko hänellä yhteyksiä ollut johonkin turvallisuuspalveluun tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Jos asiassa havaitaan perustavanlaatuisiin kansallisiin etuihin viittaavia seikkoja, Norjan ulkomaalaisvirasto on yhteydessä poliisin turvallisuuspalveluun tai ulkoministeriöön. Poliisin turvallisuuspalvelu arvioi, muodostaako hakija uhan perustavanlaatuisille kansallisille eduille. Ulkoministeriö arvioi puolestaan asiaa ulkopoliittisesta näkökulmasta. Myös ulkomaalaislautakunta voi arvioida, onko asiassa perusteita kielteiselle päätökselle perustavanlaatuisten kansallisten etujen tai ulkopoliittisten syiden vuoksi.³⁸

Tanskan kansalaisuus myönnetään ulkomaalaisille erityisellä kansalaistamislaila. Ennen kuin ulkomaalainen lisätään mukaan kansalaistamislakiehdotukseen, poliisin tiedustelupalvelu arvioi sitä, voiko ulkomaalainen vaarantaa valtion turvallisuutta.³⁹ Jos hakijan arvioidaan vaarantavan valtion turvallisuutta, parlamentin kansalaistamisvaliokunnalle esitetään, että hänet jätettäisiin kansalaistamatta.⁴⁰

Itävallan kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, ettei hakijan kansalaistaminen olennaisesti heikennä Itävallan kansainvälisiä suhteita eikä siitä aiheudu vahinkoa tasavallan eduille. Hakijalta edellytetään myönteistä suhtautumista Itävallaa kohtaan ja takeita siitä, ettei hän aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.⁴¹

Saksan kansalaisuutta ei myönnetä, jos käsillä on eräitä kansalaistamista vastaan puhuvia seikkoja eli poissulkemisperusteita. Näihin perusteisiin kuuluu muun muassa se, että hakija on toiminut perustuslain tai vapaan demokraattisen järjestyksen vastaisesti. Jos hakijalla on

³⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82/

³⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51/>

³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-behandling-av-saker-etter-statsborgerloven-som-kan-berore-grunnleggende-nasjonale-interesser-eller-utenrikspolitiske-hensyn/id3048577/>

³⁸ Rundskriv F-05-18 Instruks om behandling av saker etter statsborgerloven som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, s. 3–7, 9 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff6a02f6728414f9da59be02de66e29/rundskriv-f-05-18.pdf>).

³⁹ <https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L61/spm/10/svar/2002295/2788287/index.htm>

⁴⁰ <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9461>

⁴¹ <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=5>

aiemmin ollut perustuslain vastainen vakaumus, hänen on kansalaisuuden saadakseen pystyttävä osoittamaan uskottavasti, ettei hänellä ole enää tällaista vakaumusta.⁴²

Alankomaiden kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakija ei vaaranna yleistä järjestystä eikä kansallista turvallisuutta. Kansalaisuutta ei voi saada, jos on syyllistynyt rauhaa vastaan tehtyihin rikoksiin, sotarikoksiin tai rikoksiin ihmisyyttä vastaan.⁴³

5.2.3 Nuhteettomuus

Ruotsissa myös rikokseen syyllistynyt henkilö voi saada kansalaisuuden, mutta rikokseen syyllistymisestä seuraa odotusaika, joka lasketaan yleensä rikoksen tekopäivästä alkaen ja pitkien vankeusrangaistusten osalta siitä ajankohdasta, jolloin rangaistus on suoritettu. Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on odotusajan kulumisen lisäksi se, että rikoksesta annettu rangaistus on suoritettu kokonaisuudessaan. Odotusajan pituus vaihtelee yhdestä vuodesta yli kymmeneen vuoteen. Esimerkiksi kuuden vuoden vankeusrangaistuksen suorittamisesta alkaa vähintään kymmenen vuoden odotusaika.⁴⁴

Norjassa kansalaisuuden saamista joutuu odottamaan tavallista kauemmin, jos on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, josta on tuomittu vähintään kymmenen päivän pituiseen vankeusrangaistukseen, yhdyskuntapalveluun tai nuorisorangaistukseen taikka sakkorangaistukseen, jonka vaihtoehtoinen vankeusrangaistus on vähintään kymmenen päivää. Odotusajan pituus vaihtelee kahdesta ja puolesta vuodesta 39 vuoteen. Toistuva syyllistyminen rikoksiin pidentää odotusaikaa. Kansalaisuutta ei voi saada, ennen kuin vankeusrangaistus on suoritettu kokonaisuudessaan.⁴⁵

Tanskassa kansalaistaminen edellyttää sitä, että hakija ei ole syyllistynyt eräisiin rikoksiin. Tanskan kansalaisuutta ei voi saada, jos on syyllistynyt esimerkiksi maan itsenäisyyttä ja turvallisuutta vastaan tehtyihin rikoksiin, perustuslakia ja valtion ylintä johtoa vastaan tehtyihin rikoksiin, terrorismirikoksiin tai lapsiin kohdistuneisiin väkivalta- tai seksuaalirikoksiin.⁴⁶

Islannin kansalaisuutta ei voi saada ennen odotusajan päättymistä, jos hakija on tuomittu sakko- tai vankeusrangaistukseen. Alle 80 000 Islannin kruunun sakkorangaistuksesta ei seuraa odotusaikaa. Sitä ankarammista rangaistuksista seuraavat odotusajat vaihtelevat yhdestä vuodesta 25 vuoteen. Toistuva syyllistyminen rikoksiin pidentää odotusaikaa.⁴⁷

Saksassa kansalaistaminen edellyttää sitä, että hakijaa ei ole tuomittu rikoksesta rangaistukseen. Enintään 90 päiväsakon rangaistukset tai enintään kolmen kuukauden ehdolliset vankeusrangaistukset eivät silti estä Saksan kansalaisuuden saamista. Esimerkiksi

⁴² <https://www.xn--einbrgerung-whb.de/fragebogen.php>

⁴³ <https://ind.nl/en/public-order-policy-naturalisation-and-option>

⁴⁴ <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Becoming-a-Swedish-citizen/Apply-for-citizenship/Citizenship-for-adults.html#orderly>

⁴⁵ <https://www.udi.no/en/word-definitions/waiting-times-for-norwegian-citizenship-for-convicted-persons-and-people-who-have-been-fined/>

⁴⁶ <https://lifeindenmark.borger.dk/settle-in-denmark/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>

⁴⁷ <https://island.is/en/electronic-application-for-icelandic-citizenship/conditions>

antisemitistisestä tai rasistisesta rikoksesta tuomitut henkilöt eivät voi kuitenkaan saada Saksan kansalaisuutta.⁴⁸

Itävallassa kansalaistaminen edellyttää sitä, että hakijaa ei ole tuomittu vapausrangaistukseen eikä hänellä ole tuomioistuimessa vireillä sellaista asiaa, jonka vuoksi hänet saatetaan tuomita vapausrangaistukseen. Myös eräät muut rangaistukset estävät kansalaisuuden saamisen.⁴⁹

Alankomaiden kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakija ei vaaranna yleistä järjestystä. Eräät rikokset ja rangaistukset vaikuttavat siten, että kansalaisuuden voi saada vasta viiden vuoden kuluttua rangaistuksen suorittamisesta. Kansalaisuutta ei lisäksi voi saada ollessaan epäiltynä tällaisesta rikoksesta. Alankomaiden kansalaisuuden saaminen ei ole mahdollista edes rangaistuksen suorittamisen ja määräajan kuluttua, jos on tuomittu syyllistymisestä rauhaa vastaan tehtyihin rikoksiin, sotarikoksiin tai rikoksiin ihmisyyttä vastaan.⁵⁰

5.2.4 Toimeentulo

Ruotsissa ei ole tällä hetkellä toimeentuloedellytystä. Kansalaisuus voidaan evätä, jos hakija on laiminlyönyt elatusvelvollisuuden tai julkisoikeudellisen maksuvelvoitteen hoitamisen.⁵¹ Ruotsissa on kuitenkin suunniteltu uutta toimeentuloedellytystä (Statens offentliga utredningar, SOU 2025:1, s. 322).⁵² Edellytys ei täytyisi, jos hakija olisi kansalaisuuden hakemista edeltäneiden kolmen vuoden aikana turvautunut yhteensä yli kuuden kuukauden ajan toimeentulotukeen.

Norjan kansalaisuuden saamista varten ei edellytetä toimeentulon osoittamista.⁵³ Hakijalla on kuitenkin oltava pysyvä oleskelulupa tai hänen on täytettävä sen myöntämisen edellytykset. Pysyvään oleskelulupaan liittyy toimeentulovaatimus. Toimeentulon voi pysyvää oleskelulupaa varten osoittaa esimerkiksi työstä tai yritystoiminnasta saaduilla tuloilla, eläkkeellä, vuokratuloilla, sairaus-, vanhempain- ja työttömyysetuuksilla ja opintolainalla. Toimeentulon osoittamista vaaditaan 18–67-vuotiailta henkilöiltä.⁵⁴

Lisäksi kansalaisuuden voi Norjassa saada yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen, jos hakijan toimeentulo on riittävä.⁵⁵ Kyseessä on siten toimeentulon osoittamiseen liittyvä kannustin yleisen kansalaistamisen edellytyksen sijaan. Riittävällä toimeentulolla tarkoitetaan tällöin sitä, että hakijan vuoden aikana saamat tulot ja etuudet ovat vähintään kolminkertaiset verrattuna kansallisen vakuutusjärjestelmän perusmäärään. Tuloihin ja etuuksiin lasketaan mukaan

⁴⁸

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/EN/topics/ministry/staatsangehoerigkeits_reform_en/staatsangehoerigkeits-reform-liste.html

⁴⁹ <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=5>

⁵⁰ <https://ind.nl/en/public-order-policy-naturalisation-and-option>

⁵¹ <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Becoming-a-Swedish-citizen/Apply-for-citizenship/Citizenship-for-adults.html>

⁵² <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/01/sou-20251/>

⁵³ <https://www.regjeringen.no/en/topics/immigration-and-integration/asd/statsborgerloven/id2343481/>

⁵⁴ <https://www.udi.no/en/word-definitions/requirement-to-financially-support-yourself-in-order-to-get-a-permanent-residence-permit/>

⁵⁵ <https://www.udi.no/en/important-messages/Sufficient-income-for-reduced-residence-time-when-applying-for-citizenship/>

esimerkiksi työstä ja liiketoiminnasta saadut tulot, sairaus-, äitiys-, vanhempain-, vammais- ja työttömyysetuudet sekä eläkkeet, samoin kiinteän omaisuuden myynnistä saadut pääomatulot.

Tanskan kansalaisuuden edellytyksiin kuuluu toimeentuloedellytys.⁵⁶ Lähtökohtana on se, ettei hakija ole saanut tiettyjä sosiaalietuksia viimeisen kahden vuoden aikana. Lisäksi yleensä edellytetään, ettei hakija ole saanut näitä etuuksia viimeisten viiden vuoden aikana yhteensä yli neljän kuukauden ajan. Toimeentuloedellytys voi kuitenkin täytyä, jos hakija on saanut taloudellista tukea yksittäisiä vähäisiä summia, jotka eivät suoraan liity sellaisiin tukiin tai etuuksiin, jotka vastaavat palkkaa tai eläkettä tai korvaavat niitä. Esimerkiksi valtion koulutustuen, varhaiseläkkeen tai kansaneläkkeen saaminen ei estä Tanskan kansalaisuuden saamista. Eräiden muiden etuuksien saaminen yli neljän kuukauden ajan lisätään vaadittavaan omavaraisuuden aikaan. Hakemuksen käsittelyn aikana hakija voi yleensä saada sosiaalietuksia. Puolisolta saatu taloudellinen tuki ei estä kansalaisuuden saamista.

Tietyissä tapauksissa hakemus voidaan jättää Tanskan parlamentin kansalaistamisvaliokunnalle, joka arvioi, voidaanko hakija vapauttaa jostakin kansalaistamisen edellytyksestä, kuten toimeentuloedellytyksestä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa esimerkiksi sairauden tai pitkäaikaisen vammaisuuden vuoksi. Kansalaistamisvaliokuntaa voidaan pyytää poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä myös esimerkiksi erityisistä syistä tai sen vuoksi, että hakija on ollut äitiyslomalla.

Islannissa kansalaisuutta hakevan on osoitettava, että hänellä on riittävät varat tai tulot tai että hän pystyy muutoin taloudellisesti elättämään itsensä.⁵⁷ Edellytyksenä on se, että hakija ei ole saanut kunnalta taloudellista tukea viimeisten kolmen vuoden aikana ja että hän on tuona aikana saanut toimeentulonsa laillisesta lähteestä. Toimeentulon voi osoittaa esimerkiksi työsopimuksilla tai verotustodistuksilla, vammais- tai työttömyysetuuksilla, tutkimusapurahoilla, pankin tilitiedoilla tai opintolainalla. Toimeentuloa ei voi osoittaa esimerkiksi kiinteällä omaisuudella.

Toimeentuloedellytys ei koske alle 18-vuotiaita. Iältään 18–20-vuotiaiden opiskelijoiden osalta toimeentuloedellytyksestä poiketaan osittain. Avioparien osalta riittää, että toinen puolisoista osoittaa kummankin puolison toimeentulon. Hakijan ei tarvitse osoittaa toimeentuloa, jos hän on täyttänyt 67 vuotta.

Saksan kansalaisuuden saaminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että hakija pystyy itse huolehtimaan omasta ja perheenjäsentensä toimeentulosta. Edellytyksenä on se, että hakija ei ole saanut tiettyjä etuuksia. Tästä vaatimuksesta poiketaan kuitenkin entisten vierastyöntekijöiden ja heidän puolisoitensa osalta. Kansalaisuus voidaan myöntää myös sellaisille henkilöille, jotka ovat viimeksi kuluneiden 24 kuukauden aikana työskennelleet kokopäiväisesti vähintään 20 kuukauden ajan. Toimeentulovaatimuksesta poiketaan myös siinä tapauksessa, että henkilön puoliso työskentelee kokopäiväisesti ja heidän perheeseensä kuuluu alaikäinen lapsi.⁵⁸

Itävallan kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakijan toimeentulo on riittävän turvattu tai että hän ei pysty huolehtimaan toimeentulostaan esimerkiksi vammaisuuden tai pitkäaikaisen

⁵⁶ <https://lifeindenmark.borger.dk/settle-in-denmark/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens--acquisition-of-danish-citizenship>

⁵⁷ <https://island.is/en/electronic-application-for-icelandic-citizenship/conditions>

⁵⁸ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/heimat/reform-staatsangehoerigkeitsrecht/reform-staatsangehoerigkeitsrecht-liste.html>

vakavan sairauden vuoksi. Toimeentuloa pidetään riittävän turvattuna, jos hakijalla on ollut säännöllisiä töihin tai yritystoimintaan perustuvia tuloja tai esimerkiksi vakuutusmaksuja viimeksi kuluneiden kuuden vuoden aikana keskimäärin 36 kuukauden ajan, joista kuusi kuukautta ajoittuu välittömästi ennen kansalaisuuden hakemista.⁵⁹

Alankomaiden kansalaisuuden saamiselle ei ole toimeentuloon liittyvää edellytystä.

5.2.5 Kansalaisuuden menettäminen

5.2.5.1 Väärien tietojen antamisen perusteella

Ruotsin perustuslaista seuraa, että Ruotsin kansalaisuutta ei voi menettää esimerkiksi väärien tietojen antamisen perusteella.⁶⁰ Ruotsin hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin mukaan Ruotsin kansalaisuutta ei voida ottaa pois sellaiselta Ruotsin kansalaiselta, joka asuu tai on asunut Ruotsissa.⁶¹ Esimerkiksi väärien tietojen antamiseen perustuva kansalaisuuden menettäminen edellyttäisi Ruotsissa hallitusmuodon muuttamista.⁶²

Norjan kansalaisuuden voi menettää, jos sen on saanut antamalla hakemuksessaan vääriä tai puutteellisia tietoja. Myös olennaisten tietojen tahallinen salaaminen voi olla peruste kansalaisuuden menettämiselle. Kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää esimerkiksi siinä tapauksessa, että hakija on antanut väärää tietoa omasta henkilöllisyydestään. Norjan ulkomaalaisvirasto saa tiedon kansalaisuuden menettämisen mahdollisesta perusteesta usein joltakin toiselta viranomaiselta, kuten poliisilta. Lapset eivät yleensä menetä kansalaisuuttaan vanhempiensa tai isovanhempiensa virheiden perusteella. Lapsena kansalaisuuden saaneet mutta sittemmin täysi-ikäiseksi tulleet henkilöt eivät niin ikään yleensä menetä kansalaisuuttaan tällaisella perusteella. Lapsi voi kuitenkin joissakin tilanteissa menettää kansalaisuuden, jos hänellä ei ole vahvaa sidettä Norjaan.⁶³

Islannissa perustuslaki estää kansalaisuuden menettämisen väärien tietojen antamisen perusteella. Islannin perustuslain 66 artiklan mukaan Islannin kansalaisuutta ei voida ottaa pois.⁶⁴

Saksan kansalaisuuden voi menettää sillä perusteella, että sen on saanut petoksella tai antamalla vääriä tai puutteellisia tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet kansalaisuuden myöntämiseen (Saksan kansalaisuuslaki 35 §). Kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä. Kansalaisuuden menettämisen vaikutuksesta muihin henkilöihin päätetään jokaisen muun henkilön osalta erikseen. Huomiota

⁵⁹ <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=5>

⁶⁰ <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Current-topics/The-Swedish-Migration-Agency-Answers/Migrationsverket-svarar/2023-06-02-The-Swedish-Migration-Agency-answers-how-do-you-get-Swedish-citizenship.html>

⁶¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/#K2

⁶² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/aterkallande-av-medborgarskap_h9023644/

⁶³ <https://www.udi.no/en/received-an-answer/revocation-losing-a-residence-permit-or-citizenship/citizenship/#link-19464>

⁶⁴ https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_iceland.pdf

kiinnitetään erityisesti siihen, mikä on ollut kunkin henkilön osuus väärinkäytökseen, sekä lapsen etuun.⁶⁵

Itävallan kansalaisuuden voi menettää, jos sen on saanut petollisella menettelyllä, kuten esittämällä väärennettyjä asiakirjoja, antamalla vääriä tietoja tai rikollisella toiminnalla. Kansalaisuuden voi tällaisessa tapauksessa menettää hallinnollisia menettelyjä koskevan yleisen lainsäädännön perusteella.⁶⁶

Alankomaiden kansalaisuuden voi menettää, jos myöhemmin ilmenee, että henkilö on kansalaisuutta hakiessaan jättänyt kertomatta eräitä tietoja. Kyse on sellaisista seikoista, joiden vuoksi kansalaisuutta ei olisi myönnetty, jos ne olisivat tiedossa aiemmin.⁶⁷

5.2.5.2 Eräisiin rikoksiin syylistymisen perusteella

Ruotsin kansalaisuutta ei voi menettää rikoksiin syylistymisen perusteella.⁶⁸ Ruotsin hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin mukaan Ruotsin kansalaisuutta ei voida ottaa pois sellaiselta Ruotsin kansalaiselta, joka asuu tai on asunut Ruotsissa.⁶⁹

Norjan elintärkeitä etuja vakavasti vaarantanut henkilö voi menettää kansalaisuuden, jos hänet tuomitaan sellaisesta rikoslain 16, 17 tai 18 luvun mukaisesta rikoksesta, joka voi johtaa vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistukseen (Norjan kansalaisuuslaki 26 a §). Kansalaisuutta ei voi kuitenkaan menettää turvallisuussalaisuuden paljastamisen perusteella.⁷⁰

Tanskan kansalaisuuden voi menettää silloin, kun henkilö tuomitaan sellaisesta rikoksesta, jolla hän on vakavasti vaarantanut valtion elintärkeitä etuja.⁷¹

Islannissa perustuslaki estää kansalaisuuden menettämisen rikoksiin syylistymisen perusteella. Islannin perustuslain 66 artiklan mukaan Islannin kansalaisuutta ei voida ottaa pois.⁷²

Alankomaiden kansalaisuuden voi menettää, jos henkilö on tuomittu Alankomaiden kuningaskunnan etuja tai turvallisuutta vastaan tehdystä rikoksesta, kuten sotarikoksesta tai terrorismirikoksesta. Alankomaiden kansalaisuuden voi menettää myös liittyttyään vapaaehtoisesti sellaisen valtion asevoimiin, joka on sodassa Alankomaita tai Alankomaiden liittolaista vastaan. Lisäksi kansalaisuuden voi menettää liittyttyään sellaiseen järjestöön, joka muodostaa uhan Alankomaiden kansalliselle turvallisuudelle.⁷³

⁶⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>

⁶⁶ <https://globalcit.eu/modes-loss-citizenship/>

⁶⁷ <https://ind.nl/en/public-order-policy-naturalisation-and-option#withdrawal-of-dutch-citizenship-if-information-has-been-withheld->

⁶⁸ <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Current-topics/The-Swedish-Migration-Agency-Answers/Migrationsverket-svarar/2023-06-02-The-Swedish-Migration-Agency-answers-how-do-you-get-Swedish-citizenship.html>

⁶⁹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/#K2

⁷⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

⁷¹ <https://uim.dk/statsborgerskab/danske-statsborgere/frakendelse-af-dansk-statsborgerskab/>

⁷² https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_iceland.pdf

⁷³ <https://www.government.nl/topics/dutch-citizenship/loss-of-dutch-citizenship/revocation-of-dutch-citizenship-by-the-authorities-of-the-netherlands>

Saksan kansalaisuuden menettää, jos on vapaaehtoisesti ilman Saksan viranomaisen lupaa liittynyt toisen kansalaisuusvaltionsa asevoimiin tai osallistunut ulkomailla terroristijärjestön taisteluihin (Saksan kansalaisuuslaki 28 §). Kansalaisuutta ei kuitenkaan menetä toisen kansalaisuusvaltion asevoimiin liittymisen perusteella, jos tällainen toiminta on perustunut valtioiden väliseen sopimukseen.⁷⁴

Itävallan kansalaisuuden voi menettää, jos henkilö on tuomittu vankeuteen terrorismirikoksesta. Kansalaisuuden voi menettää myös sillä perusteella, että on vakavasti vahingoittanut Itävallan etuja toisen valtion palveluksessa. Lisäksi kansalaisuuden voi menettää, jos on vapaaehtoisesti liittynyt vieraan valtion asevoimiin tai osallistunut aktiivisesti järjestäytyneen aseellisen ryhmän taisteluihin aseellisessa konfliktissa ulkomailla. Asevelvollisuuden suorittaminen toisessa kansalaisuusvaltiossa ei kuitenkaan johda kansalaisuuden menettämiseen.⁷⁵ Itävallan kansalaisuuslain 33 §:ssä on rikosten osalta viittaus maan rikoslain 278 b, 278 c, 278 d, 278 e, 278 f, 278 g ja 282 a §:ään.⁷⁶

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros

Toimeentuloedellytystä koskevia muutoksia pidettiin merkittävänä, ja muutosten arvioitiin myös lisäävän kansalaisuushakemuksiin tehtävien kielteisten päätösten ja näitä koskevien valitusten määrää. Työttömäksi joutumisen vaikutus kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen arvioitiin suureksi. Esitysluonnoksen mukaista kolmen kuukauden aikaa pidettiin lyhyenä aikana siihen, että sen ylittävän työttömyysetuuden ja/tai toimeentulotuen saamisen vuoksi toimeentuloa ei pidettäisi turvattuna. Huomiota kiinnitettiin myös kansalaisuushakemusten pitkiin käsittelyaikoihin, joiden vuoksi hakijan olisi käytännössä vaikeaa arvioida ja ennakoida sitä, täyttäisikö hän toimeentuloedellytyksen kansalaisuushakemuksen ratkaisuhetkellä. Lausuntopalautteessa arvioitiin yleisesti, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen voi olla vaikeaa ja että työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saatetaan jättää hakematta, jotta toimeentuloedellytys täytyisi. Toimeentuloedellytyksen arvioitiin vaikuttavan välillisesti myös lapsiin.

Kielteisten päätösten määrän arvioitiin voivan lisääntyä myös sellaisten säännösten perusteella, jotka koskisivat kansalaisuuden myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden perusteella. Kansallista turvallisuutta pidettiin sisällöltään mahdollisesti laajempaan kuin lain nykyisessä sanamuodossa olevaa valtion turvallisuutta, ja käsitteen katsottiin edellyttävän täsmentämistä. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös oikeusturvaan ja siihen, että hakija ei saa tietoa suojelupoliisin lausunnon sisällöstä.

