

Asia: VN/28596/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Millaisia näkemyksiä teillä on selvitetyn henkilöllisyyden muutosten osalta?**

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta esittää lausuntonsa asiassa.

Henkilöllisyyttä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että hakijan aktiivisuuden ja asiakirjanäytön merkitystä lisättäisiin nykyiseen verrattuna. Henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetynä yksinomaan ajan kulumisen perusteella tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto olisi myöntänyt hakijalle muukalaispassin sillä perusteella, jotta hän voisi hankkia kansalaisuusvaltionsa passin.

Ehdotettu lainmuutos vastaisi tavoitteeseen lisätä kansalaistamismenettelyyn vaatimus hakijan omasta aktiivisuudesta oman henkilöllisyytensä selvittämisestä. Hakijalle voitaisiin lähtökohtaisesti tehdä henkilöllisyyskielteinen päätös kymmenen vuoden kulumisesta huolimatta, jos muukalaispassi on myönnetty kansallisen passin hankkimista varten, mutta hakija ei ole sitä hankkinut tai osoittanut yrittäneensä hankkia.

Lainmuutos selkiyttää ja nopeuttaa mahdollisesti hieman päätöksentekoa henkilöllisyyttä koskevissa kielteisissä päätöksissä. Muutos tuo lain tasolle soveltamiskäytäntöä myös niissä tapauksissa, joissa hakijan henkilötiedot eivät ole vakiintuneet kymmenen vuoden kuluessa väestötiedoissa, mutta kansallista passia ei ole hankittu tätä tarkoitusta varten myönnetyllä muukalaispassilla.

Vaikutuksena tämä lainmuutos aiheuttaa Maahanmuuttovirastossa käytännössä jonkin verran lisätyötä kansalaisuushakemusten käsittelyssä sekä liittyen virastossa tehtävään asiakirjojen alustavaan aitoustutkintaan hakemusmenettelyiden yhteydessä. Myös keskusrikospoliisille lähetettävät asiakirjojen tutkintapyyntöjä lisääntyisivät jonkin verran. Lisäksi uusi peruste kielteiselle päätökselle saattaa synnyttää oman henkilöllisyytensä selvittämiseen syystä tai toisesta passiivisesti

suhtautuvan maahanmuuttajaryhmän, jolle Suomen kansalaisuutta ei voida myöntää, vaikka mahdollisesti henkilöllisyyttä koskevien ristiriitojen taustalla olisi lausumattomia, sinänsä hyväksyttäviä syitä. Toisaalta hakijoiden kannusteet myötävaikuttaa henkilöllisyytensä selvittämiseen jo prosessin alussa vahvistuvat, ja ehdotettu sääntely oletettavasti vähentää tilanteita, joissa hakija ei aktiivisesti edistä henkilöllisyytensä selvittämistä viranomaisten kanssa.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on kansallisen turvallisuuden osalta?**

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. Turvallisuuteen liittyvää lausunnotmenettelyä laajennettaisiin siis myös kansalaisuusilmoituksiin, mikä merkitsisi sitä, että Maahanmuuttovirasto voisi pyytää suojelupoliisilta tai keskusrikospoliisilta lausuntoa aikaisemmasta poiketen myös kansalaisuusilmoituksesta.

Kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkityksen uudenlainen korostaminen edellyttää Maahanmuuttoviraston näkökulmasta mahdollisesti joitakin muutoksia suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin kanssa tehtävään yhteistyöhön näiden tahojen virastolle antamien lausuntojen osalta. Lausuntopyyntö virastosta poliisiviranomaisille voivat hieman lisääntyä, kun kansalaisuusilmoituksissakin mahdollistuu lausuntopyyntö poliisiviranomaiselle suoraan lain nojalla. Jos poliisilla on lausuttavaa asiassa, tämä puolestaan voi merkittävästi pidentää myös kansalaisuusilmoitusten käsittelyaikaa.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on nuhteettomuusedellytyksen muutoksista?**

Nuhteettomuusedellytystä tiukennettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset hakijan kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat. Laissa säädettyjä rikoksesta seuraavia odotusaikoja korotettaisiin. Lisäksi tarkennettaisiin, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen.

Muutos saattaa lisätä jonkin verran nuhteettomuuskielteisten päätösten määriä, pidentää odotusaikoja sekä lisätä kokonaisharkintaan perustuvia kielteisiä päätöksiä, joissa ei määrätä hakijalle odotusaikaa. Toisaalta odotusaikoja koskevat muutokset lähinnä lykkäävät kansalaisuuden hakemisen ja saamisen ajankohtaa myöhemmälle.

Tapausten määrä, joissa tehdään kielteinen päätös toistaiseksi määräämättä hakijalle odotusaikaa, saattaa hieman kasvaa. Jo nyt erittäin vakavaan rikolliseen tekoon syyllistyneelle voidaan kokonaisharkinnan perusteella tehdä kielteinen päätös ilman odotusaikaa myös tilanteissa, joissa rikoksiin syyllistyminen ei ole ollut toistuvaa.

Nykyisin henkirikoksista, seksuaalirikoksista sekä lapsiin kohdistuneista rikoksista saatu rangaistus voi johtaa Maahanmuuttoviraston vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan kielteiseen kansalaisuuspäätökseen teon laadun perusteella, vaikka teosta saatu rangaistuksen mukainen

odotusaika olisikin jo kulunut. Kansalaisuus evätään tällöin toistaiseksi määräämättä hakijalle odotusaikaa.

Esitysluonnoksen perusteluteksti sisältää viittauksen rikoslaisissa määriteltyihin niin törkeisiin rikoksiin, joista jo ilmoittamatta jättäminen on jo itsessään rangaistavaa. Tämän myötä voidaan kohdata yllättäviäkin tilanteita, kun kansalaistamisen kannalta uudenlaisia ilmoitusvelvollisuuden kohdalla mainittuja rikosnimikkeitä voidaan katsoa estävän kansalaisuuden myöntämisen toistaiseksi. Toisaalta ilmoitusvelvollisuuden kannalta rikoslaisissa ei ole lueteltu kaikkia rikosnimikkeitä, jotka voivat nykyisin johtaa kielteiseen kansalaisuuspäätökseen toistaiseksi määräämättä hakijalle odotusaikaa, esimerkkinä lapsiin kohdistuvat rikokset.

Lainmuutoksen tarkoituksena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä. Yksittäistapauksellinen kokonaisharkinta tulisi olla jatkossakin mahdollista arvioitaessa nuhteettomuusedellytyksen täyttymättä jäämistä tai nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen muutoksista?**

Toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta merkitystä olisi jatkossa ennen kaikkea sillä, olisiko hakija turvautunut työttömyysetuuksiin tai toimeentulotukeen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Arviointiin tarvittaisiin sellaisia tietoja, jotka ovat nykyisinkin Maahanmuuttoviraston saatavilla kansalaisuushakemusten käsittelyä varten.

Toimeentuloedellytyksen tutkinnassa hyödynnetään nykyisinkin verohallinnolta, Kelalta, tulorekisteristä sekä velvoitteidenhoitoselvitysraportilta saatavia rekisteritietoja. Koska toimeentuloedellytyksen painotus kuitenkin muuttuu, voi esim. tulotietojärjestelmästä saatavan rekisteritiedon sisältöön tulla muutoksia. Muutos voi tarkoittaa jonkin verran lisätyötä Maahanmuuttoviraston tietoluissa.

Toimeentulon arvioinnin painotuksen muuttuminen laillisen toimeentulolähteen riittävydestä turvautun toimeentulon vaatimukseksi vaatii jossain määrin uudelleenarviointia hakemuskäsittelyssä. Esitysluonnoksessa (s. 60-61) kuvataan toimeentuloedellytystä ja siitä poikkeamista, esimerkiksi omien säästöjen tai puolison elatuksen tosiasiallisen riittävyden osalta, mikä lisää selvittämisen tarvetta hakemuskäsittelyssä. Samaten harkintaa ja punnintaa saattavat edellyttää toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevat lääkärintlausunnot.

Jonkin verran saattaa olla myös sellaisia kansalaisuuden hakijoita, joiden kohdalla mahdollisesti matalapalkkainen ansiotyö ja esimerkiksi yksinhuoltajuus voivat johtaa toimeentulotukeen turvautumiseen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneen kahden vuoden tarkastelujaksolla. Voidaan arvioida, että tällaisen hakijan kohdalla täysipäiväinen työnteko osoittaa enemmän aktiivisuutta yhteiskunnassa ja Suomeen kotoutumista kuin esimerkiksi pelkkä puolison tulojen varassa eläminen, mikä kuitenkin voi mahdollisesti olla kaavailtujen lainmuutosten myötä hyväksyttävämpää kansalaistamisen kannalta.

Kielteisten kansalaisuuspäätösten määrän arvioidaan ainakin aluksi jonkin verran kasvavan, mikä voi näkyä valitusten määrässä. Toisaalta uusi toimeentuloedellytys saattaa myös jonkin verran laskea kansalaisuushakemusten määriä lain voimaantulon jälkeen.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuden menettämisen muutoksista?**

Kansalaisuuden menettämisen muutokset koskisivat tilanteita, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärin tietojen antamisen perusteella tai syyllistyttyään Suomen elintärkeitä etuja vakavasti loukkaaviin rikoksiin. Jatkossakaan kansalaisuutta ei voisi menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. 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.