Jotkut lausunnonantajat kannattivat esitysluonnoksen mukaisia tiukennuksia. Toiset lausunnonantajat taas eivät pitäneet muutoksia tarpeellisina tai vastustivat niitä. Kansalaisuuden menettämiseen liittyvän määräajan kaksinkertaistamista pidettiin merkittävänä. Osa lausunnonantajista katsoi, etteivät esitysluonnoksen mukaiset siirtymäsäännökset olleet riittävän kattavia. Jotkut lausunnonantajat pitivät eri vaiheissa tehtävien lainmuutosten

⁷⁴ <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>

⁷⁵ <https://www.bmeia.gv.at/en/travel-stay/living-abroad/citizenship-and-union-citizenship/loss-revocation-and-renunciation>

⁷⁶

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579&ShowPrintPreview=True>

yhteisvaikutusten arviointia riittämättömänä. Esitysluonnokseen sisältyvien muutosehdotusten kommentoinnin lisäksi lausuntopalaute sisälsi myös eräitä huomioita muista kansalaisuuslain muutostarpeista.

Lausuntopalautteen perusteella muokattiin ja täydennettiin esityksen perusteluja erityisesti kansallisen turvallisuuden ja toimeentuloedellytyksen osalta. Perusteluja täydennettiin erityisesti vaikutusten arvioinnin ja säätämisyjärjestysperustelujen osalta. Eräisiin rikoksiin syyllistymiseen perusteella päätettävän kansalaisuuden menettämisen osalta ehdotusta muutettiin siten, että vaatimusta tuomitun rangaistuksen pituudesta laskettiin kahteen vuoteen (33 a § 1 mom.). Nuhteettomuusedellytystä ja siihen liittyviä odotusaikoja koskevaa sääntelyä täsmennettiin erittäin vakavien rikosten osalta (19 a §). Yhteiskunnan etu lisättiin perusteeksi jättää kansalaisuus myöntämättä (6 a §). Siirtymäsäännöksiä tarkennettiin. Lisäksi lakiehdotukseen tehtiin eräitä muita, pääasiassa teknislouhteisia muutoksia. Myös kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää ajantasaistettiin (2 § 7 kohta).

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esityksen luonnoksesta lausunnon 5.3.2025. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos täytti hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa oli kuvattu selkeästi nykytila, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Valmistelussa oli hyödynnetty muiden maiden kokemuksia ja tilastotietoa. Olennaiset vaikutuslajit oli tunnistettu, mutta yhteiskunnallisia vaikutuksia tuli vielä tarkentaa. Tältä osin arviointineuvosto nosti keskeisimpänä esiin sen arvioinnin, miten ehdotus vaikuttaa hakijoihin, joilla on sairaus, vamma tai muu erittäin painava syy poiketa toimeentulovaatimuksesta. Arviointineuvoston mukaan jäi myös epäselväksi, vaikuttavatko muutokset hallintotuomioistuimien resurssitarpeisiin.

Arviointineuvoston lausunnon perusteella esitykseen lisättiin kokoava osio ehdotetun toimeentuloedellytyksen arvioiduista vaikutuksista sellaisiin hakijoihin, jotka eivät pystyisi täyttämään edellytystä pitkäaikaisen sairautensa tai vammaisuutensa vuoksi tai muusta erittäin painavasta syystä. Lisäksi täydennettiin arviota esityksen vaikutuksista hallinto-oikeuksiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälässä säädetään tietyistä kansalaisuuslaissa käytetyistä määritelmistä. Lapsella tarkoitetaan 7 kohdan mukaan alle 18-vuotiasta naimatonta henkilöä.

Pykälän 7 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi teknislouhteisesti siten, että lapsella tarkoitettaisiin alle 18-vuotiasta henkilöä. Kohdasta poistettaisiin viittaus siihen, että kyse on naimattomasta henkilöstä. Uusi lapsen määritelmä vastaisi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja kansalaisuusyleissopimuksen määritelmiä. Määritelmän muutos vastaisi myös sitä, mitä laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetään lapsen huollon päättymisestä.

Kansalaisuuslain lapsen määritelmän muutoksella olisi vaikutusta myös muihin kansalaisuuslain kohtiin, joissa on oletuksena se, että täysi-ikäiseksi voi tulla avioitumalla alle 18-vuotiaana. Samalla, kun lapsen määritelmää muutettaisiin, ehdotetaan tässä esityksessä muutettavaksi myös lain 13 §:n 1 momentin 1 kohtaa, 25 §:ää sekä 26 §:n 1 kohtaa, joissa määritelmällä on merkitystä.

6 §. Selvitetty henkilöllisyys. Pykälässä säädetään kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevasta selvitetystä henkilöllisyydestä. Pykälän 2 momentissa on säännökset siitä, mitä selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää ja mitä henkilöllisyyttä selvitetessä on otettava

huomioon. Pykälän 3 momentissa säädetään henkilöllisyyden pitämisestä selvitettyä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella. Pykälän 4 momentin säännökset koskevat kymmenen vuoden määräajan katkeamista.

Pykälän 3 momentin mukaisesti henkilöllisyyttä pidetään selvitettyä kymmenen vuoden määräajan kulumisen perusteella, vaikka hakija olisi aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 32) mukaan ajan kulumisen ja esiintymisen yhdellä henkilöllisyydellä osoittavat käytetyltä henkilöllisyydeltä tiettyä pysyvyyttä ja todennäköisyyttä. Määräajan laskeminen aloitetaan siitä ajankohdasta, jolloin henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään (mm. KHO 19.8.2016/3437).

Jos hakija on esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä, hänellä ei siten ole mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen ennen kymmenen vuoden ajan kulumista. Kymmenen vuoden määräaikaa on sovellettu vakiintuneesti myös muissa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöllisyyttä ei ole kokonaisharkinnan perusteella pidetty luotettavasti selvitettyä. Henkilöllisyyttä ei pidetty selvitettyä ilman kymmenen vuoden määräajan kulumista esimerkiksi tapauksessa, jossa hakija oli esittänyt henkilöllisyytensä tueksi väärennettyjä asiakirjoja (KHO 12.10.2017/5052).

Korkein hallinto-oikeus on luonnehtinut 3 momentin mukaista kymmenen vuoden määräaikaa siten, että kyseessä on hakijalle kuuluva viimesijainen keino osoittaa henkilöllisyytensä pysyvyyttä (KHO:2021:30). Kymmenen vuoden määräaika säilyisi jatkossakin viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hakijan henkilöllisyyttä ei voitaisi kokonaisharkinnan perusteella pitää luotettavasti selvitettyä. Lisäksi esitetään kuitenkin erillistä säännöstä niiden hakijoiden osalta, joille on yhden tai useamman kerran myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella sitä varten, että he pystyisivät hankkimaan kansalaisuusvaltionsa passin. Tältä hakijaryhmältä voitaisiin lähtökohtaisesti kohtuudella edellyttää aktiivisuutta henkilöllisyyttä koskevan asiakirjanäytön esittämisessä myös kymmenen vuoden määräajan kuluttua.

Ehdotettava muutos koskisi ainoastaan selkeästi rajattua hakijoiden ryhmää, jolle henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvän aktiivisuuden osoittaminen muodostaisi kohtuullisen vaatimuksen. Voimassa olevan lain perustelujen mukaisesti asiakirjanäytön edellyttäminen ei ole kaikissa tilanteissa kohtuullista, kun otetaan huomioon esimerkiksi pakolaisen asema, minkä lisäksi henkilöllisyyttä koskevilla asiakirjoilla ei ole merkitystä esimerkiksi silloin, kun valtiolta puuttuu toimivaltainen taho, joka voisi pätevästi antaa nämä asiakirjat (HE 235/2002 vp, s. 31–32). Ehdotettava muutos ei koskisi kansainvälistä suojelua saavaa hakijaa eikä sellaista hakijaa, jolle on myönnetty muukalaispassi sen vuoksi, että kansallisen passin hankkiminen voisi vaarantaa hänen kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenensä turvallisuuden. Näissä tilanteissa henkilöllisyydestä annettuja tietoja arvioitaisiin jatkossakin kokonaisharkinnalla 2 momentin mukaisesti. Jos henkilöllisyyttä ei kokonaisharkinnan perusteella pidettäisi luotettavasti selvitettyä, sovellettaisiin näissä tilanteissa jatkossakin viimesijaisena keinona kymmenen vuoden määräaikaa.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitettyä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, jos hakijalle olisi myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten. Lähtökohtana olisi se, että hakijan olisi tällaisessa tilanteessa esitettävä henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä myös kymmenen vuoden määräajan kuluttua. Kymmenen vuoden määräajan kulumisen ei siten olisi tällaisessa tilanteessa vaihtoehtona tarvittavan asiakirjanäytön hankkimiselle, vaan hakijan olisi myös kymmenen vuoden kuluttua esitettävä kansalaisuusvaltionsa passi tai selvitys siitä, että hän ei

yrityksistään huolimatta ole pystynyt saamaan sitä. Kansalaisuusvaltion passin esittämistä ei tällaisessa tilanteessa voitaisi lähtökohtaisesti pitää kohtuuttomana vaatimuksena kansalaisuuden saamiselle. Myös muu selvitys voitaisiin kuitenkin hyväksyä, jos siitä ilmenisi, että kansalaisuusvaltion passin saaminen ei ole ollut mahdollista sellaisista syistä, jotka eivät ole johtuneet hakijasta.

Tällaisena muuna selvityksenä hakijan olisi esitettävä asiakirjanäyttöä siitä, että hän olisi pyrkinyt hankkimaan kansalaisuusvaltionsa passin. Kansalaisuusvaltion passin hankkimiseen liittyvät käytännöt ja toimivaltaiset viranomaiset vaihtelevat maittain. Passin hankkiminen voi edellyttää paitsi yhteydenottoa edustustoon, myös matkustamista kyseiseen maahan. Mahdollinen matkustamiseen tarvittavan rahan puute ei lähtökohtaisesti riittäisi syyksi passin puuttumiselle. Hakija voisi mahdollisesti pyytää myös muita henkilöitä, kuten perheenjäseniä, ystäviä tai lakimiestä avustamaan passin hankkimisessa. Passin sijaan esitettävää selvitystä voisi olla esimerkiksi maan toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta ilmenisi, ettei hakija voi saada passia, ja mahdolliset perustelut tälle. Hakijan pyrkimystä passin hankkimiseen voisivat osoittaa myös esimerkiksi matkaliput, hakijan yhteydenotot toimivaltaiseen viranomaiseen ja tälle esitetyt passin hankkimiseen liittyvät pyynnöt.

Myös säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa olisi arvioitava, mitä henkilöllisyyteen liittyvää selvitystä hakijalta voidaan kohtuudella edellyttää. Harkinnassa huomioitaviin seikkoihin kuuluisi esimerkiksi se, milloin hakijalle olisi myönnetty muukalaispassi tai -passeja ja onko maan tilanteessa mahdollisesti tapahtunut sen jälkeen sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat asiaan. Uuden ja voimassa olevan passin esittäminen ei toisaalta välttämättä olisi tarpeen, jos hakija olisi aiemmin esittänyt kansalaisuusvaltionsa passin, jonka voimassaolo olisi päättynyt ennen kansalaisuuden hakemista tai kansalaisuushakemuksen ratkaisua.

Tässä esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentti, joka koskee asumisajan alkamista silloin, kun hakijan henkilöllisyys on ollut selvittämättä. Asumisaika alkaisi siten jatkossa aina 14 §:n 1 momentin säännösten mukaisesti. Lain 6 §:n 3 momentin mukaisena kymmenen vuoden määräaikana myös asumisaika kertyisi samanaikaisesti kansalaisuuslain asumisaikaa koskevien säännösten mukaisesti.

Pykälän 4 momentin säännöksiin kymmenen vuoden määräajan katkeamisesta ei ehdoteta muutoksia.

6 a §. *Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella.* Kansalaisuushakemusta koskevassa kansalaisuuslain 3 luvussa säädetään niistä perusteista, joilla henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset. Säännökset sisältyvät kansalaistamisen yleisiä edellytyksiä koskevaan 13 §:ään. Pykälän 3 momentin mukaan henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Pykälä lisättäisiin lain yleisiin säännöksiin. Se koskisi paitsi 3 luvun mukaisia kansalaisuushakemuksia, myös 4 luvun mukaisia kansalaisuusilmoituksia. Kansalaisuus jätettäisiin siten myöntämättä pykälässä mainituilla perusteilla myös ilmoitusmenettelyssä. Henkilölle ei myönnettäisi kansalaisuutta, vaikka hän täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, jos olisi perusteltua syytä epäillä,

että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella olisi vastoin valtion tai yhteiskunnan etua. Uusi pykälä korvaisi 13 §:n 3 momentin, joka tässä esityksessä ehdotetaan kumottavaksi.

Kansalaisuuslain 4 luvun mukaiset kansalaisuusilmoitukset koskevat rajattuja hakijaryhmiä, kuten eräitä Suomen kansalaisen lapsia, entisiä Suomen kansalaisia ja sellaisia Pohjoismaan kansalaisia, jotka ovat saaneet Pohjoismaan kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla. Näiden henkilöiden kansalaisuuden saamista on helpotettu ilmoitusmenettelyllä, jossa kansalaisuuden saamiselle on vähemmän edellytyksiä kuin hakemusmenettelyssä. Tässä esityksessä ei ole tarkoitus enemmälti muuttaa ilmoitusmenettelyä, mutta kansallisen turvallisuuden huomioimista myös ilmoitusmenettelyssä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Ilmoituksen perusteella myönnettävän kansalaisuuden saamisen edellytyksiä ei sen sijaan muutettaisi esimerkiksi asumisajan tai nuhteettomuuden osalta, eikä ehdotettavalla uudella 6 a §:llä lisättäisi kansalaisuusilmoituksiin tältä osin uusia edellytyksiä tai vaikutettaisi muutoin jo olemassa olevien edellytysten täyttymisen arviointiin.

Uuden 6 a §:n mukaan kansalaisuus jätettäisiin myöntämättä silloin, kun olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Kansallinen turvallisuus käsittää koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden. Siihen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Tällaisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta kuuluvat suojelupoliisin tehtäviin. Suojelupoliisi voi antaa omaan toimialaansa liittyviä lausuntoja Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi. Suojelupoliisin lausunnon mahdollisuudesta säädetään kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentissa. Voidaan pitää aiheellisenä, että kansalaisuutta ei myönnettäisi hakemuksen eikä ilmoituksen perusteella, jos kansalaisuuden myöntämisestä voitaisiin perustellusti epäillä aiheutuvan vaaraa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Uudessa pykälässä olisi myös samankaltainen yleislauseke, jollaisen perustuslakivaliokunta on lisännyt voimassa olevan 13 §:n 3 momenttiin (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II). Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus, minkä vuoksi päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Valiokunta on siksi lisännyt lakiin viittauksen muuhun painavaan syyhyn, jonka vuoksi kansalaistaminen hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Uuden 6 a §:n säännöksessä käytettäisiin ilmaisun ”kansalaistaminen” sijaan ilmaisua ”kansalaisuuden myöntäminen”, joka kattaisi yksiselitteisesti sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä tehtävän myönteisen päätöksen. Valtion edun ohien lisättäisiin maininta yhteiskunnan edusta. Toisin kuin voimassa olevassa 13 §:n 3 momentissa, ehdotettavissa säännöksissä ei mainittaisi kansallisen turvallisuuden ohella erikseen yleistä järjestystä.

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät perusteet muodostaisivat yhdessä yleislausekkeeseen sisältyvän muun painavan syyn kanssa kattavan, erityisesti erilaisissa turvallisuushkaan liittyvissä tilanteissa sovellettavan sääntelyn. Säännöksissä ei enää mainittaisi sellaista tilannetta, jossa kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen. Kansalaistamisen edellytyksenä olevasta asumisajasta seuraa muutoinkin se, ettei kansalaisuuden saaminen ole hakemuksen perusteella mahdollista ilman Suomeen asettumista. Kaikkiin kansalaisuusilmoituksiin ei toisaalta liity vaatimusta Suomessa asumisesta, mihin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia.

Kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto voi pyytää lausuntoa myös keskusrikospoliisilta. Keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluu mm. järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunta. Jos keskusrikospoliisi antaisi omaan toimialaansa liittyvän lausunnon, jonka mukaan se ei puoltaisi kansalaisuuden myöntämistä hakijalle, voitaisiin kansalaisuusasiassa päätyä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella siihen, että kansalaisuuden myöntäminen olisi muusta painavasta syystä vastoin valtion tai yhteiskunnan etua. Tällaisessa tilanteessa kansalaisuutta ei säännöksen mukaan myönnettäisi.

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansalaistamisen edellytyksiin kuuluu nuhteettomuusedellytys eli se, että hakija ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon. Nuori eli 18 vuotta täyttänyt mutta alle 23 vuoden ikäinen henkilö saa puolestaan 28 §:n perusteella ilmoituksesta kansalaisuuden mm. sillä edellytyksellä, että häntä ei ole tuomittu vankeusrangaistukseen. Myös Pohjoismaan kansalaisen ilmoituksessa on 30 §:n mukaan yhtenä edellytyksenä se, että henkilöä ei ole vaadittuna asumisaikana tuomittu vapausrangaistukseen. Tarkoitus on, että rikokseen syyllistymisen ja sen johdosta tuomittu rangaistus vaikuttaisivat jatkossakin kansalaisuuden saamiseen ensisijaisesti tällaisten nuhteettomuuteen liittyvien edellytysten kautta ja taustalla olisi siten normaali rikosprosessi. Mahdollisella hakijaa koskevalla, rikollisuuteen liittyvällä lausunnolla olisi sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä ainoastaan täydentävä merkitys. Kansalaisuus jätettäisiin sanamuodon mukaisesti myöntämättä vain painavasta valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä syystä.

Jos kansalaisuushakemukseen tai -ilmoitukseen tehtäisiin kielteinen päätös 6 a §:n perusteella, Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaisesti. Hallinto-oikeuden päätökseen voi puolestaan hakea muutosta saman lain 107 §:n mukaisesti, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on tutkia, onko yksilön oikeuksien ja yleisen edun välillä saavutettu asiassa oikeudenmukainen tasapaino (KHO:2007:49).

Tässä esityksessä ehdotetaan myös lisäselvitysten hankkimista koskevan 46 §:n 2 momentin muuttamista, jotta kansalaisuusilmoituksestakin voitaisiin pyytää suojelupoliisin tai keskusrikospoliisin lausuntoa.

13 §. Kansalaistamisen yleiset edellytykset. Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joilla ulkomaalaiselle myönnetään Suomen kansalaisuus hakemuksesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että siinä ei enää mainittaisi avioitumista alle 18-vuotiaana. Muutos liittyy 2 §:n 7 kohtaan ehdotettavaan muutokseen, jolla lapsen määritelmää ajantasaistettaisiin siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Muutoksella huomioitaisiin, että avioituminen ei enää vaikuta täysivaltaiseksi tuloon.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädetään toimeentulon selvittämisestä kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä. Hakijan kansalaistamisen yhtenä edellytyksenä on se, että hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa. Voimassa oleva laki tai sen esityöt (HE 235/2002 vp) eivät sulje pois mitään toimeentulon muotoa, joten hakija voi lähtökohtaisesti osoittaa toimeentulolleen minkä tahansa laillisen lähteen. Esimerkiksi pelkän toimeentulotuen varassa eläminen ei voimassa olevan sääntelyn perusteella estä kansalaisuuden saamista. Säännöksen kannalta keskeistä on tiedon saaminen hakijan toimeentulon lähteestä sekä toimeentulolähteen laillisuuden selvittäminen. Toimeentulolähteen selvittäminen liittyy voimassa olevassa sääntelyssä osaltaan sen varmistamiseen, että hakija täyttää kansalaistamisen muut edellytykset, erityisesti asumisaika- ja nuhteettomuusedellytyksen.

Pykälän 1 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen toimeentulolähteen ja erityisesti sen laillisuuden tarkastelun sijaan jatkossa tarkasteltaisiin ennemminkin turvattua toimeentuloa. Ehdotuksen mukaan hakijalta edellytettäisiin kansalaistamista varten sitä, että hänen toimeentulonsa olisi turvattu. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että muutoksen myötä kansalaistamista varten alettaisiin voimassa olevaa sääntelyä enemmän edellyttää toimeentulon ja kotoutumisen osoittamista erityisesti esimerkiksi työnteon tai yritystoiminnan kautta. Siten toimeentuloedellytystä ei voisi lähtökohtaisesti täyttää esimerkiksi silloin, jos hakijan toimeentulo perustuisi pelkästään viimesijaiseen yhteiskunnan myöntämään tukeen.

Keskeinen muutos olisi lisäksi se, että jatkossa toimeentuloedellytys olisi nykyistä selvemmin yksi kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä, jonka täyttymistä tarkasteltaisiin hakemusta ratkaistaessa itsenäisesti siinä missä asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytyksistäkin. Tästä huolimatta toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioinnilla voisi jatkossakin olla kuitenkin merkitystä myös muiden yleisten edellytysten täyttymisen tarkastelussa. Esimerkiksi pääosin ulkomailla työskentelystä saatu työtulo voisi edelleen antaa aihetta tarkastella tarkemmin, asuuko hakija tosiasiallisesti Suomessa ja täyttääkö hän asumisaikaedellytyksen.

Toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaisiin pykälän 1 momentin sanamuodon mukaisesti hakemusta ratkaistaessa. Ehdotetussa uudessa 17 a §:ssä säädettäisiin tarkemmin toimeentulon osoittamisesta sekä toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta.

Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslakiin uutta 6 a §:ää, jossa säädettäisiin kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan edun perusteella ja jota sovellettaisiin kansalaisuushakemusten lisäksi myös kansalaisuusilmoituksiin. Uudella 6 a §:llä olisi tarkoitus jatkossakin huomioida suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin toiminta lausunnonantajina kansalaisuusasioissa. Siten muutoksella ei kavennettaisi näiden viranomaisten mahdollisuutta lausua omaan toimialaansa liittyvistä asioista, vaan tämä mahdollisuus säilytettäisiin ennallaan.

14 §. Asumisajan alkaminen. Pykälässä säädetään kansalaistamisen edellytyksenä olevan asumisajan alkamisesta. Pykälän 2 momentissa on säännöksiä selvitetyn henkilöllisyyden vaikutuksesta asumisajan alkamiseen. Jos hakijan henkilöllisyys on ollut selvittämättä, hyväksyttävä asumisaika alkaa vasta, kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Tätä aikaisemmin oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi, samoin kuin alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

Lainkohdan merkitys on jäänyt käytännössä vähäiseksi korkeimman hallinto-oikeuden annettua vuosikirjapäätöksen (KHO:2008:5), jonka mukaan säännös asumisajan alkamisesta ei tullut sovellettavaksi, kun henkilöllisyyttä pidettiin selvitettyinä yksinomaan 6 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten täytyttyä. Tapauksessa oli siten kyse siitä, että henkilöllisyyttä pidettiin selvitettyinä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella ja asumisaika oli kertynyt samaan aikaan kymmenen vuoden määräajan kulumisen kanssa.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Suomen kansalaisuus myönnetään 6 §:n mukaisesti vain sillä edellytyksellä, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevat säännökset sisältyisivät jatkossa kokonaisuudessaan 6 §:ään. Asumisajan alkamista koskevat säännökset sisältyisivät puolestaan kokonaisuudessaan 14 §:n 1 momenttiin, minkä lisäksi tilapäisellä luvalla oleskeltua aikaa otettaisiin jatkossakin huomioon 15 §:n mukaisesti.

17 a §. *Toimeentulon osoittaminen ja toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen.* Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 17 a §, jossa säädettäisiin tässä esityksessä ehdotetun turvaton toimeentulon osoittamisesta ja siitä poikkeamisesta. Pykälä sisältäisi säännökset siitä, miten hakijan toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, keitä toimeentuloedellytys koskisi ja milloin edellytyksestä voitaisiin poiketa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, miten hakijan toimeentulo katsottaisiin turvatuksi esityksessä ehdotetun 13 §:n 1 momentin 5 kohdan edellyttämällä tavalla. Hakija antaisi kansalaisuutta hakiessaan tiedon toimeentulonsa perusteesta. Maahanmuuttovirasto tarkastaisi, ilmenisikö hakijan ilmoittama toimeentulon peruste myös viraston käytössä olevien tietojärjestelmien tiedoista. Lähtökohtana olisi se, että hakijan antamaa tietoa pidettäisiin luotettavana, jos vastaava tieto ilmenisi myös saatavilla olevasta tietojärjestelmästä, jolloin toimeentulon perustetta ei tarvitsisi selvittää enemmälti.

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. Toimeentulotuen osalta on huomioitava, että kyse on perhekohtaisesta etuudesta. Toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksamispäivästä lukien.

Toimeentuloedellytyksen täyttymisen tarkastelun lähtökohtana olisi se, onko hakija joutunut turvautumaan säännöksessä viitattuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yli tietyn ajan. 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. Toisaalta sikäli kuin hakija olisi joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen enintään laissa mainitun ajan ja hän olisi antanut luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta, 13 §:ssä tarkoitettu toimeentuloedellytys täyttyisi.