Esityksessä on arvioitu ennalta ehkäisevää vaikutusta, eli vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen voidaan arvioida myönteisiksi. Kansalaisuuden menettämistä koskevien päätösten määrä ei Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tule kasvamaan olennaisesti nykyisestä kaavailtujen lainmuutosten myötä. Kuitenkin menettämisharkintojen määrä tulee kasvamaan, koska käytännössä aiemmin on useissa tapauksissa välittömästi voitu todeta henkilön saaneen kansalaisuuden jo yli viisi vuotta aiemmin, saavuttaen siten eräänlaisen koskemattomuuden kansalaisuuden menettämislle.

Kansalaisuuden menettämisen osalta uutena perusteena petollinen menettely on esitysluonnoksessa esimerkkinä yhdistetty kielikoevilppiin, jossa koetilaisuudessa tosiasiasa on käynyt joku muu henkilö hakemuksen perusteella kansalaistetun henkilön sijaan. Kielikoevilppiepäilyjä havaitaan nykyisin Maahanmuuttovirastossa harvemmin, osaltaan myös sen vuoksi että viraston mahdollisuudet havaita tällaisia väärinkäytöksiä ovat jonkin verran vähentyneet. Esitysluonnoksessa toisaalta mainitaan (s. 65), ettei kansalaisuuden menettämisestä voitaisi päättää rikokseen syyllistymisen perusteella muutoin kuin 33 a ja 33 b §:n mukaisesti. Kuitenkin esimerkiksi juuri kielikoevilppitilanteita on aiemmin tutkittu rikoksina, rikoslain 16 luvun 8 §:n mukaisena väärän todistuksen antamisena viranomaiselle, josta säädetty rangaistus on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Uuden menettämisperusteen soveltamista voisi mahdollisesti kuvata tarkemmin esimerkein petollisesta menettelystä.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on esitysluonnoksen vaikutuksista?**

Edellytyskohtaisten vaikutusten ohella lainmuutoksella ovat omat vaikutuksensa asiakasohjeisiin, paperisiin lomakkeisiin, sähköisiin Enter Finland -lomakkeiden tekstimuotoiluihin, asiointin ohjeisiin, sekä viraston verkkosivuihin, tiedotteisiin ja kaikkien näiden käännöksiin. Virkatyönä tehtäviä kustannuksia aiheutuu viraston arvion mukaan näistä asiakasviestinnän vaikutuksista yhteensä noin 6 500 euroa muiden kustannusten lisäksi.

Etenkin toimeentuloedellytyksen muuttumisen myötä ja selvitetyn henkilöllisyyden vaatimuksen osalta voivat Maahanmuuttovirastoon kohdistuvat asiakasyhteydenotot ja -tiedustelut lisääntyä.

Kansalaistamisen edellytysten muutokset ja tiukennukset voivat yleisesti vaikuttaa hakemismääriin, jos kansalaisuutta hakevat arvioivat riskin kielteiselle päätökselle olevan korkeammalla. Kansalaisuuden hakemista voidaan lykätä pidemmälle tulevaisuuteen ja tämä puolestaan voi vaikuttaa hakemusten määrään oleskelulupa-asioissa.

### **Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne**

Kansalaisuuden saamiseen ehdotettavien muutosten vuoksi tarvittaisiin muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Muutostarpeet koskevat sähköistä kansalaisuushakemuslomaketta sekä asiankäsittelyn osalta ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmä UMA:a. Näiden tietojärjestelmämuutosten ostopalvelujen kustannukset olisivat tämän hetken järjestelmän versioon toteutettuna viraston arvion mukaan noin 300 000 euroa.

Kansalaisuusasioiden asiankäsittelyprosessiin kohdistuu lakimuutoksesta riippumaton kokonaisuudistustarve, joka on osa UMA -järjestelmän uusintamista vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä sekä teknisen velan purkua. Tämä kokonaisuudistus mahdollistaisi myös lakimuutoksen järjestelmäkehitystarpeiden toteuttamisen uudistetun prosessin mukaisesti. Kokonaisuudistuksen aikataulu ja kustannusarvio ei ole vielä selvillä, mutta Maahanmuuttovirasto pyrkii edistämään kokonaisuudistusta siten että lakimuutostarpeet saataisiin toteutettua kestävästi uudistetun asiaprosessin mukaan mahdollisimman kattavasti.

Lakimuutoksen järjestelmäkehityksen ostopalvelujen kustannusten ei odoteta kasvavan kokonaisuudistuksen johdosta.

Hirvelä Johannes

Peura Hannu-Pekka  
Maahanmuuttovirasto