Toimeentuloedellytyksen täyttymistä tarkasteltaisiin 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisuhetkellä. 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. Näin sääntelyssä huomioitaisiin esimerkiksi lyhytaikaiset työttömyysjaksot, jotka eivät estäisi toimeentuloedellytyksen täyttymistä ja kansalaisuuden saamista, koska valtaosan tarkastelujaksosta hakija olisi kuitenkin turvannut toimeentulonsa muuta kautta, esimerkiksi työnteolla. Toisaalta yhteensä yli kolmen kuukauden ajanjaksoa ei voitaisi pitää enää sellaisena hyvin lyhytaikaisena turvautumisena työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen, josta huolimatta hakijan voitaisiin yhä katsoa huolehtivan omasta toimeentulostaan kansalaisuuden saamiseen riittävällä tavalla.

Kolmen kuukauden ajanjakson, jolloin hakija olisi turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen, ei tarvitsisi olla yhtäjaksoinen, vaan säännöksen soveltamisen kannalta keskeistä olisi, onko hakija viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteen laskettuna yli kolmen kuukauden ajan. Siten

kolmen kuukauden ajanjakso voisi olla joko yhtäjaksoinen tai koostua lyhyemmistä jaksoista. Jos hakija esimerkiksi olisi kahden vuoden tarkastelujaksolla turvautunut kahdesti työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen kahden kuukauden verran eli yhteensä neljä kuukautta, ei toimeentuloedellytys täytyisi, vaikka yhtäjaksoinen työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen turvautumisen ajanjakso ei ylittäisi säännöksessä mainittua kolmea kuukautta.

Tarkastelun kannalta keskeistä olisi työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen turvautumisen ajallinen yhteismäärä, joka ajoittuu kahden vuoden tarkastelujaksolle. Merkitystä ei olisi myöskään sillä, olisiko hakija saanut joko työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden enimmäismäärän, vaan keskeistä olisi toimeentulotuki- ja työttömyysetuuskaukujen yhteismäärä. Jos hakija olisi saanut esimerkiksi kaksi kuukautta toimeentulotukea ja kaksi kuukautta työttömyysetuutta, ei toimeentuloedellytys täytyisi, vaikka kummankaan tukimuodon ajallinen määrä ei itsessään ylittäisi kolmea kuukautta. Toisaalta toimeentuloedellytys täytyisi esimerkiksi siinä tapauksessa, että hakija olisi saanut yhteensä kolmen kuukauden ajan työttömyysetuutta ja lisäksi samanaikaisesti yhden kuukauden ajan toimeentulotukea.

Uusi toimeentuloedellytys tarkoittaisi käytännössä sitä, että hakija voisi osoittaa turvautuneen toimeentulon ja siten edellytyksen täyttymisen antamalla luotettavana pidettävän tiedon mistä tahansa laillisesta toimeentulosta, kunhan hän ei vain olisi joutunut turvautumaan säännöksessä rajattuihin työttömyysetuuksiin tai toimeentulotukeen siinä mainittua pidempää aikaa. Toimeentulo voisi koostua muun muassa palkkatyöstä, yritystoiminnasta, eläkkeestä tai pääomatuloista, kuten esimerkiksi vuokra- tai korkotuloista. Toimeentulo voisi perustua myös hakijan puolisolta saatuun taloudelliseen tukeen ja elatukseen, hakijan omiin säästöihin tai muihin sellaisiin etuuksiin, joita säännöksessä ei olisi nimenomaisesti mainittu. Siten toimeentuloedellytyksessä otettaisiin huomioon hakijoiden elämäntilanteisiin liittyvät hyvinkin erilaiset toimeentulon perusteet.

Toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta olisi ratkaisevaa kuitenkin ennen kaikkea se, onko hakija viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Esimerkiksi työttömyysetuutta kahden vuoden tarkastelujaksolla jatkuvasti saanut hakija ei siten täyttäisi toimeentuloedellytystä, vaikka hän olisi saanut toimeentulonsa osittain myös säästöillään tai puolisonsa elatuksen kautta. Kyse voisi olla myös tilanteesta, jossa hakija olisi saanut vanhemmuuteen tai opiskeluun liittyviä etuuksia, mutta toimeentuloedellytyksen tarkastelujaksolle ajoittuisi lisäksi myös yli kolmen kuukauden verran säännöksissä mainittuja työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea. Tällaisissa tilanteissa ei katsottaisi, että hakija tosiasiallisesti turvaisi oman toimeentulonsa säännöksessä tarkoitettulla tavalla, eikä toimeentuloedellytys siten täytyisi.

Hakija toimittaisi hakemuslomakkeella tiedot siitä, mihin hänen toimeentulonsa perustuu. Tiedot olisi annettava hakemushetken tilanteen perusteella. Maahanmuuttovirasto selvittäisi toimeentuloedellytyksen täyttymistä ensisijaisesti hakijan hakemuksessa toimittamien tietojen ja viraston käytössä olevista tietojärjestelmistä saatavilla olevien tietojen perusteella. Lähtökohtaisesti hakemusta ratkaistaessa tarkastettaisiin, että hakija ei olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea säännöksessä ehdotettua enimmäismäärää enempää ja että hän olisi hakemusta tehdessään antanut luotettavana pidettävän tiedon siitä, mihin hänen toimeentulonsa on perustunut. Jos hakija olisi esimerkiksi ilmoittanut toimeentulonsa perustuvan työntekoon, voitaisiin hakemusta ratkaistaessa lähtökohtaisesti pitää riittävänä toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta, että hakijalle olisi tietojärjestelmistä saatavilla olevien tietojen mukaan kertynyt palkkatuloa työstä ja että hakija olisi saanut työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea korkeintaan säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Maahanmuuttovirasto voisi pyytää tarvittaessa hakijalta lisäselvitystä toimeentulon perusteesta silloin, kun hakijan antamalle tiedolle ei saataisi vahvistusta viraston käytettävissä olevien rekisteritarkastusten avulla. Vaikka hakijalle ei rekisteritarkastusten perusteella maksettaisi työttömyysetuutta tai toimeentulotukea ja toimeentuloedellytyksen voisi siten sinällään lähtökohtaisesti katsoa täyttyvän, voisi hakijan tosiasiallista toimeentuloa olla syytä selvittää tarkemmin, jos hakija ei olisi itse antanut tietoa mistään muusta toimeentulon perusteesta. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos hakija ei ilmoittaisi hakemuslomakkeella mitään toimeentulon perustetta eikä tietoa olisi saatavissa myöskään rekisteritarkastusten avulla. Kyse voisi olla myös siitä, että hakija ilmoittaisi toimeentulonsa perustuvan ainoastaan omiin säästöihinsä tai puolisonsa työ- tai yritystuloihin ja hän toimittaisi myös selvitystä tällaisesta toimeentulon perusteesta, mutta hänen säästöjään tai puolison tuloja ei voitaisi pitää tosiasiallisesti riittävinä elämiseen niiden huomattavan vähäisen määrän vuoksi. Jos hakija ei viraston pyynnöstä huolimatta kykenisi antamaan luotettavana pidettävää tietoa siitä, mihin hänen toimeentulonsa on perustunut, ei hänen voitaisi katsoa osoittaneen toimeentuloaan säännöksessä tarkoitettulla tavalla eikä toimeentuloedellytys siten täytyisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, keneltä 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua turvattua toimeentuloa edellytettäisiin. Turvattua toimeentuloa ei ensinnäkään edellytettäisi alle 18-vuotiaalta. Lapset ovat useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Lapsella on oikeus saada elatusta vanhemmiltaan, kunnes hän täyttää 18 vuotta. Lisäksi kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia 18 ikävuoden täyttämiseen asti. Siten ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää alle 18-vuotiaalta itsenäistä toimeentulon turvaamista. Sikäli kuin kanssahakija täyttäisi 18 vuotta ennen hakemuksen ratkaisemista ja täydentäisi kansalaisuushakemuksen itseään koskevaksi lain 25 §:n mukaisesti, ei häneltä kuitenkaan edellytettäisi turvattua toimeentuloa. Esityksessä ehdotetaan lain 25 §:ää täsmennettäväksi tältä osin.

Lisäksi 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta hakijalta ei edellytettäisi turvattua toimeentuloa. Sellaiset henkilöt, jotka ovat täyttäneet 65 vuotta, voivat vuonna 2024 saada vanhuuseläkettä. Vaikka myös 65 vuotta täyttänyt henkilö voi vielä työskennellä, tämän ikäiseltä hakijalta ei kuitenkaan enää edellytettäisi turvattua toimeentuloa kansalaisuuden saamista varten.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, joilla toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa kansalaisuuden myöntäminen sellaisissa tilanteissa, joissa ei voitaisi kohtuudella edellyttää hakijan täyttävän toimeentuloedellytystä terveydentilan, vammaisuuden tai muiden erittäin painavien syiden vuoksi. Poikkeamismahdollisuudella varmistettaisiin se, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää esityksessä ehdotettua uutta toimeentuloedellytystä.

Mahdollisten poikkeamisperusteiden olemassaoloa arvioitaisiin sellaisissa tilanteissa, joissa hakijan toimeentuloa ei katsottaisi turvatuksi pykälän 1 momentin perusteella eikä hakija olisi 2 momentissa tarkoitettu henkilö. Jos hakijan toimeentulon perusteena olisi esimerkiksi työkyvyttömyyseläke tai vammaistuki ja hän olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yhteensä enintään kolmen kuukauden ajan, hän täyttäisi toimeentuloedellytyksen eikä siis olisi tarpeen arvioida, olisiko toimeentuloedellytyksestä perusteita poiketa hakijan terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Jos hakija olisi sen sijaan saanut viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana myös 1 momentissa mainittua työttömyysetuutta tai toimeentulotukea kauemmin kuin yhteensä kolmen kuukauden ajan, hän ei täyttäisi toimeentuloedellytystä. Tällaisessa tilanteessa arvioitaisiin, olisiko hakijan tapauksessa jokin 3 momentin mukainen peruste poiketa toimeentuloedellytyksestä.

Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että poikkeamiselle olisi sellainen hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvä peruste, jonka vuoksi hän ei pystyisi osoittamaan turvattua toimeentuloa ehdotetussa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tarkoituksena olisi kattaa laajasti kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen tai psyykinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pitkäaikaisesti alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella odottaa täyttävän toimeentuloedellytystä. Käytännössä kyse olisi erityisesti sen arvioimisesta, voisiko hakija hankkia omaa toimeentuloaan työnteolla pidemmälläkään aikavälillä. Lähtökohtaisesti hakijan terveydentilan tai vamman tulisi olla sellainen, jonka vuoksi työnteko olisi hakijalle vastaisuudessa erittäin vaikeaa ja epätodennäköistä. Näissä tilanteissa ei olisi kohtuullista, että esimerkiksi toistuva toimeentulotuen nostaminen mahdollisten muiden terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien etuuksien lisäksi estäisi kansalaisuuden myöntämisen, jolloin toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua poiketa.

Terveydentilaan liittyvässä syyssä voisi olla kyse esimerkiksi psyykkisestä tai fyysisestä kroonisesta sairaudesta, kehitysvammasta tai -häiriöstä, neuropsykiatrisesta häiriöstä, CP-vammasta tai ulkoisen tekijän aiheuttamasta pitkäaikaisesta vammasta. Jos hakijan toimeentuloa ei katsottaisi 1 momentin mukaisesti turvatuksi eikä hän olisi 2 momentissa tarkoitettu henkilö ja hän pyytäisi hakemuksessaan poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvistä syistä, hänen olisi esitettävä pyyntönsä tueksi selvitystä sairaudestaan, vammastaan tai muusta terveydentilaan liittyvästä seikasta, johon hän vetoaisi. Käytännössä kyse olisi hakijaa hoitaneen lääkärin antamasta lausunnosta koskien hakijan terveydentilaa tai vammaa. Lääkärintodistuksesta tulisi käydä ilmi, onko hakijan sairaus tai vamma sellainen, että se estää pitkäaikaisesti hakijan itsenäisen toimeentulon hankkimisen. Todistuksesta tulisi selvittää myös, millä tavalla sairaus tai vamma estää toimeentulon hankkimisen.

Lääkärintodistuksen ohella hakija voisi esittää pyyntönsä tueksi myös muuta sellaista näyttöä, joka osoittaisi hänen olevan kykenemätön turvamaan toimeentuloaan työnteon kautta. Kyse voisi olla esimerkiksi päätöksestä, jolla hakijalle on kansaeläkelain (568/2007) nojalla myönnetty työkyvyttömyyseläke. Sikäli kuin hakijalle olisi myönnetty kansaneläkelain 14 §:n mukainen työkyvyttömyyseläke toistaiseksi, voitaisiin tätä pitää lähtökohtaisena työnteon estymisenä myös kansalaisuuslain toimeentuloedellytyksen kannalta. Toisaalta jos hakijalle olisi myönnetty saman lain perusteella työkyvyttömyyseläke vain määräajaksi, ei tämä välttämättä tarkoittaisi sitä, että toimeentuloedellytyksestä ei voitaisi poiketa, vaan myös määräaikainen työkyvyttömyyseläkepäätös yhdessä muun hakijan toimittaman selvityksen kanssa voisi olla perusteena poikkeamiselle.

Maahanmuuttovirasto arvioisi käytössään olevan lääketieteellisen sekä mahdollisen muun selvityksen perusteella, olisiko käsillä laissa säädetty peruste toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle. Maahanmuuttovirasto tekisi viime kädessä päätöksen siitä, onko hakijan kohdalla kaiken käytössä olevan selvityksen perusteella kyse sellaisesta lain tarkoittamasta tilanteesta, jossa hakijan ei voida katsoa terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tosiasiallisesti kykenevän täyttämään toimeentuloedellytystä.

Hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos poikkeamiselle olisi olemassa muutoin erittäin painava syy. Peruste olisi tarkoitettu sovellettavaksi sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa toimeentulon osoittaminen muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä. Poikkeamisperusteen tarkoituksena olisi estää ennakoimattomat ja kohtuuttomaksi muodostuvat tilanteet esimerkiksi irtisanomisten yhteydessä, jos hakijalla olisi kuitenkin

käytössä olevien tietojen perusteella taustallaan useamman vuoden ajanjakso Suomessa työskentelyä osoituksena kotoutumisesta.

Käytännössä kyseeseen voisi tulla esimerkiksi sellainen tilanne, jossa hakija olisi joutunut työttömäksi hakemuksen jättämisen jälkeen eikä siten pystyisi osoittamaan toimeentuloaan 1 momentin edellyttämällä tavalla juuri kansalaisuushakemuksen ratkaisuhetken tilanteen perusteella. Tällaisissa tilanteissa poikkeaminen voisi olla mahdollista, vaikka hakija hakemuksen ratkaisuhetken tilanteen perusteella olisi turvautunut 1 momentissa mainittuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai molempiin yli säännöksessä tarkoitetun kolmen kuukauden ajanjakson verran, jos työttömyysjaksoa edeltävältä ajalta olisi osoitettavissa useamman vuoden työskentelyajanjakso. Lähtökohtaisesti poikkeaminen voisi tulla kyseeseen, jos hakija olisi joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai molempiin korkeintaan joitain kuukausia yli laissa mainitun enimmäismäärän. Poikkeamiselle ei lähtökohtaisesti olisi erittäin painavaa syytä, jos hakija olisi itse irtisanoutunut.

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.

19 a §. Odotusajan määräytyminen. Pykälässä säädetään odotusajasta, joka hakijalle voidaan määrätä, jos hän ei täytä nuhteettomuusedellytystä ja hänen kansalaisuushakemukseensa tehdään sen vuoksi kielteinen päätös. Pykälän 2 momentti sisältää säännökset siitä, miten rikoksesta annettu rangaistus vaikuttaa odotusajan pituuteen. Pykälän 3 momentissa on säännöksiä odotusajan laskemisesta ja 4 momentissa hakijan tilanteen kokonaisvaltaisesta tarkastelusta.

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen nuhteettomuusedellytys. Kansalaisuuden saaminen hakemuksesta edellyttää siten lähtökohtaisesti sitä, että hakija ei ole syyllistynyt rikokseen. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista koskevassa arvioinnissa otetaan 19 §:n mukaisesti huomioon erityisesti rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus sekä se, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin.

Jos hakija on syyllistynyt rikokseen, hänelle voidaan määrätä kansalaisuushakemukseen tehtävässä kielteisessä päätöksessä odotusaika, jonka aikana hänelle ei lähtökohtaisesti myönnetä kansalaisuutta mahdollisen uuden kansalaisuushakemuksen perusteella. Kansalaisuuslain 19 a §:n 2 momentissa säädetään odotusajan vähimmäis- ja enimmäispituudesta, joka riippuu rikoksesta annetun rangaistuksen ankaruudesta. Odotusaika voi siis olla sitä pidempi, mitä ankarampi rangaistus rikoksesta on seurannut.

Nuhteettomuuden merkitystä kansalaistamisen edellytyksenä korostettaisiin pidentämällä rikokseen syyllistyneille määrättäviä odotusaikoja. Sakkorangaistuksen osalta vähimmäisodotusaika olisi kuitenkin jatkossakin yksi vuosi. Lisäksi odotusajan pituus säilyisi ennallaan sellaisen rikoksen osalta, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta. Muutoin odotusaikojen minimiä ja maksimia nostettaisiin yhdellä vuodella. Lähtökohtana säilyisi jatkossakin se, että odotusajan kuluttua nuhteettomuusedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakija ei olisi syyllistynyt kielteisen kansalaisuus päätöksen jälkeen sellaiseen uuteen rikokseen, jonka vuoksi kansalaisuutta ei voitaisi myöntää. Alle 18-vuotiaan mutta 15 vuotta täyttäneen henkilön osalta harkinnassa on huomioitava myös lapsen edun periaate.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että odotusaika olisi sakkorangaistuksen osalta vähintään yhden vuoden ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä. Sellaisen rikoksen osalta, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistukseen tuomitsematta, odotusaika olisi vähintään kaksi ja enintään neljä vuotta. Ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun ja nuorisorangaistuksen osalta odotusaika olisi vähintään kolme ja enintään viisi vuotta rikoksen tekopäivästä. Ehdottoman vankeusrangaistuksen osalta odotusaika olisi puolestaan vähintään neljä ja enintään kahdeksan vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta. Odotusajan laskemiseen sovellettaisiin 3 ja 4 momentissa olevia säännöksiä, joihin ei ehdoteta muutoksia.

Kansalaisuuslain 19 §:n perustelujen (HE 80/2010 vp, s. 35–36) mukaisesti kansalaisuushakemukseen voidaan tehdä kokonaisharkinnan perusteella kielteinen päätös ilman odotusaikaa, jos kyse on erittäin vakavasta rikoksesta tai toistuvasta syyllistymisestä rikoksiin ja kielteinen päätös on perusteltu ottaen huomioon myös rikoksista kulunut aika. Mainitusta perustelutekstistä ei kuitenkaan ilmene sitä, mitkä olisivat sellaisia erittäin vakavia rikoksia, joihin syyllistymisen perusteella odotusaikaa ei määrättäisi. Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädetään törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen rangaistavuudesta, ja tämä lainkohta sisältää luettelon törkeistä rikoksista. Kyse on erittäin vakavista rikoksista, jotka ovat luonteeltaan harkittuja ja sisältävät järjestelmällistä valmistelua sekä kohdistuvat tärkeään suojeltavaan oikeushyvään, kuten ihmishenkeen (HE 6/1997 vp, s. 42/I). Näitä rikoksia voitaisiin pitää myös sellaisina erittäin vakavina rikoksina, joihin syyllistyneen henkilön kansalaisuushakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös ilman odotusaikaa.

Rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainittuja törkeitä rikoksia ovat seuraavat: joukkotuhonta, joukkotuhonnan valmistelu, rikos ihmisyyttä vastaan, törkeä rikos ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikos, hyökkäysrikoksen valmistelu, sotarikos, törkeä sotarikos, kidutus, kemiallisen aseiden kiellon rikkominen, biologisen aseiden kiellon rikkominen, jalkaväkimiinakiellon rikkominen, Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos, törkeä valtiopetos, raiskaus, törkeä raiskaus, lapsenraiskaus, törkeä lapsenraiskaus, törkeä seksuaalinen kajoaminen lapseen, murha, tappo, surma, törkeä pahoinpitely, naisen sukuelinten silpominen, ryöstö, törkeä ryöstö, ihmiskauppa, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdერიკος, kaappaus, rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä huumausainerikos.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin erittäin vakavaan rikokseen syyllistymisen vaikutuksesta kansalaistamiselle. Hakijalle ei määrättäisi odotusaikaa, jos hänet olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Tällä tarkoitettaisiin sellaisia rikoksia kuin rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetut törkeät rikokset, joista olisi tuomittu ehdottomaan vankeuteen. Erittäin vakavaan rikokseen syyllistyneelle ei myönnettäisi kansalaisuutta toistaiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi lain mahdollistaman pisimmän odotusajan useammalla vuodella ylittävää aikaa. Pisin mahdollinen odotusaika olisi ehdotettavan 2 momentin 4 kohdan perusteella kahdeksan vuotta rikoksesta tuomitun rangaistuksen suorittamisesta. Esimerkiksi määräaikaisen vankeuden enimmäisaika on 12 vuotta, ja jos henkilö tuomitaan samalla kertaa useammasta rikoksesta yhteiseen vankeusrangaistukseen, enimmäisaika on 15 vuotta. Jos hakija olisi esimerkiksi tuomittu 14 vuoden vankeusrangaistukseen ja hänelle määrättäisiin pisin mahdollinen odotusaika, muodostuisi vankeusrangaistuksesta ja laskennallisesta odotusajasta yhteensä 22 vuoden pituinen ajanjakso. Sikäli kuin tässä tilanteessa olisi kyse sellaisesta erittäin vakavasta rikoksesta, johon syyllistyneelle odotusaikaa ei määrättäisi, tulisi rikokseen syyllistyneen lähtökohtaisesti odottaa koko rangaistuksen suoritettuaan useamman vuoden ehdotettavaa

kahdeksaa vuotta pidempään. Päätös uuteen kansalaisuushakemukseen tehtäisiin 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun harkinnan perusteella. Arvioinnissa otettaisiin 19 §:n 1 momentin mukaisesti huomioon rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus sekä se, onko rikoksiin syyllistyminen ollut toistuvaa.

25 §. *Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen.* Pykälä sisältää säännökset sellaisia tilanteita varten, joissa henkilöstä tulee kansalaisuushakemuksen vireillä ollessa täysi-ikäinen. Tällainen henkilö voi kohtuullisessa määräajassa täydentää hakemuksen itseään koskevaksi, jos hän on ollut kanssahakijana, tai vahvistaa hakemuksen, jos se on tehty vain hänen puolestaan. Tällaiseen henkilöön sovelletaan lapselta vaadittavaa asumisaikaa, jos hän täyttänyt sen ollessaan vielä huollettavana.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 3 momenttiin lisättäisiin täysi-ikäiseksi tulleiden henkilöiden osalta tarkennus toimeentuloa koskevien säännösten soveltamisesta. Jos henkilö olisi pykälässä tarkoitetulla tavalla täydentänyt hakemuksen itseään koskevaksi tai vahvistanut sen, häneltä ei edellytettäisi toimeentulon osoittamista ehdotetun 17 a §:n 1 momentin mukaisesti. Tällaiseen hakijaan sovellettaisiin toimeentulon osalta edelleenkin 17 a §:n 2 momentin alle 18-vuotiaita henkilöitä koskevia säännöksiä. Häneltä ei siten edellytettäisi toimeentulon osoittamista.

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen toimeentuloa koskeva edellytys, jota ehdotetaan tässä esityksessä muutettavaksi. Lakiin ehdotetaan myös uutta 17 a §:ää, joka sisältäisi tarkempia säännöksiä siitä, miten uuden toimeentuloedellytyksen täyttyminen osoitettaisiin. Toimeentuloedellytys ei ehdotetun 17 a §:n 2 momentin mukaan koskisi alle 18-vuotiaita henkilöitä. Tältä osin tilanne ei muuttuisi, jos henkilö täyttäisi 18 vuotta asian vireillä ollessa. Täysi-ikäiseksi tulleelta ei siten hakemuksen täydentämisen tai vahvistamisen jälkeenkään edellytettäisi toimeentuloa.

Pykälää ehdotetaan samalla muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että sen 1 ja 2 momentissa ei enää mainittaisi avioitumista alle 18-vuotiaana. Muutokset liittyvät 2 §:n 7 kohtaan ehdotettavaan muutokseen, jolla lapsen määritelmää ajantasaistettaisiin siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta henkilöä. Muutoksilla huomioitaisiin, että avioituminen ei enää vaikuta täysivaltaiseksi tuloon.

26 §. *Ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen.* Pykälän 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että siinä ei enää mainittaisi avioitumista alle 18-vuotiaana. Muutos liittyy 2 §:n 7 kohtaan ehdotettavaan muutokseen, jolla lapsen määritelmää ajantasaistettaisiin siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta henkilöä. Muutoksella huomioitaisiin, että avioituminen ei enää vaikuta täysivaltaiseksi tuloon.

33 §. *Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella.* Pykälässä säädetään siitä, milloin voidaan päättää kansalaisuuden menettämisestä, jos hakija on ennen kansalaisuuden myöntämistä antanut väärää tietoa tai salannut olennaisen seikan. Päätös kansalaisuuden menettämisestä voidaan tehdä viiden vuoden määräajan kuluessa. Määräajan tarkoituksena on katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen (HE 235/2002 vp, s. 56).

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteeksi voidaan säätää se, että henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla väärää tietoa tai salaamalla olennaisen seikan. Sopimuksen perustelumuistion (Explanatory Report, s. 11) mukaan kyse olisi sellaisesta petollisesta toiminnasta, väärin tietojen antamisesta tai olennaisen seikan salaamisesta, joka johtuisi hakijan tahallisesta teosta tai laiminlyönnistä ja joka olisi

vaikuttanut merkittävästi kansalaisuuden saamiseen. Olennaisuudella tarkoitetaan sopimuksen perustelumuiston mukaan sitä, että kansalaisuutta ei olisi myönnetty, jos kyseinen seikka olisi ollut tiedossa.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilölle myönnetyn Suomen kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää myös silloin, kun hän olisi saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti. Tällaisesta toiminnasta olisi kyse esimerkiksi silloin, kun vasta kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmenisi, että kansalaisuushakemukseen oli liitetty todistus kielikokeesta, jossa oli tosiasiaa käynyt joku muu henkilö hakemuksen perusteella kansalaistetun henkilön sijaan. Toiminnan olisi oltava sillä tavoin merkittävää, että kansalaisuutta ei olisi myönnetty, jos kyseinen toiminta olisi ollut tiedossa. Päätös kansalaisuuden menettämisestä edellyttäisi varmuutta siitä, että kansalaisuushakemukseen olisi tehty kielteinen päätös, jos kyseinen toiminta olisi ilmennyt ennen kansalaisuuden myöntämistä.

Jotta kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää, petolliselta toiminnalta edellytettäisiin myös tahallisuutta. Kansalaisuuden menettämisestä ei siten voitaisi päättää pelkästään sillä perusteella, että kansalaisuus olisi myönnetty virheellisesti esimerkiksi riittämättömän kielitodistuksen esittäneelle henkilölle ja kyseessä olisi siis viranomaisen virhe edellytysten täyttymisen arvioinnissa. Kansalaisuuden menettämisestä ei lisäksi voitaisi jatkossakaan päättää sillä perusteella, että vasta jälkikäteen ilmenisi henkilön syyllistyneen sellaiseen rikokseen, jonka vuoksi kansalaisuutta ei olisi myönnetty. Rikosprosessille ominainen oikeus olla todistamatta itseään vastaan merkitsee hallintomenettelyssä sitä, että yksityinen on velvollinen esittämään selvitystä oman, esimerkiksi hakemuksessaan esittämänsä vaatimuksen tueksi mutta ei itselleen epäedullisista seikoista (PeVM 8/2002 vp, s. 5/II). Kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi päättää rikokseen syyllistymisen perusteella muutoin kuin 33 a ja 33 b §:n mukaisesti. Mahdollinen petollista toimintaa kansalaisuusasiassa koskeva rikosasia tai -tuomio ei kuitenkaan estäisi 33 §:n soveltamista.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai -ilmoituksen ratkaisusta olisi kulunut yli kymmenen vuotta. Kansalaisuuden menettämistä koskeva asia olisi myös ratkaistava kymmenen vuoden määräajan kuluessa. Kansalaisuuden menettämisestä ei siten voitaisi jatkossa päättää enää määräajan umpeuduttua, jos asia olisi ehtinyt tulla vireille sitä ennen. Kymmenen vuoden määräaika olisi erilaisissa tilanteissa tarpeeksi pitkä myös päätöksen tekemiselle. Momentin kolmas virke jätettäisiin puolestaan tarpeettomana pois, koska säännöksessä tarkoitettuja ehdollisia kansalaisuuspäätöksiä ei ole tehty yli 20 vuoteen.

Lasten ja päätöksenteossa huomioitavien seikkojen osalta sovellettaisiin jatkossakin 2 ja 3 momentin säännöksiä, joihin ei ehdoteta muutoksia. Lapsi ei voi jatkossakaan menettää kansalaisuutta, jos toinen hänen vanhemmistaan säilyttää sen. Muutoin lapsen kansalaisuuden menettäminen on jatkossakin harkinnanvaraista, ja arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa lapsen ikä ja siteet Suomeen. Harkinnassa voidaan edelleenkin päätyä väärä tietoja antaneen henkilön ja hänen lapsensa osalta eri lopputuloksiin, toisin sanoen siihen, että henkilö itse menettäisi kansalaisuuden mutta hänen lapsensa ei menettäisi. Kansalaisuuden menettämistä koskevan määräajan pidentämisestä kymmeneen vuoteen seuraisi se, että kansalaisuuden menettäminen voisi jatkossa tulla harkittavaksi jossakin tapauksessa pian kansalaisuuden myöntämisen jälkeen, kun taas jossakin toisessa tapauksessa kansalaisuuden menettämistä voitaisiin harkita vielä lähes kymmenen vuotta kansalaisuuden myöntämisen jälkeen.

Kansalaisuuden mahdollisesta menettämisestä päätetään jatkossakin henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella, ja arvioinnissa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet ja hakemuksen tai ilmoituksen tehneen siteet Suomeen. Vaikka kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin jatkossa päättää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuspäätöksen tekemisestä, harkinnassa olisi jatkossakin otettava huomioon se, millaisiksi henkilön siteet Suomeen olisivat ajan kuluessa muodostuneet. Päätöksen oikeasuhtaisuutta harkittaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuviin seurauksiin.

Lapsen kansalaisuuden menettämistä harkittaessa on edelleenkin huomioitava iän myötä mahdollisesti muodostuneet henkilökohtaiset siteet Suomeen (HE 235/2002 vp, s. 55–56). Mitä pidempi aika kansalaisuuden myöntämisestä on kulunut, sitä vahvempia siteitä lapselle on voinut muodostua Suomeen esimerkiksi maassa asumisen myötä. Suomeen muodostuneiden siteiden vuoksi harkinnassa voitaisiin päätyä siihen, että lapsi ei menettäisi kansalaisuutta.

Harkinnassa on huomioitava myös lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen määräykset. Sopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin. 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.

Päätöksen seuraukset ja oikeasuhtaisuus olisi huomioitava myös siinä tapauksessa, että lapsi olisi sittemmin tullut täysi-ikäiseksi. Tällöin olisi harkittava, olisiko kansalaisuuden menettäminen enää suhteellisuusperiaatteen mukaista, jos kansalaisuuden myöntämiseen johtanut vanhemman väärinkäytös tulisi ilmi vasta useita vuosia myöhemmin.

33 a §. *Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella.* Pykälässä säädetään perusteista, joilla voidaan päättää, että maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistynyt menettää Suomen kansalaisuuden. Pykälän 1 momentissa on mainittu sellaisia maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia, joista voi rikoslain mukaan seurata kahdeksan vuoden vankeusrangaistus. Yhtenä edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle on myös se, että henkilö on tuomittu tällaisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen.

Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen d kohdan mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteena voi olla se, että henkilön käyttäytyminen vaarantaa vakavasti sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Valtion elintärkeiden etujen vakavana vaarantamisena voidaan sopimuksen perustelumuiiston (s. 11) mukaan pitää esimerkiksi sellaisia rikoksia kuin maanpetos ja työskentely ulkomaiselle salaiselle palvelulle. Lapset eivät 7 artiklan 2 kappaleen mukaisesti voi menettää kansalaisuutta, vaikka heidän vanhempansa menettäisi kansalaisuuden valtion elintärkeiden etujen vakavan vaarantamisen perusteella.

Myös kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen (SopS 96 ja 97/2008) 8 artiklan 3 kappaleessa on mainittu käyttäytyminen tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja. UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmien (UNHCR Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality 2013) mukaan sopimuksessa mainittu käyttäytyminen tavalla, joka "vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja", voisi käsittää sellaisia rikoksia kuin maanpetoksen, vakoilun sekä terrorismirikoksia.

Voimassa olevassa sääntelyssä kansalaisuuden menettäminen on kytketty sekä tiettyihin rikosnimikkeisiin että tuomittuun rangaistukseen. Kansalaisuuden menettämisen perusteena voi nykyisin olla sellainen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikos, josta voi lain mukaan seurata kahdeksan vuotta vankeutta. Kansalaisuuden voi kuitenkin menettää vain, jos tällaiseen rikokseen syyllistymisestä on tuomittu vähintään viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen. Sääntelyssä on siten otettu huomioon sekä säädetty enimmäisrangaistus että konkreettisesti tuomittu rangaistus. Tällaisella mallilla on pyritty varmistamaan se, että sääntely on yhdenmukaista kansalaisuusyleissopimuksen kanssa ja että kansalaisuuden voi menettää vain sellaisen teon perusteella, joka on kohdistunut Suomen elintärkeisiin etuihin ja vakavalla tavalla vaarantanut tällaisia etuja.

Muutosta ehdotetaan sekä siihen, minkä maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten perusteella kansalaisuuden voi menettää, että siihen, minkä tuomitun rangaistuksen perusteella kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää. Tarkoituksena on tasapainoisella tavalla korostaa sääntelyllä tavoiteltavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta siten, että kyseeseen tulevien rikosten harvinaisuudesta huolimatta kansalaisuuden menettämistä koskevat säännökset eivät näyttäisi olevan kansalaisuuslaissa kuitenkaan vain teoreettisia tapauksia varten. Samalla sääntelyn taustalla oleva malli säilytettäisiin, ja näin huolehdittaisiin siitä, että säännökset olisivat muutettuina edelleenkin yhdenmukaisia kansalaisuusyleissopimuksen määräysten kanssa. Kansalaisuuden menettämisen perusteissa huomioitaisiin siten jatkossakin niin rikosten kohdistuminen nimenomaan Suomen elintärkeisiin etuihin kuin myös tällaisten etujen vaarantamisen vakavuus.

Ehdotettavalla muutoksella laajennettaisiin ensinnäkin sitä, mihin maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voi menettää. Kansalaisuuden voisi jatkossa menettää sellaisten maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten perusteella, joista voi lain mukaan seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus.

Kansalaisuuden menettämisen perusteena voisi siten jatkossa olla syyllistyminen seuraaviin rikoksiin: Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, luvaton tiedustelutoiminta, valtiopetos, törkeä valtiopetos, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä varkaus, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, jonka kohteena on joukkoliikenteeseen tai tavarankuljetukseen soveltuva moottorikulkuneuvo, terroristisessa tarkoituksessa tehty tuho-työ, terroristisessa tarkoituksessa tehty liikennetuhotyö, terroristisessa tarkoituksessa tehty terveyden vaarantaminen, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä vahingonteko, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä ampuma-aserikos, terroristisessa tarkoituksessa tehty puolustustarvikkeiden maastavientirikos, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä datavahingonteko, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä tietoliikenteen häirintä, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä tietojärjestelmän häirintä, terroristisessa tarkoituksessa tehty kemiallisen aseiden kiellon rikkominen, terroristisessa tarkoituksessa tehty biologisen aseiden kiellon rikkominen, terroristisessa tarkoituksessa tehty tahallinen törkeä ympäristön turmeleminen, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä pahoinpitely, terroristisessa tarkoituksessa tehty naisen sukuelinten silpominen, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä ihmiskauppa, terroristisessa tarkoituksessa tehty panttivangin ottaminen, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä tuho-työ, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä terveyden vaarantaminen, terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähdetirikos, terroristisessa tarkoituksessa tehty kaappaus, terroristisessa tarkoituksessa tehty surma, terroristisessa tarkoituksessa tehty tappo, terroristisessa tarkoituksessa tehty murha, terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen

tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismirikoksen rahoittaminen, terroristin rahoittaminen ja terroristiryhmän rahoittaminen.

Uutta olisi se, että kansalaisuuden voisi menettää esimerkiksi terroristiryhmän johtamisen ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten perusteella nykyistä laajemmin. Myös maanpetosrikoksiin kuuluva luvaton tiedustelutoiminta voisi olla kansalaisuuden menettämisen perusteena. Lisäksi kansalaisuuden voisi jatkossa menettää mm. terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen törkeän varkauden, tuhotyön, liikennetuhotyön, terveyden vaarantamisen, törkeän vahingonteon, törkeän ampuma-aserikoksen, puolustustarvikkeiden maastavientirikoksen, törkeän datavahingonteon ja törkeän tietoliikenteen häirinnän perusteella.

Toinen ehdotettava muutos koskisi kansalaisuuden menettämisen perusteena olevaa rikoksesta konkreettisesti tuomittua rangaistusta. Rikoksesta tuomittu tosiasiallinen rangaistus ilmentää osaltaan rikoksen vakavuutta yksittäistapauksessa. Voidaan pitää perusteltuna, että kansalaisuuden menettäminen voisi jatkossakin koskea niin vakavien maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten tekijöitä, että heidät olisi tuomittu tällaisten rikosten vuoksi useamman vuoden vankeus- tai yhdistelmärankaistukseen. Vakavista rikoksista yleisesti tuomittujen rangaistusten perusteella voidaan päätyä myös siihen, että kansalaisuuden menettämisen perusteisiin kuuluva rangaistus olisi kaksi vuotta nykyisen viiden vuoden sijaan. Kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin siten päättää kolme vuotta nykyistä lyhyemmän tuomitun rangaistuksen perusteella.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää, jos Suomen ja jonkin muun valtion kansalainen olisi tuomittu eräistä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksista vähintään kahden vuoden ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärankaistukseen. Muutoksella laajennettaisiin sitä, mihin rikoksiin syyllistyminen voisi olla perusteena kansalaisuuden menettämiselle, minkä lisäksi kansalaisuuden menettämisen perusteisiin kuuluvaa tuomitun rangaistuksen pituutta lyhennettäisiin kolmella vuodella. Säännöksessä viitattaisiin jatkossa myös rikoslain 12 luvun 9 §:ään sekä 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtaan, koko 3 §:ään, 5 a ja 5 b §:ään. Kansalaisuuden menettämisen perusteena voisi siten olla jatkossa syyllistyminen sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen, josta voi lain mukaan seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus ja josta on tosiasiaa tuomittu vähintään kahden vuoden ehdoton vankeus- tai yhdistelmärankaistus.

Suomen kansalaisuuden saamisen peruste ei vaikuttaisi jatkossakaan siihen, voiko kansalaisuuden menettää rikokseen syyllistymisen perusteella. Suomen kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi jatkossakaan päättää siten, että henkilöstä tulisi päätöksen vuoksi kansalaisuudeton.

Voimassa olevan lain perustelujen (HE 272/2018 vp, s. 70) mukaisesti kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää jonkin lainkohdassa tarkoitetun terrorismirikoksen perusteella vain, jos terrorismirikosta koskevan tuomion perusteluista ilmenisi, että päärikoksen terroristinen tarkoitus koskisi seurauksia Suomen väestölle, Suomen hallitukselle, muulle Suomen valtion viranomaiselle, Suomen valtiosäännölle, Suomen oikeusjärjestykselle, Suomen valtiontaloudelle tai Suomen yhteiskunnallisille perusrakenteille. Kansalaisuuden menettämisestä ei sen sijaan voitaisi päättää pelkästään johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön kohdistuneen terrorismirikoksen perusteella.

Rikoksen yrityksen ja rikokseen osallisuuden osalta säännöksiin ei ehdoteta muutoksia. Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää Suomen kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhempansa

menettäisi kansalaisuuden rikokseen syyllistymisen vuoksi. Pykälän 2 ja 3 momentin säännöksiin ei ehdoteta muutoksia. Kansalaisuuden menettämisestä päättäminen perustuisi jatkossakin 33 b §:n mukaiseen henkilön tilanteen kokonaisvaltaiseen arviointiin, johon ei niin ikään ehdoteta muutoksia.

41 §. Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen. Pykälässä säädetään oikeudesta valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen viitaten hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Hallintolainkäyttölaki on kumottu vuoden 2020 alussa voimaan tulleella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin. Laissa voi kuitenkin olla informatiivinen viittaus yleislain säännöksiin. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todettaisiin, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Tällä viittauksella katettaisiin myös 42 §:ssä oleva säännös, joka koskee muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä, ja 42 §:n säännös ehdotetaankin jäljempänä kumottavaksi tarpeettomana.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Oikeudesta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen puolestaan säädetään kyseisen lain 107 §:ssä, jonka mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lain 109 §:n mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei enää viitata Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehtävään muutoksenhakuun. Muutoksenhausta olisi laissa jatkossa vain yksi pykälä, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen yleislakiin.

42 §. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeudesta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Muutosta saa hakea valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska lain 41 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä olisi muutoksenhaun osalta informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

46 §. Lisäselvitysten hankkiminen. Pykälässä säädetään hakijalta ja viranomaisilta hankittavista lisäselvityksistä. Pykälän 2 momentin mukaan hakemuksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Tässä esityksessä ehdotetaan uutta 6 a §:ää, joka sisältyisi kansalaisuuslain 1 luvun mukaisiin yleisiin säännöksiin. Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joilla kansalaisuus jätettäisiin myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella. Säännökset koskisivat kansalaisuushakemusten lisäksi myös kansalaisuusilmoituksia. Sen vuoksi olisi tarpeen, että Maahanmuuttovirasto voisi pyytää asiaankuuluvilta viranomaiselta lausuntoa myös kansalaisuusilmoituksesta. Suojelupoliisi on turvallisuus- ja tiedustelupalvelu, jonka tehtävänä

on ennaltaehkäistä ja torjua vakavimpia kansallisen turvallisuuden uhkia, kuten terrorismia ja vakoilua.

Uuden 6 a §:n soveltamisen kannalta keskeistä olisi myös keskusrikospoliisin lausunto. Jos keskusrikospoliisi antaisi oman toimialaansa liittyvän lausunnon, jonka mukaan se ei puoltaisi kansalaisuuden myöntämistä hakijalle, voitaisiin kansalaisuusasiassa päätyä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella siihen, että kansalaisuuden myöntäminen olisi muusta painavasta syystä vastoin valtion tai yhteiskunnan etua.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se kattaisi hakemusten lisäksi kansalaisuusilmoitukset ja lausunto voitaisiin siis pyytää myös ilmoituksesta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kansalaisuuslain 51 §:n perusteella annettua valtioneuvoston asetusta (293/2013) ei ole tarkoitus muuttaa tässä esityksessä ehdotettavien muutosten yhteydessä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.10.2025. Maahanmuuttovirasto tarvitsee lakimuutosten edellyttämien tietojärjestelmien muutosten toteuttamiseen aikaa neljästä kuuteen kuukautea.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksistä. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia sekä kansalaisuuden saamiseen että kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamisen edellytyksiä tiukennettaisiin, minkä lisäksi kansalaisuuden voisi menettää jonkin verran useammassa tilanteessa kuin voimassa olevan lain perusteella.

Siirtymäsäännöksissä ehdotetaan sen vuoksi säädettäväksi, että kansalaisuushakemukseen ja -ilmoitukseen sovellettaisiin voimassa olevan lain mukaisia edellytyksiä, jos asia on tullut vireille ennen ehdotettavien lainmuutosten voimaantuloa. Kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten käsittelymaksut perustuvat omakustannusperiaatteeseen. Vuonna 2025 hakemuksen käsittelymaksu on 550 tai 650 euroa ja ilmoituksen puolestaan 220 tai 250 euroa. Asioiden käsittelyajat vaihtelevat Maahanmuuttovirastossa muutamista kuukausista yli kahteen vuoteen. Ehdotettujen muutosten tullessa voimaan on vireillä huomattava määrä asioita siten, että hakijat ovat arvioineet täyttävänsä edellytykset voimassa olevien kansalaisuuslain säännösten ja Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevien tietojen perusteella. Kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ehdotettuja muutoksia on siten perusteltua soveltaa niihin hakemuksiin ja ilmoituksiin, jotka tehdään tässä esityksessä ehdotettujen muutosten tultua voimaan.

Siirtymäsäännöksiä ehdotetaan myös kansalaisuuden menettämisen osalta. Kansalaisuuden menettämiseen väärin tietojen perusteella sovellettaisiin voimassa olevan lain 33 §:n 1 ja 4 momenttia, jos kansalaisuus olisi myönnetty ennen tässä esityksessä ehdotettavien muutosten voimaantuloa. Kansalaisuuden menettämiseen eräisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella sovellettaisiin puolestaan voimassa olevan lain 33 a §:n 1 momenttia, jos tällaiset rikokset olisi tehty kyseisen lainkohdan voimassaolon aikana. Kansalaisuuden menettämiseen sovellettaisiin siis tekohetkellä voimassa ollutta lainsäädäntöä.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotetun lain täytäntöönpanoa, toimivuutta ja vaikutusten toteutumista seurataan lain voimaantulosta alkaen sisäministeriön maahanmuutto-osastolla.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain. Ensimmäisenä pidennettiin kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa. Tältä osin muutokset tulivat voimaan lokakuun 2024 alusta lukien. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden saamiseen ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Kolmas vaihe tulee sisältämään kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevia ehdotuksia. Suomessa ei vielä ole käytössä kansalaisuuskoetta, joten kyse on uudesta kansalaistamisen edellytyksestä, joka henkilön tulee täyttää Suomen kansalaisuuden saadakseen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Kansalaisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslain 5 §:ssä säädetään Suomen kansalaisuudesta. Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/I) mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Perustuslain esitöissä (s. 77/I) on todettu, että suoraan Suomen kansalaisuuteen on kytketty äänioikeus valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä (14 § 1 mom.), vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa (27 § 1 mom.) ja tasavallan presidentin vaalissa (54 § 1 mom.) sekä valtioneuvoston jäsenyys (60 § 1 mom.). Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.). Maanpuolustusvelvollisuus koskee 127 §:n mukaan Suomen kansalaisia. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Perustuslain 27 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Perustuslain 54 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluvien ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Suomen kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella tuo siten useita äänioikeuksia ja kelpoisuuksia. Ainoastaan presidentin vaaleissa vaalikelpoisia ovat yksinomaan syntyperäiset Suomen kansalaiset. Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ja perustuslain 9 §:n 3 momentin mukainen suoja maasta karkottamiselta koskevat kaikkia Suomen kansalaisia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kansalaisuus muodostaa edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja on siten jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2/I).

12.1.1 Kansalaisuuden saaminen

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia niihin edellytyksiin, joilla kansalaisuus voidaan myöntää hakemuksen perusteella. Kansallisen turvallisuuden arvioinnin osalta ehdotetaan muutosta myös ilmoitusmenettelyyn. Kansalaisuuden saamiseen syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella ei sen sijaan ehdoteta muutoksia.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden (s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäävät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lausunnossaan (PeVL 16/2024 vp, s. 3) selvänä, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella.

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt 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. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 16/2024 vp, s. 4) huomiota siihen, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin kansalaistamisen edellytyksiin. Tarkoituksena on se, että kansalaisuuden saamista koskeva päätöksenteko on myös jatkossa kaikin osin lain säännöksiin sidottua perustuslain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdotettavat muutokset liittyvät 1.10.2024 voimaan tulleisiin asumisaikaedellytyksen muutoksiin ja ovat osa samaa kokonaisuutta, jolla on vaikutusta kansalaisuutta hakeviin henkilöihin. Edellä esityksen vaikutuksia arvioitaessa on pyritty kuvamaan tässä esityksessä ehdotettavien, asumisaikaedellytykseen jo tehtyjen sekä tämän esityksen jälkeen suunniteltujen muutosten yhteisvaikutusta.

12.1.2 Kansalaisuuden menettäminen

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. Perustuslain esitöiden (s. 78/I) mukaan säännöksen tarkoituksena on antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jää kokonaan vaille kansalaisuutta. Säännös vastaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (10.12.1948) 15 artiklan vaatimuksia. Sen mukaan jokaisella yksilöllä on oikeus kansalaisuuteen eikä keltään saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt mietinnössään (PeVM 13/2018 vp, s. 2–3) kansalaisuuden menettämistä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella. Valiokunnan mukaan kansalaisuuden menettämistä koskeva asia on selvitettävä erittäin huolellisesti, jotta lain soveltamisessa voidaan varmistua siitä, että henkilöllä tosiasiassa on toinen kansalaisuus.

Valiokunta on ottanut erikseen kantaa kansalaisuuslain 33 b §:ään, joka koskee arviointia päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä. Valiokunnan mielestä 33 b

§:n mukaisen kokonaisvaltaisen tarkastelun vaatimus ei rajoitu yksin säännöksessä erikseen lueteltuihin tekijöihin. Lakia soveltava viranomainen sidottu erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin. Hallintolain 6 §:ssä säädettykin huomioiden Suomen kansalaisuus voidaan valiokunnan mukaan päättää menetettäväksi vain, jos kansalaisuuden menettämisestä ei muodostu hänelle oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista lisäseuraamusta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös lasten asemaan. Valiokunnan mielestä on selvää, että lapsi ei voi menettää Suomen kansalaisuuttaan sillä perusteella, että hänen vanhempansa menettää Suomen kansalaisuuden maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella. Valiokunta on lisäksi painottanut tarvetta seurata aihetta koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia sellaisiin kansalaisuuslain 33 ja 33 a §:n säännöksiin, joiden perusteella voidaan päättää Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Kansalaisuuden voisi jatkossakin menettää vain sellainen henkilö, jolla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuuslain tarkoituksena on muun ohella estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta. Tämä periaate ohjaa viranomaisten toimintaa ja harkintavallan käyttöä. Kansalaisuuslain 4 §:n mukaan lain säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuudesta vapautumisesta ei saa soveltaa, jos henkilöstä niiden soveltamisen seurauksena tulisi kansalaisuudeton. Tältä osin ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskevaan sääntelyyn.

Esityksessä ei niin ikään ehdoteta muutoksia kansalaisuuslain 33 b §:n säännöksiin, jotka koskevat arviointia päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä. Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää kansalaisuuttaan sen vuoksi, että hänen vanhempansa olisi syyllistynyt maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen. Kansalaisuuden menettämiseen liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä käsitellään tarkemmin alla.

Väärin tietojen antamiseen perustuvan kansalaisuuden menettämisen (33 §) kannalta on puolestaan merkityksellistä, mitä perustuslakivaliokunta on kansalaisuuslain yhteydessä todennut asianosaisen tietojenantovelvollisuudesta. Rikosprosessille ominainen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin luettava oikeus olla todistamatta itseään vastaan merkitsee valiokunnan mielestä hallintomenettelyssä sitä, että yksityinen on velvollinen esittämään selvitystä oman, esimerkiksi hakemuksessaan esittämänsä vaatimuksen tueksi mutta ei itselleen epäedullisista seikoista (PeVM 8/2002 vp, s. 5).

Tässä esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia kansalaisuuslain 33 §:n säännöksiin, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä väärin tietojen antamisen perusteella. Tarkoituksena on ilmaista lain sanamuodossa nykyistä tarkemmin se, että kansalaisuuden voisi menettää esimerkiksi toimittuaan petollisesti kielitutkinnossa, jonka suorittamisesta saatu todistus olisi liitetty kansalaisuushakemukseen. Jos vasta kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmenisi esimerkiksi, että kielikokeessa olisi hakijan sijaan käynyt joku muu henkilö, voitaisiin päättää kansalaisuuden menettämisestä. Kyse olisi siis hakijan petollisesta menettelystä sellaisen selvityksen antamisessa, jota hän on velvollinen esittämään kansalaisuushakemuksensa tueksi. Nuhteettomuusedellytyksen täyttymiseen liittyvät tiedot Maahanmuuttovirasto saisi jatkossakin muutoin kuin hakijalta itseltään, eikä ehdotettava muutos kattaisi tietoa mahdollisesta rikokseen syyllistymisestä.

Edellä esitetyn perusteella kansalaisuuden menettämisen perusteista säädettäisiin jatkossakin tarkasti laissa. Kansalaisuuden voisi menettää vain, jos henkilö ei jäisi sen seurauksena kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuuden menettämisharkintaan liittyisi edelleen yksilöllinen

arviointi, eikä kansalaisuuden menettäminen muodostuisi mielivaltaiseksi. Siten ehdotetut muutokset olisivat perustuslain 5 §:n mukaisia.

12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslakiuudistuksen esitöiden (s. 77/II) 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 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 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. Lapsia on 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa olevaan yleiseen yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Lausekkeella ei edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (mm. PeVL 68/2022 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2). Ne on myös pystyttävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (mm. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 54/2022 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei voida delegoida lakia alemmalle säädöstasolle. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Laissa olevan sääntelyn tulee olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp, s. 2). Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä (PeVL 40/2013 vp, s. 3).

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Perusoikeuksien rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi (PeVL 3/2014, s. 3). Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen

taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVL 14/2013, s. 4).

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 14 §:n mukaan siinä tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kansalaisuuden myöntämistä on arvioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta (ks. tarkemmin alla 12.4.8). Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämisen perusteisiin. Kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden, nuhteettomuuden ja toimeentulon sekä kansallisen turvallisuuden osalta. Ehdotettavien muutosten tarkoituksena on korostaa kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Valtiot voivat eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen perustelumui-
stion (s. 9) mukaan säätää kansalaisuuden saamiselle asumisajan lisäksi muita, varsinkin kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä. Henkilöllisyyden, nuhteettomuuden ja kansallisen turvallisuuden osalta kansalaisuuslakiin jo sisältyvän sääntelyn perusajatuksat säilytettäisiin myös tässä esityksessä ehdotettavien muutosten yhteydessä. Ehdotettava toimeentuloedellytys eroaisi voimassa olevasta sääntelystä, mutta kansainvälisessä vertailussa toimeentulon edellyttäminen kansalaisuuden saamista varten ei kuitenkaan olisi poikkeuksellista. Myös uuden toimeentuloedellytyksen tarkoituksena olisi korostaa kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä.

Muutoksissa pyrittäisiin huomioimaan vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Kansalaisuusvaltion passin esittämistä edellytettäisiin selvityksenä henkilöllisyydestä jatkossakin niiltä hakijoilta, joille tällainen vaatimus olisi kohtuullinen. Kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton hakija voisi edelleenkin saada kansalaisuuden ilman kansalaisuusvaltionsa passin esittämistä, ja tällaisen hakijan henkilöllisyyttä voitaisiin pitää selvitettyä kokonaisharkinnan perusteella tai viime kädessä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella.

Muutoksia ehdotetaan myös kansalaistamisen edellytyksenä olevaan nuhteettomuuteen, mutta itse nuhteettomuusedellytys ja siitä poikkeamisen perusteet säilyisivät ennallaan. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset koskevat niitä odotusaikoja, joita kansalaisuuden hakijalle voidaan määrätä vakavuudeltaan erilaisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Mahdollinen

rikoksiin syyllistyminen vaikuttaisi lähtökohtaisesti samalla tavoin eri hakijoiden kansalaisuuden saamiseen.

Lasten kuulemista koskeviin kansalaisuuslain 5 §:n säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa kansalaisuuden saamiseen säilyisi ennallaan. Ehdotettujen muutosten merkitystä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta tarkastellaan lisää alla (12.4.1).

12.2.1 Kansallinen turvallisuus

Yhtenä tässä esityksessä ehdotettavana muutoksena on se, että kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä paitsi hakemus-, myös ilmoitusmenettelyssä. Kansalaisuuden saamisen tavalla ei siten olisi tältä osin enää merkitystä. Henkilölle ei siis tietyissä tilanteissa myönnettäisi kansalaisuutta, vaikka hän täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset. Tämä tarkoittaisi, että kansalaisuuden saamisen edellytykset sinällään täyttävät hakijat olisivat keskenään eri asemassa sen perusteella, että kansalaisuus jätettäisiin myöntämättä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta keskeistä olisi muun muassa sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentin mukaisesti henkilö jätetään nykyisin kansalaistamatta mm. silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistamisen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Esityksessä ehdotetaan, että lain 13 §:n 3 momentissa olevia säännöksiä siirrettäisiin uuteen 6 a §:ään, joka koskisi kansalaisuushakemusten lisäksi myös kansalaisuusilmoituksia. Samalla lain nykyisessä sanamuodossa mainittu ”valtion turvallisuus” ajantasaistettaisiin siten, että laissa käytettäisiin käsitettä ”kansallinen turvallisuus”. Kansallinen turvallisuus on mainittu myös ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:ssä, joka koskee oleskeluluvan epäämistä yhteiskunnan edun vuoksi. Pykälän mukaan oleskelulupaa ei myönnetä mm. siinä tapauksessa, että ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta.

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Tällaisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta kuuluvat suojelupoliisin tehtäviin. Suojelupoliisi voi antaa omaan toimialaansa liittyviä lausuntoja Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi. Suojelupoliisin lausunnon mahdollisuudesta säädetään voimassa olevan kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentissa.

Kansallisen turvallisuuden osalta ehdotettavaa sääntelyä voitaisiin pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Edellä kuvatun mukaisesti laissa käytetty kansallisen turvallisuuden käsite liittyy suojelupoliisin laissa säädettyyn toimialaan, jolloin ilmaisua voidaan pitää täsmällisenä. Säännöksiin perustuvaa viranomaisten toimintaa voitaisiin pitää hakijan kannalta ennustettavana. Kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella, jos suojelupoliisi antaisi omalta toimialaltaan lausunnon, jonka mukaan se ei puoltaisi kansalaisuuden myöntämistä hakijalle. Päätöksen kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä tekisi Maahanmuuttovirasto, jonka päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PeVL 16/2022 vp, s. 3). Valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 37/2022 vp, s. 3).

Perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä asettaa uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).

Kansallinen turvallisuus on mainittu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, joka koskee oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Tässä esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä olisi kyse viranomaisten puuttumisesta kansalaisuuden saamiseen ja sen myötä oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämään kohdistuvaa kunnioitusta lain sallimalla tavalla silloin, kun se olisi välttämätöntä kansallisen turvallisuuden vuoksi. Muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset huomioiden kansalaisuuden myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan pitää hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella toteutettaisiin suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti. Säännöksillä olisi hyväksyttävä tavoite, ja niillä rajoitettaisiin kansalaisuuden saamista vain välttämättömällä tavalla. Sääntelyyn liittyvä lausuntomenettely olisi muiden edellytysten täyttymisen arviointiin nähden täydentävä menettely, ja esimerkiksi hakijan mahdollinen rikoksiin syylistyminen vaikuttaisi ensisijaisesti nuhteettomuusedellytyksen täyttymiseen. Suojelupoliisi voisi antaa Maahanmuuttovirastolle lausunnon omaan toimialaansa kuuluvista seikoista, samoin keskusrikospoliisi. Voidaan pitää aiheellisenä, että Suomen kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä näiden viranomaisten lausuntojen perusteella, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella olisi vastoin valtion tai yhteiskunnan etua.

Kansalaisuushakemukseen ja -ilmoitukseen tehdystä päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan. Tuomioistuimet voisivat siten viime kädessä arvioida, olisiko tapauksessa perusteltua syytä epäillä, että hakijan kansalaistaminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta, tai olisiko käsillä muuta ehdotettavan uuden 6 a §:n mukaista painavaa valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvää syytä, jonka perusteella kansalaisuus jätettäisiin myöntämättä. Sisällöltään samankaltaisen 13 §:n 3 momentin soveltamisesta on myös oikeuskäytäntöä (KHO:2007:49). Siten ehdotuksen osalta myös riittävät oikeusturvajärjestelyt tulisivat huomioiduksi.

12.2.2 Toimeentuloedellytys

Tässä esityksessä ehdotettava toimeentuloedellytys täyttyisi, jos hakija ei olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuuteen eikä toimeentulotukeen. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulon osoittamista vaadittaisiin täysi-ikäisiltä alle 65-vuotiailta henkilöiltä. Ehdotuksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa hakijan terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Edellytyksestä voitaisiin poiketa myös muusta erittäin painavasta syystä. Toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso rajattaisiin kahteen viimeksi kuluneeseen vuoteen. Toimeentuloedellytys täyttyisi, 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 myös sellaiset hakijat, joilla ei ole aiemmin ollut oleskelulupaani liittyvää toimeentuloedellytystä.

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). Työttömyys voi jossain tilanteessa muodostaa henkilöön liittyvän kielletyn syrjintäperusteen (PeVL 39/1996 vp). Tässä esityksessä ehdotetaan sellaista toimeentuloedellytystä, jonka täyttymiseen työllistymiseen tai työttömyyteen liittyvät seikat voivat osaltaan vaikuttaa. Kansalaisuuden saamiselle voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti säätää erilaisia edellytyksiä. Toimeentuloedellytyksen voisi lisäksi täyttää käytännössä useammalla eri tavalla. Edellytyksen täyttäminen voi olla työttömänä olevalle henkilölle jonkin verran vaikeampaa. Tämä pyrittäisiin huomioimaan sääntelyssä siten, että toimeentuloedellytykseen liittyvä tarkastelujakso olisi rajattu kahteen vuoteen. Tarkoituksena olisi se, että henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään edellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa. Ehdotettavasta edellytyksestä voitaisiin myös poiketa, jos hakija jäisi työttömäksi sen jälkeen, kun hänen kansalaisuushakemuksensa olisi tullut vireille.

Uudesta toimeentuloedellytyksestä ja toimeentulon osoittamisesta säädettäisiin laissa, jonka säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, mitä kansalaisuutta hakevalta henkilöltä edellytettäisiin, jotta hänen toimeentulonsa pidettäisiin turvattuna (13 § 1 mom. 5 kohta ja uusi 17 a §). Tarkastelujakso olisi rajattu kansalaisuushakemuksen ratkaisemista edeltäviin kahteen vuoteen. Turvattua toimeentulon kannalta olisi olennaista, olisiko hakija saanut työttömyysturvalain mukaista työttömyysetuutta tai toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea yhteensä yli kolmen kuukauden ajan. Muutoin riittäisi, että Maahanmuuttovirasto pystyisi toteamaan hakijan ilmoittaman toimeentulon perusteen myös käytössään olevasta tietojärjestelmästä. Lisäksi olisi tarkoin säädetty siitä, milloin toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa. Toimeentuloedellytystä koskevaa uutta sääntelyä voitaisiin siten tällä tavoin pitää hakijan kannalta ennustettavana.

Edellä (12.1.1) on käsitelty perustuslain säännöksiä kansalaisuuden myöntämisestä. Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädettyin edellytyksin ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäävät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella. Toimeentulon osalta ehdotettavien muutosten taustalla on 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. Kotoutumista painottavaa lähestymistapaa voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen määräysten näkökulmasta. Myös kansalaisuuslain tarkoituksena (1 §) on yksilön edun ohella huomioida valtion etu, millä voidaan katsoa olevan yhteys siihen, että henkilö osallistuu itsenäisesti yhteiskunnan toimintaan esimerkiksi oman toimeentulon hankkimisen kautta. Uudenlaisesta toimeentuloedellytyksestä säätämiseksi olisi siten hyväksyttävä peruste ja painava yhteiskunnallinen tarve.

Samalla, kun kansalaistamista varten alettaisiin lähtökohtaisesti edellyttää turvattua toimeentuloa, sääntelyssä otettaisiin kuitenkin huomioon hakijoiden erilaisia elämäntilanteita. Toimeentuloedellytyksen voisi täyttää useilla tavoilla, myös erilaisilla etuuksilla, kunhan hakija ei olisi viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana ennen kansalaisuushakemuksen

ratkaisemista turvautunut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen voisi siten täyttää lyhyistä työttömyysjaksoista huolimatta ja turvauduttuaan lyhytaikaisesti johonkin työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Esimerkiksi opintotukea, asumistukea, perhe-etuuksia tai eläkettä saava henkilö voisi täyttää toimeentuloedellytyksen. Toimeentuloon ehdotettavat muutokset olisivat tällä tavoin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Ne olisivat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Kansalaisuushakemukseen tehdystä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja lisäksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Jos hakijalle ei myönnettäisi kansalaisuutta sen vuoksi, että hän ei täyttäisi toimeentuloedellytystä, hän voisi valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen ja myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi hänelle valitusluvan. Näin myös oikeusturvavaatimus tulisi huomioiduksi.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu uusi toimeentuloedellytys toteutettaisiin yhdenvertaisuus, syrjintäkielto ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden. Ehdotetun muutoksen ei arvioitaisi muodostuvan kohtuuttomaksi.

12.2.3 Kansalaisuuden menettäminen

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia paitsi kansalaisuuden saamista, myös kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Tältä osin ehdotetaan eräitä muutoksia jo olemassa oleviin kansalaisuuden menettämisen perusteisiin. Kansalaisuudettomuuden kiellon vuoksi kansalaisuuden menettäminen voi koskea vain sellaisia henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus.

Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artiklan mukaan kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää mm. sillä perusteella, että henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan. Kansalaisuuslain 33 §:ssä on jo mainittu näistä perusteista väärien tietojen antaminen ja olennaisen seikan salaaminen. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuslakiin lisättäisiin myös maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen perusteena. Kansalaisuuden menettämisestä päättämiseksi säädettyä määräaikaa pidennettäisiin kymmeneen vuoteen. Päätöksentekoon liittyvää harkintaa koskevat säännökset säilytettäisiin ennallaan.

Kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös eräisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella (33 a §). Tältäkin osin kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuusyleissopimuksen määräyksen rajoissa. Kansalaisuuden voisi jatkossakin menettää sopimuksen 7 artiklan mukaisesti henkilön käyttäytyttyä tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja.

Kansalaisuuden menettämistä koskevat säännökset säilytettäisiin edelleenkin täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Kansalaisuuden menettäminen rajattaisiin jatkossakin sellaisiin tilanteisiin, joissa sille olisi painava yhteiskunnallinen peruste. Kansalaisuuden voisi menettää vain, jos sen olisi saanut antamalla vääriä tietoja, salaamalla olennaisen seikan tai toimimalla muutoin petollisesti tai jos henkilö olisi syyllistynyt sellaiseen vakavaan rikokseen, joka olisi kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Suomen kansalaisuuden menettämisestä ei voitaisi jatkossakaan päättää siten, että henkilöstä tulisi sen vuoksi kansalaisuudeton. Suhteellisuusperiaate huomioidaan sääntelyssä myös kansalaisuuden menettämistä koskevassa harkinnassa. Siten kansalaisuuden menettämisen osalta ehdotettavia muutoksia voitaisiin pitää perustuslain 6 §:n mukaisina.

12.3 Oikeusturvaa ja julkisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 58) mukaan julkisuus on muun ohella vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 54–56) mukaan ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee puolestaan ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan, ja sen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

Tässä esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia siihen, miten kansalaisuutta koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta. Kansalaisuuslain 41 ja 42 §:ään esitetään ainoastaan teknisluonteisia muutoksia ja täsmällisempiä viittauksia yleislainsäädäntöön. Kansalaisuuslain perusteella tehdystä päätöksestä saisi jatkossakin valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voisi puolestaan yhä hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

12.3.1 Nuhteettomuus

Yksi tässä esityksessä ehdotettavista muutoksista koskee nuhteettomuusedellytystä ja siihen liittyviä odotusaikoja, joita pidennettäisiin nykyiseen verrattuna. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lain sanamuotoon, että erittäin vakavaan rikokseen syyllistyneelle ei määrättäisi kielteisessä päätöksessä odotusaikaa ja että tällaista henkilöä ei kansalaistettaisi toistaiseksi. Lähes kaikkia lain mahdollistamia odotusaikoja pidennettäisiin vuodella. Esimerkiksi 15 vuoden yhteinen vankeusrangaistus ja sen suorittamisesta alkava kahdeksan vuoden odotusaika muodostaisivat siten yhteenlaskettuina 23 vuotta. Erittäin vakavina rikoksina pidettäisiin esimerkiksi rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja törkeitä rikoksia, joista olisi tuomittu ehdottomaan vankeuteen.

Se, että erittäin vakavaan rikokseen syyllistynyttä henkilöä ei kansalaistettaisi toistaiseksi, merkitsisi käytännössä laskennallista kahdeksan vuoden odotusaikaa useamman vuoden pidempää ajanjaksoa sen jälkeen, kun rikoksesta annettu rangaistus olisi ensin suoritettu kokonaisuudessaan. Tällaiseen rikokseen syyllistynyt henkilö voisi siten arvioida ja ennakoida mahdollisuuksiaan kansalaisuuden saamiseen ottamalla huomioon rikoksesta annetun rangaistuksen pituuden, pisimmän lakisääteisen odotusajan sekä 19 §:n 1 momentissa mainitut seikat. Myös mahdollisella muihin rikoksiin syyllistymisellä ja näistä rikoksista kuluneella ajalla olisi 19 §:n 1 momentin mukaisesti vaikutusta kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen.

12.3.2 Viranomaisten lausunnot

Tässä esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia sääntelyyn, joka koskee kansalaisuuden myöntämättä jättämistä silloin, kun suojelupoliisi tai keskusrikospoliisi on lausunut, että se ei puolla kansalaisuuden myöntämistä hakijalle. Lain sanamuodossa mainittu valtion turvallisuus ajantasaistettaisiin kansalliseksi turvallisuudeksi. Lisäksi lausunnotmenettelyn mahdollisuus, joka koskee nykyisin kansalaisuushakemuksia, ulotettaisiin jatkossa myös kansalaisuusilmoituksiin. Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt päätöksissään hakijan oikeusturvan toteutumista asioissa, joissa suojelupoliisi on antanut lausunnon (KHO:2007:49, KHO:2020:4).

Perustuslain mukainen julkisuus on pääsääntö, mutta siitä joudutaan myös poikkeamaan esimerkiksi valtakunnan turvallisuuteen liittyvien intressien vuoksi. Yleiset säännökset viranomaisten tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, *julkisuuslaki*). Salassa pidettäviin viranomaisten asiakirjoihin kuuluvat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Asianosaisella, kuten hakijalla ja valittajalla, on 11 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua (11 § 2 mom. 1 kohta).

Kansalaisuusasiassa annettu korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2007:49) koski tapausta, jossa Maahanmuuttovirastoa edeltänyt Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt henkilön kansalaisuushakemuksen viitaten suojelupoliisin antamiin lausuntoihin, joissa tämä ei puoltanut hakemuksen hyväksymistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta on saatavissa johtoa kansalaisuusasiassa perustuslain 21 §:n nojalla noudatettaviin periaatteisiin. Kansallisen turvallisuuden nimissä salassa pidettäväksi määrätyn aineiston jääminen asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle ei sinänsä ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista. Tällaisessa tilanteessa on toimivaltaisen tuomioistuimen kuitenkin voitava perehtyä asianosaiselta salattuun aineistoon sen arvioimiseksi, onko salaamiselle ja asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jääneen aineiston nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan samoin kuin perustuslain 21 §:n mukaisten vaatimusten täyttämiseksi on hallintotuomioistuimen tehtävänä tutkia, onko yksilön oikeuksien sekä yleisen edun, eli yleisen järjestyksen ja valtion turvallisuuden, välillä asiassa saavutettu oikeudenmukainen tasapaino. Hallinto-oikeuden olisi itse tullut hankkia asianosaisilta salattava aineiston sen seikan arvioimiseksi, ovatko yleisen edun sekä yleisen järjestyksen ja valtion turvallisuuden nimissä esitetyt perusteet olleet riittäviä oikeuttamaan kansalaisuushakemuksen hylkäämisen.

Uudempi korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2020:4) koski tapausta, jossa suojelupoliisi oli antanut Maahanmuuttovirastolle lausunnon henkilön

turvapaikkahakemuksesta. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen. Asiassa oli kysymys siitä, oliko kyseessä olevalla henkilöllä oikeus saada suojelupoliisilta tietoa lausunnon perusteluosiosta ja lausunnon laatimisessa käytetystä taustamateriaalista. Lausunnon perusteluosio ja lausunnon laatimisessa käytetty taustamateriaali olivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevia suojelupoliisin asiakirjoja. Asiakirjojen sisältöön ja niiden sisältämien tietojen saantitapoihin nähden ei voitu pitää ilmeisenä, että tiedon antaminen niistä ei olisi vaarantanut valtion turvallisuutta. Nämä asiakirjat olivat siten salassa pidettäviä asiakirjoja. Turvapaikka-asian asianosaisella oli julkisuuslain 11 §:n 1 momentin perusteella lähtökohtainen oikeus saada tieto näistä salassa pidettävistä asiakirjoista. Tiedon antaminen niistä olisi kuitenkin ollut niiden sisältöön ja niiden sisältämien tietojen saantitapoihin nähden julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastoin erittäin tärkeää valtion turvallisuuteen liittyvää yleistä etua. Valittajalla ei siten ollut oikeutta saada tietoa suojelupoliisin lausunnon perusteluosiosta ja lausunnon laatimisessa käytetystä taustamateriaalista.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ilmenee, suojelupoliisin Maahanmuuttovirastolle antama lausunto voi jäädä asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on tutkia, onko Maahanmuuttoviraston tekemälle kielteiselle päätökselle ollut riittäviä perusteita. Hallintotuomioistuimilla on siten keskeinen merkitys sen arvioinnissa, ovatko suhteellisuusperiaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet toteutuneet tällaista asiaa koskevassa päätöksenteossa. Sekä kansalaisuusilmoitukseen että kansalaisuusilmoitukseen tehdystä kielteisestä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hakijan oikeusturva toteutuisi myös kansalaisuusilmoitusten osalta sillä tavoin kuin hakemusasioita koskevasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee.

Hallintotuomioistuinten ohella keskeinen merkitys on suojelupoliisin toiminnan valvonnalla. Tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja sisäministeriö suorittavat suojelupoliisin ulkoista laillisuusvalvontaa. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietoja koskevien lakien noudattamista suojelupoliisissa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta, samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Valtuutetun tehtävänä on myös edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on rajoittamaton tiedonsaantioikeus suojelupoliisin asiakirjoihin ja tietoihin sekä pääsy tiloihin ja tietojärjestelmiin tarkastusten tekemistä varten. Valtuutetulle voi tehdä kantelun ja tutkimispyynnön.

Suojelupoliisin lausuntojen taustalla olevien rekisteröintien valvonta toteutuu erityisesti tietosuojalainsäädännön nojalla, joka antaa rekisteröidyille oikeuksia valvoa omien tietojensa käyttöä. Yksityishenkilön tarkastusoikeuden ulottumattomissa oleviin suojelupoliisin rekistereihin mahdollisesti kirjatut tiedot voidaan tarkastaa tietosuojavaltuutetulle tehtävän tarkastuspyynnön avulla.

Viranomaistoiminnan valvonta toteutuu asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jäävissä asioissa siten myös tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toiminnalla. Tämä koskisi myös kansalaisuusilmoituksia, jos viranomaisten lausuntoja koskeva menettely ulotettaisiin tämän esityksen mukaisesti nykyisten hakemusasioiden lisäksi jatkossa ilmoitusasioihin.

12.3.3 Kansalaisuuden menettäminen

Yksi tämän esityksen ehdotuksista koskee sen määräajan pidentämistä, jonka kuluessa voidaan päättää kansalaisuuden menettämisestä, jos se on saatu antamalla väärä tietoja (33 §). Määräajan tarkoituksena on katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen (HE 235/2002 vp, s. 56). Tässä esityksessä ehdotetaan määräajan pidentämistä viidestä kymmeneen vuoteen. Alla tarkastellaan määräajan pidentämistä hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteiden näkökulmasta.

Korkein hallinto-oikeus on eräissä kansalaisuutta koskevissa ratkaisuisaan käsitellyt hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteita. Tapauksissa on ollut kyse siitä, että henkilöitä on pidetty Suomen kansalaisina mutta heidän kansalaisuusasemansa on sittemmin määritetty eri tavalla. Yksi näistä päätöksistä (KHO:2016:179) koski tapausta, jossa henkilö oli ollut merkittynä väestötietoihin Suomen kansalaiseksi yli 25 vuoden ajan. Väestötiedoista ilmenevän kansalaisuusaseman vakiintuminen johti ajan kuluessa myös oikeudellisen pysyvyyssuojan vahvistumiseen. Kansalaisuusaseman pysyvyyteen liittyi oikeutettuja odotuksia, eikä sen muuttamista enää usean kymmenen vuoden jälkeen voitu perustella yksinomaan sillä, ettei henkilö syntyessään olisi voinut saada Suomen kansalaisuuttaan äidiltään, joka oli menettänyt sen aikaisemmin. Asia oli ratkaistava hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteita soveltaen. Tämä edellytti päätöksellä tavoiteltujen julkisten etujen ja siitä yksityiselle aiheutuvien haitallisten seurausten punnintaa.

Toisessa päätöksessä (KHO:2016:178) oli puolestaan kyse siitä, että henkilö oli vuonna 1971 saanut hakemuksesta Suomen kansalaisuuden. Hän oli vuonna 1997 saanut uudestaan Egyptin kansalaisuuden. Tuolloin voimassa olleen kansalaisuuslain mukaan Suomen kansalaisuuden menetti saadessaan jonkin toisen valtion kansalaisuuden. Asiaa ei ajan kulumisen seurauksena voitu ratkaistu yksinomaan vuonna 1997 voimassa olleen kansalaisuuslain säännöksiä soveltaen, vaan asiaa tuli arvioida myös hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa. Merkitystä oli niin päätöksellä saavutettavalla julkisella edulla kuin myös sillä haitalla, joka kansalaisuusaseman uudelleen määrittämisestä aiheutui asianomaiselle henkilölle. Kun otettiin huomioon päätöksen tekemiseen johtaneet olosuhteet, ei yli 40 vuotta jatkuneen oikeusaseman muuttamista asianosaisen vahingoksi voitu pitää lainmukaisena.

Uudempi korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2020:168) koski tapausta, jossa henkilö oli vuonna 1972 saanut syntyessään Irlannin kansalaisuuden. Hänet oli kuitenkin merkitty väestötietojärjestelmään äitinsä kansalaisuuden perusteella Suomen kansalaiseksi, vaikka hän ei ollut tuolloin voimassa olleen kansalaisuuslain mukaan saanut Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien vuoksi Suomen kansalaisena ei voitu pitää henkilöä, joka ei ollut saanut Suomen kansalaisuutta lain mukaisessa järjestyksessä. Yleinen etu edellytti, että kansalaisuutta koskevan merkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään ei sellaisenaan voinut olla perusteena kansalaisuudelle, vaikka merkintä olisi ollut järjestelmässä pitkänkin aikaan. Väestötietojärjestelmään merkityn tiedon virheellisyys oli ilmeinen ja johtunut siitä, ettei viranomaisilla ollut tietoa Irlannin kansalaisuuden saamisesta. Henkilön subjektiiviselle käsitykselle omasta kansalaisuusasemastaan ei voitu antaa oikeudellista suojaa.

Samankaltaiseen lopputulokseen päädyttiin myös ratkaisussa (KHO:2021:23), joka koski Suomen kansalaisuuden vuonna 1992 adoption perusteella saanutta henkilöä. Hän oli vuonna 1993 saanut Ison-Britannian kansalaisuuden, jolloin hän oli aiemman kansalaisuuslain mukaisesti menettänyt Suomen kansalaisuuden. Väestötietojärjestelmään oli jäänyt virheellinen merkintä Suomen kansalaisuudesta. Tässäkin tapauksessa väestötietojärjestelmässä olleen

tiedon virheellisyys oli ilmeinen, eikä henkilön subjektiiviselle käsitykselle omasta kansalaisuusasemastaan voitu antaa oikeudellista suojaa.

Yhteenvetona kansalaisuutta ja luottamuksensuojaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että useamman vuosikymmenen kulumisen vaikutti osaltaan asioiden ratkaisuun ja oikeudellinen pysyvyyssuoja vahvistui ajan kuluessa. Pitkään jatkunutta oikeusasemaa ei tietyissä olosuhteissa voitu enää vuosikymmeniä myöhemmin muuttaa asianosaisen vahingoksi. Merkitystä oli kuitenkin myös väestötietojärjestelmän merkinnän ilmeisellä virheellisyydellä, jonka vuoksi henkilön subjektiiviselle käsitykselle omasta kansalaisuusasemastaan ei voitu antaa oikeudellista suojaa.

Vakiintuneen oikeustilan pysyvyyttä on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO:2015:29), joka koski ylimääräistä muutoksenhakua. Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2012 purkuhakemuksen, jossa se vaati vuosina 2004 ja 2005 tehtyjen kansalaisuuspäätösten purkamista. Asiassa oli kyse siitä, että kansalaisuus oli myönnetty hakijoille heidän sukulaistensa henkilötiedoilla, joiden muuttamista he olivat vuonna 2010 pyytäneet maistraatilta. Koska kansalaisuuspäätökset olivat tulleet lainvoimaisiksi yli viisi vuotta ennen purkuhakemuksen tekemistä, ne olisi hallintolainkäyttölain mukaisesti voitu purkaa vain erityisen painavista syistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että päätöksen purulle pääsäännön mukaan asetetun viiden vuoden määräajan tarkoituksena on suojella ajan kulumisen myötä vakiintuneen oikeustilan pysyvyyttä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuspäätöksen tekemisestä, jos jälkikäteen ilmenisi, että kansalaisuus olisi saatu antamalla vääriä tietoja, salaamalla jokin olennainen seikka tai toimimalla muutoin petollisesti. Tarkoituksena olisi se, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää tällaisella perusteella, jos olisi varmuus siitä, että kansalaisuutta ei olisi alun perin myönnetty.

Edellä kuvatussa oikeuskäytännössä on käsitelty kansalaisuuteen liittyvän luottamuksensuojan muodostumista eri pituisten ajanjaksojen kuluessa. Kansalaisuuspäätöstä ei voitu purkaa yli viiden vuoden kuluttua ilman erityisen painavia syitä, mutta toisaalta Suomen kansalaisuutta koskevalle ilmeisen virheelliselle väestötietojärjestelmän merkinnälle ei annettu oikeudellista suojaa edes useamman vuosikymmenen ajan kulumisen perusteella. Tässä valossa ehdotettava kymmenen vuoden määräaika kansalaisuuden menettämisestä päättämiseksi olisi luottamuksensuojan näkökulmasta mahdollinen.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 33 §:n säännösten perusteella vääriä tietoja antaneen henkilön ja hänen lapsensa kansalaisuuden menettämistä arvioidaan erikseen. Lapsi ei välttämättä menetä kansalaisuutta, vaikka hänen vanhempansa menettäisi sen. Kansalaisuuden menettämisestä päätettäessä on lapsen osalta otettava huomioon lapsen ikä ja siteet Suomeen. Säännöksiin ei tältä osin ehdoteta muutoksia. Ajan kuluessa muodostunutta luottamuksensuojaa arvioidaan siten erikseen mahdollisten lasten osalta.

12.4 Kansainväliset sopimukset

Yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Artiklan 2 kappaleen mukaan keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin kansalaisuuden myöntämisen edellytyksiin ja kansalaisuuden menettämisen perusteisiin. Alla käsitellään tarkemmin eri kansainvälisten sopimusten määräyksiä erityisesti kansalaisuuden myöntämisen ja kansalaisuuden menettämisen näkökulmasta.

12.4.1 Yleissopimus lapsen oikeuksista

Lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa tarkoitetaan lapsella 1 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltiot ryhtyvät 2 kappaleen mukaan kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

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. Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen edun ensisijaisuutta yleiskommentissaan nro 14 vuodelta 2013 (CRC/C/GC/14). Komitea on yleiskommenttinsa 30 kohdassa korostanut, että hallintoviranomaiset tekevät kaikilla hallinnon tasoilla hyvin laaja-alaisia päätöksiä, joihin kuuluvat muun muassa kansalaisuuden myöntämistä koskevat päätökset. Hallintoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava päätöksiä.

Lapsi on 7 artiklan 1 kappaleen mukaan rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteutumisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltujen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton. Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan 1 kappaleen mukaan kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti.

Sopimusvaltiot takaavat 12 artiklan mukaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen oikeutta tulla kuulluksi yleiskommentissaan nro 12 vuodelta 2009 (CRC/C/GC/12). Sopimusvaltioiden pitäisi yleiskommentin 20 kohdan mukaan olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä. Se, että lapsen oikeus ilmaista näkemyksiään toteutuu, edellyttää 25 kohdan mukaan sitä, että lapsen kuulemisesta vastaavat henkilöt sekä lapsen vanhemmat tai huoltaja kertovat lapselle keskeisistä asioista, eri vaihtoehdoista, mahdollisesti tehtävistä

päätöksistä ja niiden seurauksista. Tämä tiedonsaantioikeus on hyvin merkittävä, sillä se on perusedellytys sille, että lapsi tekee selkeitä päätöksiä.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan selvitettyyn henkilöllisyyteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon sekä kansallisen turvallisuuden huomioimiseen kansalaisuusasioissa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, millä perusteilla lapsi saa Suomen kansalaisuuden esimerkiksi syntyessään suoraan lain nojalla (kansalaisuuslaki 2 luku). Myös erilaiset kansalaisuusilmoitukset säilyvät muutoin ennallaan (kansalaisuuslaki 4 luku), mutta kansalaisuus voitaisiin jatkossa jättää myöntämättä myös ilmoitusmenettelyssä, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta tai jos kansalaisuuden myöntäminen olisi muusta painavasta syystä vastoin valtion tai yhteiskunnan etua.

Kansalaistamisen yhteydessä lapsen etuna voidaan pitää sitä, että hän saisi asuinmaansa kansalaisuuden, koska hän ei silloin ole maassa ulkomaalainen eikä esimerkiksi tarvitse oleskelulupaa. Myös perheen yhteistä kansalaisuutta voidaan pitää lapsen etuna. Lapsella on niin ikään oikeus kansalaisuuden säilyttämiseen, ja alkuperäinen kansalaisuus on osa lapsen identiteettiä. Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lasta on kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti kuultava häntä koskevasta hakemuksesta ja ilmoituksesta. Lasta kuullaan kansalaisuutta koskevasta hakemuksesta tai ilmoituksesta sekä silloin, kun hänelle haetaan kansalaisuutta kanssahakijana yhdessä huoltajansa kanssa, että silloin, kun hakemus tai ilmoitus on tehty yksinomaan lapsen puolesta. Lapsen kuulemista koskeviin säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia.

Lapsille voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus yhdessä huoltajansa kanssa, mihin ei ehdoteta tässä esityksessä muutoksia. Kansalaisuuslaki mahdollistaa siten jatkossakin sen, että koko perheelle voidaan myöntää kansalaisuus samanaikaisesti. Kansalaisuuden saaminen kanssahakijana edellyttää jatkossakin sitä, että myös hakijana olevalle huoltajalle voidaan samalla myöntää kansalaisuus. Lapsi voidaan lisäksi jatkossakin kansalaistaa kansalaisuuslain 24 §:n mukaisilla edellytyksillä yksin. Hakemuksen voi jatkossakin tehdä lapsen puolesta hänen huoltajansa tai edunvalvojansa.

Esityksessä ehdotettava toimeentuloedellytys ei koskisi alle 18-vuotiaita henkilöitä. Vanhempansa kansalaisuushakemuksen yhteydessä kanssahakijana olevalta lapselta ei edellytettäisi jatkossakaan turvaton toimeentulon osoittamista. Hakijana olevalle lapsella (24 §) ei niin ikään olisi toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytys koskisi sen sijaan kanssahakijan vanhempaa. Edellytyksen täyttymistä arvioitaessa tarkasteltaisiin kuitenkin rajattua kahden vuoden ajanjaksoa, ja esimerkiksi perhe-etuuksia saava henkilö voisi täyttää edellytyksen. Lyhytaikainen, yhteensä enintään kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen ei niin ikään vielä vaikuttaisi edellytyksen täyttymiseen. Tarkoituksena olisi se, että esimerkiksi työttömäksi joutuneen vanhemman lapsella olisi jatkossakin mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen. Lähtökohtana säilyisi silti edelleenkin se, että hakijan olisi täytettävä kansalaistamisen edellytykset, jotta hän ja hänen mahdolliset kanssahakijansa voisivat saada kansalaisuuden. Sama lähtökohta koskee myös esimerkiksi kielitaitoedellytystä ja nuhteettomuusedellytystä. Toimeentuloedellytys toteutettaisiin toisaalta siten, että muiden sosiaalietuuksien kuin työttömyysetuuden ja toimeentulotuen saaminen ei vaikuttaisi edellytyksen täyttymiseen, mikä olisi myös lapsen edun mukaista.

Tässä esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia nuhteettomuusedellytykseen liittyviin odotusaikoihin. Rikoksiin syyllistyminen vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen nykyistä tuntuvammin. Nuhteettomuusedellytys koskee myös 15 vuotta täyttäneitä lapsia.

Kansalaisuuslain sääntely on tältä osin yhdenmukainen rikoslain 3 luvun 4 §:n kanssa, jonka mukainen vastuukärajä on samoin 15 vuotta. Tällaista vähimmäisikää voidaan pitää lasten aivojen ja päättelykyvyn kehityksestä saadun tieteellisen näytön valossa perusteltuna (lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 24 vuodelta 2019, CRC/C/GC/24, 22 kohta). Rikoslain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan erityinen rangaistus alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta on nuorisorangaistus. Tässä esityksessä ehdotetaan odotusajan pidentämistä nuorisorangaistuksen osalta yhdellä vuodella siten, että odotusaika voitaisiin määrätä vähintään kolmen ja enintään viiden vuoden pituisena. Jatkossakin odotusaika laskettaisiin rikoksen tekopäivästä alkaen.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 5 (CRC/GC/2003/5) 12 kohdan mukaan jokaisen lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeuselimen tai -instituution edellytetään soveltavan lapsen edun periaatetta järjestelmällisesti harkitessaan, kuinka niiden päätökset ja toimet vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan lasten oikeuksiin ja etuihin, esimerkiksi ehdotetut tai nykyiset lait tai politiikat, hallintotoimet tai tuomioistuimen päätökset, mukaan lukien myös ne, jotka eivät suoraan koske lapsia vaan vaikuttavat heihin välillisesti.

Lapsen etu on huomioitu ehdotettavassa toimeentuloedellytyksessä siten, että edellytys ei koske alle 18-vuotiaita henkilöitä. Nuhteettomuusedellytys, johon liittyvään odotusaikaan ehdotetaan muutoksia, ei puolestaan koske alle 15-vuotiaita henkilöitä. Lisäksi toimeentuloedellytyksen osalta ehdotettavaan sääntelyyn sisältyisi mahdollisuus poikkeamiseen. Nuhteettomuusedellytyksen ja odotusajan osalta laissa taas säilyisivät kokonaisharkintaa koskevat säännökset. Valinta erilaisten ratkaisuvaihtojen välillä on säännöksiä sovellettaessa tehtävä lapsen edun mukaisesti. Lapsen edun periaate säilyisi siten jatkossakin yleissopimuksen mukaisesti osana kansalaisuutta koskevaan päätöksentekoon kuuluvaa harkintaa.

Tässä esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia myös siihen, milloin Suomen kansalaisuuden voi menettää väärin tietojen antamisen tai tiettyihin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Lasten kansalaisuuden menettämisen osalta sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Väärin tietojen antamiseen perustuvan kansalaisuuden menettämisen yhteydessä henkilön lapsi ei voisi jatkossakaan menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen toinen vanhempi on Suomen kansalainen, minkä lisäksi lapsen osalta olisi jatkossakin otettava huomioon hänen ikänsä ja siteensä Suomeen (kansalaisuuslaki 33 §). Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhempansa menettäisi kansalaisuuden vakavaan rikokseen syyllistymisen perusteella (kansalaisuuslaki 33 a ja b §).

Tässä esityksessä ehdotetaan lisäksi teknisluonteista muutosta, jolla kansalaisuuslaissa oleva lapsen määritelmä ajantasaistettaisiin vastaamaan yleissopimuksen 1 artiklassa olevaa määritelmää. Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 2 artiklan mukaan lapsi tarkoittaa niin ikään jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsi häneen sovellettavan lainsäädännön nojalla tule täysi-ikäiseksi aikaisemmin. Kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuiotien määritelmä perustuu lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklaan. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Lapsen määritelmän muuttamisesta seuraisi se, että avioliiton solmimisella ei olisi vaikutusta kansalaisuuden hakemiseen.

Edellä esitetyn perusteella esityksen muutokset toteutettaisiin ottaen huomioon kansainväliset sopimusmääräykset lapsen oikeuksien turvaamiseksi. Kuten edellä on todettu, tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia lapsen kuulemista koskeviin kansalaisuuslain säännöksiin. Tämän esityksen luonnoksesta annetussa lausuntopalautteesta kiinnitettiin huomiota siihen, että lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 12 artiklassa ei ole lapsen kuulemiselle ikärajaa, toisin kuin kansalaisuuslain 5 §:ssä. Kuulemista koskevalla sääntelyllä on tarkoitus huomioida lapsen

oikeuksien toteutuminen yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla, mutta kansalaisuuslain sääntely ei välttämättä kaikilta osin ole tarpeeksi joustava eri ikäisille lapsille. Siten jatkossa on tarkasteltava tarkemmin sitä, millä tavalla kansalaisuuslain säännöksiä voitaisiin kehittää sen varmistamiseksi, että lapsen oikeus tulla kuulluksi toteutuu kansalaisuusasioissa ja hänen näkemyksensä otetaan huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

12.4.2 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia niihin kansalaisuuslain säännöksiin, joiden tarkoituksena on helpottaa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaistamista. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemukset on myös jatkossa käsiteltävä 20 a §:n mukaisesti kiireellisenä ja viimeistään vuoden määräajan kuluessa.

Kansalaisuuslakia on muutettu 1.10.2024 lukien siten, että kansainvälisen suojelun saaminen ei enää ole peruste yleisestä asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle. Myös kansainvälistä suojelua saavalla hakijalla on kuitenkin mahdollisuus hyödyntää muita poikkeusperusteita. Tässä esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuslakiin erityisesti kansainvälistä suojelua saavia hakijoita koskevia muutoksia. Esimerkiksi toimeentuloedellytyksen osalta ehdotettavat säännökset koskisivat kuitenkin myös kansainvälistä suojelua saavia hakijoita.

12.4.3 Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (80/1968) 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottomien henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Erityisesti on sopimusvaltion pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia säännöksiin, joilla helpotetaan kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuuden saamista. Kansalaisuudettomilta henkilöiltä vaadittava asumisaika säilyy jatkossakin yleistä lyhyempänä (kansalaisuuslaki 20 §). Lisäksi kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemukset on käsiteltävä 20 a §:n mukaisesti kiireellisenä ja viimeistään vuoden määräajan kuluessa. Käsillä olevassa esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuslakiin erityisesti kansalaisuudettomia hakijoita koskevia muutoksia. Esimerkiksi toimeentuloedellytyksen osalta ehdotettavat säännökset koskisivat kuitenkin myös kansalaisuudettomia hakijoita.

12.4.4 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Yleissopimuksen 18 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus kansalaisuuteen, muun muassa varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on oikeus hankkia

kansalaisuus ja vaihtaa sitä eikä heiltä riistetä kansalaisuutta mielivaltaisesti tai vammaisuuden perusteella.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle toimeentuloedellytystä, jonka täyttymiseen vaikuttaisi mahdollisen työttömyysetuuden tai toimeentulotuen saamisen kesto. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin vammaisten henkilöiden huomioimista siten, että esimerkiksi vammaistuen tai työkyvyttömyyseläkkeen saaminen ei vaikuttaisi toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin lisäksi poiketa vammaisuuden perusteella, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana.

12.4.5 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 5 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä varsinkin sopimuksessa mainittujen oikeuksien osalta, joihin kuuluu myös oikeus kansalaisuuteen. Sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleen mukaan sen määräysten ei ole tulkittava vaikuttavan sopimusvaltioiden kansalaisuutta tai kansalaistamista koskevaan lainsäädäntöön edellyttäen, että tällaiset säännökset eivät aiheuta syrjintää mitään erityistä kansalaisuutta kohtaan.

Sopimus edellyttää siten sitä, että kansalaistamista koskevalla lainsäädännöllä ei syrjitä mitään erityistä kansalaisuutta. Tässä esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, jotka kohdistuisivat erityisesti jonkin tietyn valtion kansalaisiin.

12.4.6 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kansalaisuus tarkoittaa sopimuksessa henkilön ja valtion välistä oikeudellista sidettä eikä osoita henkilön etnistä alkuperää. Kansalaisuusyleissopimuksen 4 artiklan mukaan kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat muun muassa seuraaviin periaatteisiin: jokaisella on oikeus kansalaisuuteen, kansalaisuudettomuutta vältetään, ja keneltäkään ei mielivaltaisesti oteta pois kansalaisuutta.

Kansalaisuusyleissopimuksen 5 artikla sisältää syrjinnän kiellon. Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Artiklan 2 kappaleen mukaan kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

Sopimuksen perustelumuistion (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 6) mukaan oikeus kansalaisuuteen liittyy läheisesti valtioiden velvollisuuteen välttää kansalaisuudettomuutta. Mielivaltaista kansalaisuuden poistamista koskeva kielto merkitsee sitä, että kansalaisuuden menettämisen on oltava ennakoitavaa, oikeasuhtaista ja lakiin perustuvaa. Kansalaisuutta ei voida ottaa pois millään sellaisella perusteella, joka on mainittu syrjinnän kieltoa koskevan 5 artiklan 1 kappaleessa. Kansalaisuuden saamisen perusteellakaan ei pitäisi olla merkitystä, eikä kansalaistettuja henkilöitä saisi asettaa eri asemaan kuin valtion syntyperäisiä kansalaisia.

Sopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella.

Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen perustelumuistion (s. 9) mukaan sopimusvaltio voi asumisajan lisäksi edellyttää kansalaistamista varten esimerkiksi kotoutumista.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään eräiden henkilöiden kansalaisuuden saamista. Näitä ovat a) sopimusvaltion kansalaisten puoliset, b) sopimusvaltion kansalaisten lapset 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan poikkeus huomioon ottaen, c) lapset, joiden vanhemmista toinen saa tai on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden, d) sopimusvaltion kansalaisten adoptoimat lapset, e) henkilöt, jotka ovat syntyneet sopimusvaltion alueella ja asuvat siellä laillisesti, f) henkilöt, jotka ovat asuneet laillisesti sopimusvaltion alueella tietyn ajan, joka on alkanut ennen kuin henkilö on täyttänyt 18 vuotta ja jonka pituus määritetään asianomaisen sopimusvaltion sisäisessä lainsäädännössä sekä g) kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaisaseman saaneet henkilöt, jotka asuvat laillisesti sopimusvaltion alueella.

Kansalaisuusyleissopimuksen 10–13 artiklassa on määräyksiä kansalaisuuteen liittyvistä menettelyistä. Kansalaisuuden saamiseen, säilyttämiseen, menettämiseen, takaisinsaamiseen tai todistamiseen liittyvät hakemukset on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa. Päätösten tulee sisältää kirjalliset perustelut. Päätöksiin on voitava hakea muutosta valtionsisäisen lainsäädännön mukaisesti, ja maksujen on oltava kohtuullisia. Hallinnolliseen tai oikeudelliseen muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät saa muodostua esteeksi hakijoille.

Sopimuksen perustelumuistion (s. 14–15) mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat päätökset on perusteltava kirjallisesti, ja niihin on voitava hakea muutosta. Päätöksessä on vähintään ilmoitettava sen oikeudelliset ja tosiasialliset perusteet. Kirjallisia perusteluja ei kuitenkaan tarvita, jos kyse on pelkästään sen rekisteröinnistä, että henkilö on saanut tai menettänyt kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Jos päätökset liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, vähimmäismäärä tietoa riittää. Muutoksenhaun osalta keskeistä on se, että kansalaisuutta koskevista päätöksistä voi valittaa. Sopimusvaltiot voivat sisäisessä lainsäädännössään päättää menettelyn yksityiskohdista.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuutta varten edellytettävään selvitettyyn henkilöllisyyteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon sekä kansallisen turvallisuuden huomioimiseen hakemus- ja ilmoitusasioissa. Kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa kahdeksan vuoden asumisaikaa ei esitetä muutettavaksi. Kansalaistamisen helpottamista koskeviin säännöksiin ei niin ikään ehdoteta muutoksia, vaan eri hakijaryhmille säädetyt poikkeukset säilyvät ennallaan. Kansalaisuusasioissa noudatettavia menettelyjä koskeviin säännöksiin ei ehdoteta muita muutoksia kuin sitä, että suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi voisivat antaa lausunnon myös kansalaisuusilmoituksesta, minkä lisäksi muutoksenhakusäännöksiä ajantasaistettaisiin. Muutoksenhaku säilyisi kansalaisuutta koskevissa asioissa ennallaan, mutta kansalaisuuslain säännöksissä huomioitaisiin yleislainsäädäntöön tehdyt muutokset.

12.4.6.1 Kansalaisuuden menettämistä koskevat määräykset

Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artikla koskee kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta. Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin sopimuksessa mainituissa tapauksissa (a–g kohdat). Lähtökohtana on 7 artiklan 3 kappaleen mukaan se, että sopimusvaltio ei voi säätää kansalaisuuden menettämisestä, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

Sopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteeksi voidaan säätää se, että henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan. Sopimuksen perustelumuistion (s. 11) mukaan kyse olisi sellaisesta petollisesta toiminnasta, väärien tietojen antamisesta tai olennaisen seikan salaamisesta, joka johtuisi hakijan tahallisesta teosta tai laiminlyönnistä ja joka olisi vaikuttanut merkittävästi kansalaisuuden saamiseen. Olennaisuudella tarkoitetaan sopimuksen perustelumuistion mukaan sitä, että kansalaisuutta ei olisi myönnetty, jos kyseinen seikka olisi ollut tiedossa. Sopimuksen sanamuoto kattaisi myös esimerkiksi väärien todistusten esittämisen kansalaisuuden saamiseksi.

Sopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen d kohdan mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteena voi olla se, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Tällainen käyttäytyminen sisältää perustelumuistion (s. 11) mukaan maanpetoksen ja muun sellaisen toiminnan, joka kohdistuu kyseisen valtion elintärkeitä etuja vastaan (esimerkiksi työskentelyn ulkomaiselle salaiselle palvelulle), mutta se ei muutoin sisältäisi kaikkia vakavimpiakaan rikoksia. Sanamuoto ”vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja” on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevasta yleissopimuksesta.

Sopimusvaltio voi 7 artiklan 2 kappaleen mukaan säätää, että sen kansalaisuuden menettävien vanhempien lapset menettävät myös sopimusvaltion kansalaisuuden lukuun ottamatta 7 artiklan 1 kappaleen c ja d kohdan kattamia tapauksia (vapaaehtoinen palvelu vieraan valtion puolustusvoimissa tai käyttäytyminen tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja). Lasten ei kuitenkaan tule menettää sopimusvaltion kansalaisuutta, jos toinen vanhemmista säilyttää sen.

Sopimusvaltio ei voi 7 artiklan 3 kappaleen mukaan säätää valtiosisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä 7 artiklan 1 ja 2 kappaleen nojalla, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton, lukuun ottamatta 7 artiklan 1 kappaleen b kohdassa mainittuja tapauksia. Sopimusvaltio voisi siten jättää kansalaisuudettomaksi ainoastaan sellaisen henkilön, joka on saanut sen kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuslain säännöksiin, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä väärien tietojen antamisen perusteella. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen perusteena. Kansalaisuuden voisi siten menettää saatuaan sen sellaisen tahallisen petollisen toiminnan perusteella, joka olisi vaikuttanut merkittävästi kansalaisuuden saamiseen. Tällaisesta toiminnasta voisi olla kyse esimerkiksi silloin, kun vasta kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmeni, että kansalaisuushakemukseen oli liitetty todistus kielikokeesta, jossa oli tosiasiaa käynyt joku muu henkilö hakemuksen perusteella kansalaistetun henkilön sijaan. Suomen kansalaisuuden voisi jatkossakin menettää vain sellainen henkilö, jolla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Lasten osalta sääntelyyn ei ehdoteta mitään muutoksia.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia myös niihin säännöksiin, joiden perusteella tiettyihin rikoksiin syyllistynyt henkilö voi menettää kansalaisuuden. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi sitä, mihin rikoksiin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voisi menettää, mutta kansalaisuutta ei voisi jatkossakaan menettää muihin kuin vakaviin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymisen vuoksi. Esityksessä ehdotetaan, että tällaiseen rikokseen syyllistynyt henkilö voisi menettää kansalaisuuden, jos hänet olisi tuomittu siitä vähintään kahden vuoden ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärangaistukseen. Kansalaisuuden voisi kuitenkin jatkossakin menettää vain, jos henkilöllä olisi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuuden menettämistä koskevaan harkintaan ei ehdoteta

mitään muutoksia. Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhempansa olisi tuomittu maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllystymisen vuoksi ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärankaistukseen.

12.4.7 Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen määräykset koskevat erilaisia tilanteita, joissa henkilöllä on riski jäädä ilman kansalaisuutta. Sopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltio ei saa ottaa henkilöltä kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. Sopimusvaltio ei 9 artiklan mukaan voi ottaa henkilön tai henkilöryhmän kansalaisuutta pois rodun tai etnisten, uskonnollisten tai poliittisten syiden perusteella.

Suomi ei ole tehnyt mitään varauksia kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen artikloihin. Sopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen varauksia koskevilla määräyksillä on kuitenkin merkitystä siltä osin, että niissä on mainittu käyttäytyminen tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja.

UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmissä (UNHCR Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality 2013) on tulkittu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaa yleissopimusta. Asiantuntijakokouksen päätelmien mukaan valtion on selvitettävä, onko henkilöllä kansalaisuuden menettäessään toista kansalaisuutta, ei sitä, voisiko hän saada kansalaisuuden tulevaisuudessa. Henkilöä ei voida pitää tietyn valtion kansalaisena pelkästään tämän valtion kansalaisuuslain perusteella, jos kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset itse kieltäytyvät tunnustamasta häntä kansalaisekseen.

Päätelmissä on todettu, että kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin ja sen on oltava lain säännösten perusteella ennakoitavaa. Kansalaisuuden menettämistä koskevaa säännöstä ei voida säätää eikä soveltaa taannehtivasti. Kun harkitaan kansalaisuuden menettämistä tiettyjen tekojen perusteella, on sovellettava tekohetkellä voimassa ollutta lainsäädäntöä. Jos kansalliseen lakiin lisätään uusi peruste kansalaisuuden menettämiseksi, siihen on sisällytettävä myös siirtymäsäännös, jotta henkilö ei voisi menettää kansalaisuutta sellaisten tekojen tai tosiseikkojen perusteella, jotka eivät niiden ajankohtana olleet peruste kansalaisuuden menettämiseksi. Kansalaisuuden menettäminen ei saa laissa eikä käytännössä perustua minkäänlaiselle kielletylle syrjinnälle.

Kun arvioidaan kansalaisuuden menettämisen vaikutusta yksilöön, on päätelmien mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten vahva side henkilöllä on kyseiseen valtioon, kuten onko hän syntynyt valtion alueella, kuinka kauan hän on oleskellut siellä, mitä perhesiteitä hänellä on, onko hänellä ollut taloudellista toimintaa, sekä onko hän integroitunut kielellisesti ja kulttuurisesti. Myös teosta kuluneella ajalla on merkitystä, kun arvioidaan sitä, oikeuttaako teon vakavuus kansalaisuuden menettämisen. Mitä pidempi aika teosta on kulunut, sitä vakavampi sen olisi oltava, jotta kansalaisuuden voisi menettää sen perusteella. Joillakin valtioilla on sen vuoksi määräaikoja sille, milloin kansalaisuuden menettämisestä on viimeistään päätettävä.

Päätelmien mukaan kansalaisuuden menettämiseen pitäisi liittyä täydet menettelytakeet, joihin kuuluu myös oikeus tulla kuulluksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa elimessä. Kansalaisuuden menettävällä henkilöllä on oikeus saada päätös kirjallisena, mukaan lukien perustelut kansalaisuuden menettämiseksi. Kansalaisuuden menettämistä koskevien päätösten on tultava voimaan vasta sitten, kun kaikki oikeusturvakeinot on käytetty.

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen sanamuoto "vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja" viittaa päätelmien mukaan siihen, että kyseessä on oltava perustavanlaatuinen uhka valtion järjestykselle. Se, että kyseessä ovat nimenomaan valtion "elintärkeät edut", nostaa kynnyksen vielä korkeammalle kuin "kansalliset edut". Valtion elintärkeiden etujen vakava vaarantaminen voisi käsittää sellaisia rikoksia kuin maanpetoksen, vakoilun sekä terrorismirikoksia. Kun otetaan huomioon, että kyse on vakavista rikoksista, kansalaisuuden menettämistä koskevan menettelyn pitäisi seurata ainoastaan siitä, että syyllistyminen tällaiseen rikokseen on todettu rikostuomioistuimessa. Sen jälkeen toimivaltainen viranomainen, mieluiten tuomioistuin, päättäisi kansalaisuuden menettämisestä.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden menettämiseen, mutta Suomen kansalaisuutta ei voisi jatkossakaan menettää siten, että henkilö jäisi sen vuoksi kansalaisuudettomaksi. Kansalaisuuden menettämisen perusteista ja päätöksentekoon liittyvästä harkinnasta olisi kansalaisuuslaissa jatkossakin tarkkoja säännöksiä, jotka säilyisivät suurelta osin ennallaan. Kansalaisuutta ei voisi jatkossakaan menettää muihin rikoksiin kuin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella.

12.4.8 Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen ei sisällä sellaista määräystä, joka koskisi oikeutta kansalaisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin todennut, että kansalaisuuden mielivaltaista myöntämättä jättämistä voidaan arvioida sopimuksen 8 artiklan mukaisen yksityiselämän suojan kannalta (mm. Karashev v. Suomi, 31414/96, 12.1.1999).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Tapaus *Genovese v. Malta* (53124/09, 11.10.2011) koski lapsen kansalaisuuden saamista, ja siinä EIT arvioi sopimuksen 14 artiklan mukaista syrjinnän kieltoa tarkasteltuna yhdessä 8 artiklan mukaisen yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden kanssa. Asiassa oli kyse siitä, että valittajalla ei ollut Maltan lainsäädännön mukaan mahdollisuutta saada isältään Maltan kansalaisuutta, koska hänen vanhempansa eivät olleet avioliitossa. EIT:n mukaan avioliiton ulkopuolisen lapsen erilaiselle kohtelulle ei ollut perusteltuja syitä ja syrjinnän kieltoa oli siten loukattu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Sopimusta on täydennetty kaikkinaisen syrjinnän kieltävällä kahdennellatoista pöytäkirjalla, joka sisältää yleisen syrjintäkiellon (SopS 8–9/2005). Pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleen mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Artiklan 2

kappaleen mukaan ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa 1 kappaleessa tarkoitetuilla perusteilla.

EIT on katsonut, että ollakseen oikeutettu erottelulla tulee olla hyväksyttävä tarkoitusperä ja sen toteutuksessa käytettyjen keinojen on oltava oikeasuhtaisia eli asteeltaan kohtuullisia tavoiteltuun tarkoitusperään nähden. Jos erottelulla ei ole objektiivista ja kohtuullista perustelua, se on syrjivä (Belgian kielikysymystä koskeva tapaus, 2126/64, 23.7.1968).

Myös tapauksessa Ferrero Quintana v. Espanja (2669/19, 26.11.2024) EIT kiinnitti huomiota erilaisen kohtelun tarkoitukseen ja kohtuullisuuteen. Asiassa oli kyse siitä, että valittajaa ei ollut ikänsä vuoksi palkattu poliisin tehtävään. EIT katsoi, että päätöksen tarkoituksena oli varmistaa poliisivoimien toimivuus. Erilaista kohtelua voitiin pitää kohtuullisena ja perusteltuna, koska iällä oli merkitystä henkilön fyysisen kunnan kannalta. Kyseiseen työhön liittyvät yleisen järjestyksen ylläpitoa koskevat tehtävät eivät olleet luonteeltaan hallinnollisia, vaan ne vaativat tiettyä fyysistä kuntoa, joka oli olennainen ja ratkaiseva ammatillinen vaatimus. Ikäraja oli ollut poliisivoimien toimintakyvyn varmistamiseksi välttämätön.

Tässä esityksessä ehdotetaan hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytykseksi sitä, että hakijan toimeentulo olisi turvattu. Toimeentuloa ei pidettäisi turvattuna, jos se perustuisi pääasiassa työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Muutoksen taustalla olevana tavoitteena on se, että kansalaisuus myönnettäisiin yhteiskuntaan kotoutuneelle henkilölle. Tämän vuoksi kansalaisuutta hakevalta henkilöltä edellytettäisiin lähtökohtaisesti turvattun toimeentulon osoittamista. Ehdotetun muutoksen perusteella työttömyys voi vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Vaatimusta voitaisiin kuitenkin pitää kohtuullisena sillä perusteella, että toimeentuloedellytyksen täyttymisen tarkastelujakso olisi rajattu hakemuksen ratkaisemista edeltäviin kahteen vuoteen. Toiseksi useimpien etuuksien saaminen ei vaikuttaisi edellytyksen täyttymiseen. Kolmanneksi lyhytaikainen turvautuminen työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen ei vaikuttaisi edellytyksen täyttymiseen. Lisäksi laissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa edellytyksestä terveydentilan, vammaisuuden tai muun erittäin painavan syyn perusteella. Toteutuksessa käytettyjä keinoja voitaisiin näillä perusteilla pitää oikeasuhtaisina eli asteeltaan kohtuullisina tavoiteltuun tarkoitusperään nähden.

12.4.8.1 Kansalaisuuden menettäminen

EIT on arvioinut oikeuskäytännössään myös sitä, onko kansalaisuuden menettäminen loukannut 8 artiklan mukaista yksityiselämän suojaa. EIT:n mukaan arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko kansalaisuus otettu pois mielivaltaisesti ja mitä seurauksia kansalaisuuden menettämisestä on ollut valittajan yksityiselämälle. Kansalaisuuden menettämisen mielivaltaisuutta arvioidessaan EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kansalaisuus otettu pois lain mukaisesti, ovatko viranomaiset toimineet huolellisesti ja viivytyksettä ja onko kansalaisuuden menettämiseen liittynyt välttämättömät menettelylliset takeet, mukaan lukien oikeus muutoksenhakuun.

Tapauksessa Ramadan v. Malta (76136/12, 21.6.2016) valittaja oli Egyptissä syntynyt henkilö, jolla oli alun perin Egyptin kansalaisuus ja joka oli saanut Maltan kansalaisuuden sillä perusteella, että hän solmi vuonna 1993 avioliiton Maltan kansalaisen kanssa. Maltalainen tuomioistuimien katsoi vuonna 1998, että kyseessä oli lumeavioliitto. Viranomaiset ottivat valittajalta Maltan kansalaisuuden pois vuonna 2007 sillä perusteella, että hän oli saanut sen petollisin keinoin, solmimalla lumeavioliiton. EIT katsoi, ettei kansalaisuuden menettämisellä ollut rikottu 8 artiklaa. Kansalaisuuden menettäminen ei ollut mielivaltaista, sillä se perustui lakiin ja siihen liittyi välttämättömät menettelylliset takeet, kuten se, että valittajaa oli kuultu. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että valittajaa ei oltu poistamassa Maltalta. Valittaja ei

lisäksi ollut osoittanut, että hän olisi menettänyt Egyptin kansalaisuuden tai että hän ei voisi saada sitä takaisin.

Tapauksessa K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta (42387/13, 9.3.2017) valittaja oli Sudanin kansalainen, joka oli muuttanut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lapsena ja saanut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden kansalaistamalla. Turvallisuusviranomaisen tietojen mukaan hän oli matkustanut Somaliaan, jossa hän oli osallistunut terrorismiin liittyvään toimintaan. Sieltä hän oli matkustanut edelleen Sudaniin keväällä 2010. Valittajalle ilmoitettiin kansalaisuuden menettämisestä kesällä 2010. EIT katsoi, että kansalaisuuden menettäminen ei tässä tapauksessa ollut mielivaltaista. Valittajalle oli muun muassa annettu tieto julkisesta näytöstä häntä vastaan. Lisäksi oli nimetty erityisasianajat käsittelemään salassa pidettävää aineistoa. Valittaja ei ollut jäänyt kansalaisuuden menettämisen seurauksena kansalaisuudettomaksi. Hän oli poistunut maasta vapaaehtoisesti, ja hänen perheenjäsenensä pystyivät käymään hänen luonaan. Valitus hylättiin 8 artiklaa koskevalta osin ilmeisen perusteettomana. Valittaja vetosi myös siihen, että kansalaisuuden poistaminen olisi rikkonut 14 artiklan mukaista syrjinnän kieltoa, mutta tältä osin tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyttyneet sen vuoksi, että valittaja ei ollut turvautunut kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin ennen kysymyksen tuomista EIT:een.

Tapauksessa Ghomid ja muut v. Ranska (52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 ja 52302/16, 25.6.2020) viisi henkilöä oli tuomittu osallistumisesta terrorismirikoksen tekemistä koskevaan salaliittoon. Heidät vapautettiin vuosina 2009 ja 2010, ja he menettivät Ranskan kansalaisuuden lokakuussa 2015. EIT:n mukaan tapauksessa ei ollut loukattu valittajien 8 artiklan mukaista yksityiselämän suojaa. Tuomioistuimien katsoi, että terroristinen väkivalta muodostaa vakavan uhan ihmisoikeuksille. Valittajilla oli myös toinen kansalaisuus, joten he eivät jääneet Ranskan kansalaisuuden menettämisen myötä kansalaisuudettomiksi. Valittajilla oli käytössään oikeusturvakeinot myös mahdollisen karkottamisen yhteydessä. Ranskan kansalaisuuden menettäminen ei ollut rikosoikeudellinen vaan hallinnollinen seuraamus, joten kyseessä ei ollut kaksinkertainen rangaistus.

Tapauksessa Usmanov v. Venäjä (43936/18, 22.12.2020) oli kyse siitä, että Venäjä oli vuonna 2008 myöntänyt kansalaisuuden Tadžikistanin kansalaiselle, joka kymmenen vuotta myöhemmin menetti Venäjän kansalaisuuden sillä perusteella, että hän oli hakemuksessaan jättänyt ilmoittamatta veljiensä ja siskojensa nimet. EIT:n mukaan kansalaisuuden menettämisellä ja karkottamisella oli rikottu 8 artiklaa, koska ei ollut osoitettu, että valittajan väitetysti muodostama uhka kansalliselle turvallisuudelle olisi painanut enemmän kuin se, että hän oli asunut Venäjällä huomattavan ajan yhteisessä taloudessa Venäjän kansalaisen kanssa ja heillä oli neljä lasta, joista kaksi oli syntynyt Venäjällä. Valittaja ei ollut Venäjällä asuessaan syyllistynyt mihinkään rikoksiin. Valittajan tapausta oli tuomioistuimen mukaan arvioitu liian muodollisesti. Kansalaisuuden menettämistä sisaruksista antamatta jääneiden tietojen vuoksi useita vuosia myöhemmin ei ollut pidettävä oikeasuhtaisena.

Tapauksessa Johansen v. Tanska (27801/19, 3.3.2022) valittaja oli syntynyt Tanskassa, ja hänellä oli Tanskan ja Tunisian kansalaisuus. Hänet oli tuomittu vuonna 2017 terrorismirikoksista, minkä vuoksi hän oli menettänyt Tanskan kansalaisuuden. Valittaja oli mm. matkustanut Syyriaan liittyäkseen ”islamilaiseen valtioon”. Hänet oli karkotettu Tanskasta ja määrätty pysyvään maahantulokieltoon. EIT piti valitusta ilmeisen perusteettomana. Valittajaa koskevat päätökset olivat perustuneet hänen tapauksensa huolelliseen arviointiin, jossa oli otettu huomioon hänen tekojensa vakavuus ja hänen henkilökohtaiset olosuhteensa. Sopimusvaltiot voivat oikeutetusti vastustaa toimillaan terrorismia, joka muodostaa vakavan uhan ihmisoikeuksille.

Tapauksessa Emin Huseynov v. Azerbaidzhan (1/16, 13.7.2023) valittaja oli menettänyt Azerbaidzhanin kansalaisuuden vuonna 2015 siten, että hän oli jäänyt kansalaisuudettomaksi. Hän oli tuolloin itsenäinen toimittaja ja toimittajien oikeuksien suojeluun erikoistuneen kansalaisjärjestön puheenjohtaja. Tuomioistuimien katsoi, että kansalaisuuden menettäminen oli ollut mielivaltaista ja sillä oli loukattu valittajan 8 artiklan mukaista yksityiselämän suoja. Menettäessään kansalaisuuden valittaja oli jäänyt ilman henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa. Kansalaisuudettomaksi jättäminen oli vastoin Azerbaidzhanin kansainvälisiä velvoitteita. Valittajalla ei ollut käytössään oikeusturvakeinoja, koska hän ei ollut voinut valittaa kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä kansalliseen tuomioistuimeen.

EIT:ssä on lisäksi vireillä kolme sellaista valitusta, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä terrorismirikoksiin syyllistymisen vuoksi (El Aroud v. Belgia, 25491/18, Soughir v. Belgia, 27629/18, Benahmed v. Ranska, 25203/22).

Yhteenvedona kansalaisuuden menettämistä koskevasta EIT:n oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että kansalaisuuden menettäminen ei saa olla mielivaltaista ja sen on perustuttava lain säännöksiin. Erilaiset menettelyyn liittyvät oikeudet ovat olennaisia, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi ja oikeusturva, ja kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä on esimerkiksi voitava valittaa tuomioistuimeen. EIT on kiinnittänyt huomiota myös siihen, onko henkilölle jäänyt kansalaisuuden menettämisen jälkeen jokin muu kansalaisuus. EIT on luonnehtinut terrorismia vakavaksi uhaksi ihmisoikeuksille ja päätynyt useassa tapauksessa siihen, ettei kansalaisuuden menettämällä ole ollut suhteettomia seurauksia terrorismirikokseen syyllistyneen henkilön yksityiselämälle. EIT on sen sijaan pitänyt kansalaisuuden menettämistä suhteettomana seurauksena yksityiselämälle tapauksessa, jossa henkilön oli jälkeenpäin havaittu jättäneen ilmoittamatta sisarustensa nimet kansalaisuutta hakiessaan.

Tässä esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia kansalaisuuden menettämiseen. Muutokset koskisivat kansalaisuuden menettämistä väärin tietojen antamisen perusteella sekä maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella. Ehdotettavat muutokset eivät olisi ristiriidassa edellä kuvatun EIT:n oikeuskäytännön kanssa.

12.5 Unionin oikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 9 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Perusoikeuskirjan 39 artiklan mukaan unionin kansalaisella on siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja 40 artiklan mukaan vastaavasti kunnallisvaaleissa.

Suomen kansalainen on samalla myös unionin kansalainen. Kolmannen maan kansalaisten kannalta Suomen kansalaisuuden saaminen merkitsee siten unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien saamista. Tässä esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia niihin edellytyksiin, joilla Suomessa asuva henkilö voi saada hakemuksen perusteella Suomen kansalaisuuden ja, jos hän on kolmannen maan kansalainen, sen myötä myös unionin kansalaisuuden siihen liittyvine oikeuksineen, kuten oikeuden liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja äänioikeuden Euroopan parlamentin vaaleissa. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia kansalaisuusilmoitusten osalta.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) mukaan SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää oikeuksia,

jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi, tuomio 8.11.2011 C-34/09). Tässä esityksessä ehdotetut muutokset eivät vaikuta unionin kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää Suomessa unionin kansalaisen oikeuksiaan. Ehdotetut muutokset eivät kohdistu esimerkiksi unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen.

EUT on käsitellyt ratkaisuissaan kansalaisuuden menettämistä ja myös kansalaisuuden saamista. Tapauksessa Rottmann v. Freistaat Bayern (tuomio 2.3.2010 C-135/08) oli kyse kansalaisuuden menettamisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Tapauksessa Tjebbes ym. v. Minister van Buitenlandse Zaken (tuomio 12.3.2019 C-221/17) oli arvioitavana kansalaisuuden menettäminen sillä perusteella, että henkilöllä ei enää ole todellista yhteyttä kyseiseen valtioon. Tapauksessa JY v. Wiener Landesregierung (tuomio 18.1.2022, C-118/20) henkilölle oli annettu kansalaisuuden myöntämisestä ennakkotieto, jonka perusteella hän oli luopunut toisesta kansalaisuudesta. Tapaus S.Ö. ym. v. Stadt Duisburg ym. (tuomio 25.4.2024 C-684/22–C-686/22) liittyi kansalaisuuden menettämiseen toisen valtion kansalaisuuden saamisen perusteella.

EUT on todennut ratkaisuissaan, että kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien menettäminen kuuluu kuitenkin unionin oikeuden soveltamisalaan. EUT:n mukaan SEUT 20 artikla ei estä jäsenvaltioita säätämästä tietyin edellytyksin kansalaisuuden menettamisestä, mutta tapauksissa on arvioitava sitä, onko jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisen aseman menettäminen suhteellisuusperiaatteen mukaista. Kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita unionin kansalaisen oikeuksien menettamisestä aiheutuu henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen. EUT on myös katsonut, ettei kansalaisuuden myöntämättä jättäminen vähäisten hallinnollisten liikennerikkomusten vuoksi ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun hakija oli luopunut unionin jäsenvaltion kansalaisuudesta saatuaan ennakkotiedon siitä, että hänelle myönnettäisiin toisen jäsenvaltion kansalaisuus.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Kuten edellä on todettu, Suomen kansalaisuutta ei kuitenkaan voi jatkossakaan menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. Kansalaisuuden voi jo nykyisin menettää sillä perusteella, että sen on saanut antamalla väärää tietoa tai salaamalla jonkin olennaisen kansalaisuuden myöntämiseen liittyvän seikan (kansalaisuuslaki 33 §). Jatkossa kansalaisuuden voisi menettää myös siinä tapauksessa, että sen olisi saanut muutoin petollisena pidettävän menettelyn, kuten kansalaisuuteen liittyvässä kielikokeessa käytetyn vilpin perusteella. Lisäksi tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden voisi menettää tällaisen menettelyn vuoksi kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä. Kansalaisuuden menettämisen arviointiin ei kuitenkaan muilta osin esitetä muutoksia. Päätöksenteko kansalaisuuden menettamisestä perustuisi lain mukaan jatkossakin henkilön tilanteen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Suhteellisuusperiaate olisi siis huomioitava kansalaisuuden menettamisestä päätettäessä.

Tässä esityksessä ehdotetaan myös jonkin verran laajennettavaksi sitä, missä tilanteissa Suomen kansalaisuuden voi menettää rikoksiin syyllistymisen perusteella (kansalaisuuslaki 33 a §). Arviointi päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettamisestä säilyisi kuitenkin muilta osin ennallaan, ja siihen sisältyisi edelleenkin henkilön tilanteen kokonaisvaltainen tarkastelu. Suhteellisuusperiaate liittyisi tällä tavoin jatkossakin olennaisesti kansalaisuuden menettämistä koskevaan harkintaan.

Lisäksi tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia sääntelyyn, joka koskee kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa nuhteettomuutta. Muutokset koskisivat ennen kaikkea rikoksiin

syöllistymisen perusteella määrättäviä odotusaikoja (19 a §). Kansalaisuutta ei kuitenkaan voitaisi jatkossakaan jättää myöntämättä pelkästään hakijalle liikenne rikkomuksista annettujen hallinnollisten seuraamusten perusteella. Nuhteettomuusedellytyksen sisältöön ei ehdoteta mitään muutoksia (13 § 1 mom. 3 kohta).

12.6 Lopuksi

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeen 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. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta 6 a §:ää, jonka mukaan kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella, vaikka hakija täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 3 momentti, 14 §:n 2 momentti ja 42 §, sellaisina kuin niistä ovat 14 §:n 2 momentti laissa 579/2011 ja 42 § laissa 564/2019,
muutetaan 2 §:n 7 kohta, 6 §:n 3 momentti, 13 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohta, 19 a §:n 2 momentti, 25 §, 26 §:n 1 kohta, 33 §:n 1 ja 4 momentti, 33 a §:n 1 momentti, 41 § ja 46 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 3 momentti sekä 13 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohta laissa 579/2011, 19 a §:n 2 momentti laeissa 579/2011 ja 409/2015, 25 § osaksi laissa 974/2007, 26 §:n 1 kohta laissa 781/2022, 33 a §:n 1 momentti laissa 564/2019 sekä 41 § laissa 974/2007, ja
lisätään lakiin uusi 6 a ja 17 a § sekä 19 a §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 579/2011 ja 409/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

7) *lapsella* alle 18-vuotiasta henkilöä;

6 §

Selvitetty henkilöllisyys

Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitettyä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Henkilöllisyyttä ei kuitenkaan pidetä selvitettyä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, jos hakijalle on myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain (301/2004) 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten, vaan hakijan on tällöin esitettävä kansalaisuusvaltionsa passi tai selvitys siitä, että kansalaisuusvaltion passin saaminen ei ole ollut mahdollista sellaisista syistä, jotka eivät ole johtuneet hakijasta.

6 a §

Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella

Henkilölle ei myönnetä kansalaisuutta hakemuksen tai ilmoituksen perusteella, 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 yhteiskunnan tai valtion etua.

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

1) hän on täyttänyt 18 vuotta;

5) hänen toimeentulonsa on turvattu (*toimeentuloedellytys*); ja

17 a §

Toimeentulon osoittaminen ja toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen

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.

Toimeentuloedellytys ei koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä.

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.

19 a §

Odotusajan määräytyminen

Edellä 1 momentissa tarkoitettu odotusaika on:

1) sakkorangaistuksen osalta vähintään vuosi ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

2) rikoksen, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta, osalta vähintään kaksi ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

3) ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun ja nuorisorangaistuksen osalta vähintään kolme ja enintään viisi vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

4) ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta vähintään neljä ja enintään kahdeksan vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta.

Odotusaikaa ei määrätä eikä hakijaa 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut seikat huomioon ottaen kansalaisteta toistaiseksi, jos hänet on tuomittu syylistymisestä erittäin vakavaan rikokseen.

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Jos kanssahakija täyttää 18 vuotta ennen kuin hakemus on ratkaistu, hänen on täydennettävä hakemus itseään koskevaksi.

Jos lapsi täyttää 18 vuotta ennen kuin huoltajan hänen puolestaan tekemä hakemus on ratkaistu, hänen on vahvistettava allekirjoituksellaan hakemus. Jos hakemusta ei vahvisteta, se hylätään.

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentissa ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen 18 ikävuoden täyttämistä. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun hakijaan sovelletaan toimeentuloedellytyksen osalta 17 a §:n 2 momentin alle 18-vuotiaita henkilöitä koskevia säännöksiä.

26 §

Ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen

Ulkomaalainen, joka ei saa 9 §:n nojalla Suomen kansalaisuutta, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen syntyessään isä tai vanhemmuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti oli Suomen kansalainen ja hän syntyi:

- 1) Suomessa ja isyys tai äitiys vahvistettiin hänen täytettyään 18 vuotta; tai
-

33 §

Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden. Henkilölle myönnetyn Suomen kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös sillä perusteella, että hän on saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti.

Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voida 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai -ilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli kymmenen vuotta.

33 a §

Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain (39/1889) 12 luvun 1–6 tai 9 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3–8 kohdan tai 2 tai 3 momentin taikka 1 a, 3, 4, 4 a, 4 c, 5, 5 a tai 5 b §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään kahden vuoden pituiseen ehdottomaan vankeus- tai

yhdistelmärangaistukseen, voidaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voi menettää myös henkilö, joka on tuomittu edellä tarkoitettuun rangaistukseen edellä tarkoitetun rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

41 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

46 §

Lisäselvitysten hankkiminen

Hakemuksesta ja ilmoituksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen kansalaisuushakemukseen ja -ilmoitukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn kansalaisuuden menettämisestä päättämiseen sovelletaan 33 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

Kansalaisuuden menettämiseen Suomen elintärkeitä etuja vastaan tehtyjen rikosten perusteella sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 33 a §:n 1 momenttia, jos rikokset on tehty sen voimassa ollessa.

Helsingissä 27.3.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 3 momentti, 14 §:n 2 momentti ja 42 §, sellaisina kuin niistä ovat 14 §:n 2 momentti laissa 579/2011 ja 42 § laissa 564/2019, *muutetaan* 2 §:n 7 kohta, 6 §:n 3 momentti, 13 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohta, 19 a §:n 2 momentti, 25 §, 26 §:n 1 kohta, 33 §:n 1 ja 4 momentti, 33 a §:n 1 momentti, 41 § ja 46 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 6 §:n 3 momentti sekä 13 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohta laissa 579/2011, 19 a §:n 2 momentti laeissa 579/2011 ja 409/2015, 25 § osaksi laissa 974/2007, 26 §:n 1 kohta laissa 781/2022, 33 a §:n 1 momentti laissa 564/2019 sekä 41 § laissa 974/2007, ja *lisätään* lakiin uusi 6 a ja 17 a § sekä 19 a §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 579/2011 ja 409/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

7) *lapsella* alle 18-vuotiaasta *naimatonta* henkilöä;

7) *lapsella* alle 18-vuotiaasta henkilöä;

6 §

6 §

Selvitetty henkilöllisyys

Selvitetty henkilöllisyys

Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty.

Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvitetäessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut

Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty.

Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvitetäessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut

Voimassa oleva laki

viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä.

Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitetynä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä.

Muutos henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisee 3 momentissa tarkoitetun kymmenen vuoden määräajan kulumisen, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu henkilöllisyyttä koskeva muutos voi katkaista määräajan kulumisen, jos muutoksen katsotaan selvitetyn henkilöllisyyden kokonaisarviointin kannalta muodostavan uuden henkilöllisyyden.

(uusi, ks. voimassa oleva 13 § 3 mom.)

Ehdotus

viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä.

Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitetynä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. *Henkilöllisyyttä ei kuitenkaan pidetä selvitetynä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, jos hakijalle on myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain (301/2004) 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.*

Muutos henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisee 3 momentissa tarkoitetun kymmenen vuoden määräajan kulumisen, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu henkilöllisyyttä koskeva muutos voi katkaista määräajan kulumisen, jos muutoksen katsotaan selvitetyn henkilöllisyyden kokonaisarviointin kannalta muodostavan uuden henkilöllisyyden.

6 a §

Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella

Henkilölle ei myönnetä kansalaisuutta hakemuksen tai ilmoituksen perusteella, 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 yhteiskunnan tai valtion etua.

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

1) hän on täyttänyt 18 vuotta *tai sitä ennen avioitunut*;

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta (*asumisaikaedellytys*);

3) hän ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*);

4) hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan;

5) hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa; ja

6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (*kielitaitoedellytys*).

Kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä voidaan poiketa vain jäljempänä säädetyillä perusteilla.

Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

14 §

Asumisajan alkaminen

Asumisaika alkaa:

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

1) hän on täyttänyt 18 vuotta;

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta (*asumisaikaedellytys*);

3) hän ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*);

4) hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan;

5) *hänen toimeentulonsa on turvattu (toimeentuloedellytys)*; ja

6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (*kielitaitoedellytys*).

Kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä voidaan poiketa vain jäljempänä säädetyillä perusteilla.

(kumotaan 3 mom., ks. ehdotuksen 6 a §)

14 §

Asumisajan alkaminen

Asumisaika alkaa:

1) Suomeen muuttopäivästä tai Suomeen paluusta, jos hakijalla on tai hänelle on sitä ennen myönnetty lupa tai oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen;

2) ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä, jos hakijalla ei ole Suomeen tullessaan maahan muuttoon oikeuttavaa lupaa;

4) Pohjoismaan kansalaisella Suomeen muuttopäivästä tai muuttoilmoituksen rekisteröinnistä riippuen siitä, kumpi näistä on myöhäisempi.

Jos hakijan henkilöllisyys on ollut selvittämättä, hyväksyttävä asumisaika alkaa vasta, kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Tätä aikaisemmin oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi, samoin kuin alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

(uusi)

1) Suomeen muuttopäivästä tai Suomeen paluusta, jos hakijalla on tai hänelle on sitä ennen myönnetty lupa tai oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen;

2) ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä, jos hakijalla ei ole Suomeen tullessaan maahan muuttoon oikeuttavaa lupaa;

4) Pohjoismaan kansalaisella Suomeen muuttopäivästä tai muuttoilmoituksen rekisteröinnistä riippuen siitä, kumpi näistä on myöhäisempi.

(kumotaan 2 mom.)

17 a §

**Toimeentulon osoittaminen ja
toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen**

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.

Toimeentuloedellytys ei koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä.

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.

19 a §

Odotusajan määräytyminen

Jos kansalaisuushakemus hylätään 13 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, hakijalle voidaan määrätä odotusaika, jona häntä ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Kansalaisuuden myöntäminen odotusajan kuluessa tai sen päätyttyä edellyttää uutta hakemusta, jolloin kansalaisuuden myöntämisen edellytysten täytyminen arvioidaan uudelleen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu odotusaika on:

1) sakkorangaistuksen osalta vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

2) ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, nuorisorangaistuksen ja rikoksen, josta tuomioistuim on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta, osalta vähintään kaksi ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

3) ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta vähintään kolme ja enintään seitsemän vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta.

Jos hakija on syyllistynyt useampaan kuin yhteen rangaistavaan tekoon, eri teoista seuraavia odotusaikoja ei lasketa yhteen. Vaihtoehtoisista odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisätään kutakin muuta odotusajan aiheuttavaa tekoa kohden vähintään kaksi kuukautta ja enintään yksi vuosi teon laadun ja teosta määrätyn rangaistuksen ankaruuden perusteella, kuitenkin siten, että odotusaika ei ylitä 2 momentissa säädettyä rangaistuslajikohtaista enimmäisaikaa.

Odotusajan 2 ja 3 momentin mukainen pituus määrätään hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettut seikat ja hakijan yksilölliset olosuhteet.

19 a §

Odotusajan määräytyminen

Jos kansalaisuushakemus hylätään 13 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, hakijalle voidaan määrätä odotusaika, jona häntä ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Kansalaisuuden myöntäminen odotusajan kuluessa tai sen päätyttyä edellyttää uutta hakemusta, jolloin kansalaisuuden myöntämisen edellytysten täytyminen arvioidaan uudelleen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu odotusaika on:

1) sakkorangaistuksen osalta vähintään vuosi ja enintään *neljä* vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

2) rikoksen, josta tuomioistuim on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta, osalta vähintään kaksi ja enintään *neljä* vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

3) ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun ja nuorisorangaistuksen osalta vähintään *kolme* ja enintään *viisi* vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä;

4) ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta vähintään *neljä* ja enintään *kahdeksan* vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta.

Jos hakija on syyllistynyt useampaan kuin yhteen rangaistavaan tekoon, eri teoista seuraavia odotusaikoja ei lasketa yhteen. Vaihtoehtoisista odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisätään kutakin muuta odotusajan aiheuttavaa tekoa kohden vähintään kaksi kuukautta ja enintään yksi vuosi teon laadun ja teosta määrätyn rangaistuksen ankaruuden perusteella, kuitenkin siten, että odotusaika ei ylitä 2 momentissa säädettyä rangaistuslajikohtaista enimmäisaikaa.

Odotusajan 2 ja 3 momentin mukainen pituus määrätään hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettut seikat ja hakijan yksilölliset olosuhteet.

Odotusaikaa ei määrätä eikä hakijaa 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut seikat huomioon ottaen kansalaisteta toistaiseksi, jos hänet on tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen.

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Jos kanssahakija täyttää 18 vuotta *tai avioituu*, ennen kuin hakemus on ratkaistu, hänen on täydennettävä hakemus itseään koskevaksi.

Jos lapsi täyttää 18 vuotta *tai avioituu* ennen kuin huoltajan hänen puolestaan tekemä hakemus on ratkaistu, hänen on vahvistettava allekirjoituksellaan hakemus. Jos hakemusta ei vahvisteta, se hylätään.

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentin ja 24 §:n 3 momentin mukaisia edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen huollosta vapautumista.

26 §

Ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen

Ulkomaalainen, joka ei saa 9 §:n nojalla Suomen kansalaisuutta, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen syntyessään isä tai vanhemmuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti oli Suomen kansalainen ja hän syntyi:

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Jos kanssahakija täyttää 18 vuotta ennen kuin hakemus on ratkaistu, hänen on täydennettävä hakemus itseään koskevaksi.

Jos lapsi täyttää 18 vuotta ennen kuin huoltajan hänen puolestaan tekemä hakemus on ratkaistu, hänen on vahvistettava allekirjoituksellaan hakemus. Jos hakemusta ei vahvisteta, se hylätään.

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentissa ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen 18 ikävuoden täyttämistä. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun hakijaan sovelletaan toimeentuloedellytyksen osalta 17 a §:n 2 momentin alle 18-vuotiaita henkilöitä koskevia säännöksiä.

26 §

Ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen

Ulkomaalainen, joka ei saa 9 §:n nojalla Suomen kansalaisuutta, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen syntyessään isä tai vanhemmuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti oli Suomen kansalainen ja hän syntyi:

1) Suomessa ja isyys tai äitiys vahvistettiin hänen täytettyään 18 vuotta; tai

1) Suomessa ja isyys tai äitiys vahvistettiin hänen täytettyään 18 vuotta *tai avioiduttuaan tätä nuorempana*; tai

33 §

Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden.

Jos lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden yhdessä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kanssa taikka jos 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuus on ollut edellytyksenä sille, että lapsi saa Suomen kansalaisuuden, voidaan myös lapsen osalta tehdä päätös Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Lapsi ei kuitenkaan voi menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen vanhempi on Suomen kansalainen.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet ja hakemuksen tai ilmoituksen tehneen siteet Suomeen. Lapsen osalta on otettava huomioon lisäksi lapsen ikä ja siteet Suomeen.

Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voida 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai -ilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli viisi vuotta. *Jos kuitenkin kansalaisuuden menettämistä koskeva asia on tullut vireille ennen kuin viisi vuotta on kulunut kansalaisuuspäätöksen tekemisestä, päätös*

33 §

Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden. *Henkilölle myönnetyn Suomen kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös sillä perusteella, että hän on saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti.*

Jos lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden yhdessä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kanssa taikka jos 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuus on ollut edellytyksenä sille, että lapsi saa Suomen kansalaisuuden, voidaan myös lapsen osalta tehdä päätös Suomen kansalaisuuden menettämisestä. Lapsi ei kuitenkaan voi menettää Suomen kansalaisuutta, jos lapsen vanhempi on Suomen kansalainen.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon teon moitittavuuden lisäksi siihen liittyneet olosuhteet ja hakemuksen tai ilmoituksen tehneen siteet Suomeen. Lapsen osalta on otettava huomioon lisäksi lapsen ikä ja siteet Suomeen.

Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voida 1 ja 2 momentin mukaisissa tapauksissa tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai -ilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli kymmenen vuotta.

voidaan tehdä vielä tämän jälkeen. Jos päätös kansalaisuushakemukseen on annettu sillä ehdolla, että hakija vapautuu ennen Suomen kansalaisuuden saamista senhetkisestä kansalaisuudestaan, päätös katsotaan tehdyksi vasta, kun ehdon täyttäminen on todettu tai uusi päätös ilman ehtoa on annettu.

33 a §

Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain (39/1889) 12 luvun 1–6 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5–8 kohdan, 1 §:n 2 tai 3 momentin, 1 a §:n, 3 §:n 1 momentin, 4, 4 a, 4 c tai 5 §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmärangaistukseen, voidaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voi menettää myös henkilö, joka on tuomittu edellä tarkoitettuun rangaistukseen edellä tarkoitetun rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

Milloin kahdesta tai useammasta rikoksesta on tuomittu yhteinen rangaistus, kansalaisuuden menettäminen edellyttää lisäksi, että ainakin yksi rikoksista on 1 momentissa tarkoitettu rikos ja että siitä rikoksesta erikseen tuomittaessa olisi tuomion mukaan seurannut 1 momentissa tarkoitettu rangaistus.

Henkilö ei voi menettää kansalaisuuttaan, jos hän oli rikoksen tehdessään alle 18-vuotias tai jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun 1 momentissa tarkoitettu tuomio on saanut lainvoiman.

33 a §

Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Jos henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus, on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla rikoslain (39/1889) 12 luvun 1–6 tai 9 §:n, 13 luvun 1 tai 2 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3–8 kohdan tai 2 tai 3 momentin taikka 1 a §:n, 3, 4, 4 a, 4 c, 5, 5 a tai 5 b §:n mukaisesta Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuneesta rikoksesta vähintään kahden vuoden pituiseen ehdottomaan vankeus- tai yhdistelmärangaistukseen, voidaan päättää, että henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden voi menettää myös henkilö, joka on tuomittu edellä tarkoitettuun rangaistukseen edellä tarkoitetun rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta sellaiseen rikokseen tai sen yritykseen.

Milloin kahdesta tai useammasta rikoksesta on tuomittu yhteinen rangaistus, kansalaisuuden menettäminen edellyttää lisäksi, että ainakin yksi rikoksista on 1 momentissa tarkoitettu rikos ja että siitä rikoksesta erikseen tuomittaessa olisi tuomion mukaan seurannut 1 momentissa tarkoitettu rangaistus.

Henkilö ei voi menettää kansalaisuuttaan, jos hän oli rikoksen tehdessään alle 18-vuotias tai jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun 1 momentissa tarkoitettu tuomio on saanut lainvoiman.

41 §

Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen

Maahanmuuttoviraston tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään .

42 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

46 §

Lisäselvitysten hankkiminen

Hakija voidaan velvoittaa liittämään kansalaisuushakemukseensa ulkomaan viranomaisen antama rikosrekisterin otetta vastaava selvitys niistä valtioista, joissa hakija tai 15 vuotta täyttänyt kanssahakija on oleskellut vähintään kaksi vuotta, jos tällainen selvitys on kohtuudella saatavissa. Hakija voi vaihtoehtoisesti antaa suostumuksensa tällaisen selvityksen hankkimiseen.

Hakemuksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Maahanmuuttovirasto, suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi voivat kutsua hakijan antamaan hakemuksen tai ilmoituksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja. Näiden viranomaisten on mahdollisuuksien mukaan myös haastateltava hakijaa. Jos hakemus tai

41 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

(kumotaan 42 §)

46 §

Lisäselvitysten hankkiminen

Hakija voidaan velvoittaa liittämään kansalaisuushakemukseensa ulkomaan viranomaisen antama rikosrekisterin otetta vastaava selvitys niistä valtioista, joissa hakija tai 15 vuotta täyttänyt kanssahakija on oleskellut vähintään kaksi vuotta, jos tällainen selvitys on kohtuudella saatavissa. Hakija voi vaihtoehtoisesti antaa suostumuksensa tällaisen selvityksen hankkimiseen.

Hakemuksesta ja ilmoituksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Maahanmuuttovirasto, suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi voivat kutsua hakijan antamaan hakemuksen tai ilmoituksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja. Näiden viranomaisten on mahdollisuuksien mukaan myös haastateltava hakijaa. Jos hakemus tai

Voimassa oleva laki

ilmoitus on pantu vireille ulkomailla, Suomen edustusto voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä kutsua hakijan antamaan asian käsittelyä varten tarvittavia tietoja.

Hakija voidaan velvoittaa antamaan myös muuta lisäselvitystä, jos se on tarpeen hakemuksen tai ilmoituksen hyväksymisen edellytysten selvittämiseksi.

Ehdotus

ilmoitus on pantu vireille ulkomailla, Suomen edustusto voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä kutsua hakijan antamaan asian käsittelyä varten tarvittavia tietoja.

Hakija voidaan velvoittaa antamaan myös muuta lisäselvitystä, jos se on tarpeen hakemuksen tai ilmoituksen hyväksymisen edellytysten selvittämiseksi.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
Tämän lain voimaan tullessa vireillä
olleeseen kansalaisuushakemukseen ja -
ilmoitukseen sovelletaan tämän lain voimaan
tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

*Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn
kansalaisuuden menettämisestä päättämiseen
sovelletaan 33 §:ää sellaisena kuin se oli
tämän lain voimaan tullessa.*

*Kansalaisuuden menettämiseen Suomen
elintärkeitä etuja vastaan tehtyjen rikosten
perusteella sovelletaan tämän lain voimaan
tullessa voimassa ollutta 33 a §:n 1
momenttia, jos rikokset on tehty sen voimassa
ollessa.*