

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Julkisoikeus

Lausunto

VN/23086/2023

16.1.2025

Sisäministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain (359/2003) muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Luonnoksen mukaan 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyden selvittämistä, nuhteettomuusedellytystä ja toimeentuloa koskeviin kansalaistamisen edellytyksiin. Lisäksi laajennettaisiin mahdollisuutta jättää kansalaisuus myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella. Myös kansalaisuuden menettämistä koskevia säännöksiä kiristettäisiin.

### Kansalaisuus valtiosääntöoikeuden näkökulmasta

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 1/1998 vp, s. 77/I). Kansalaisuus muodostaa kuitenkin 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). Säädetäessä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti lailla tulee huomioida perusoikeudet sekä kansainvälisistä sopimuksista Suomelle koituvat velvoitteet. Kansalaisuuden oikeudellista

**Postiosoite**  
**Postadress**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
Meritullinkatu 10  
00170 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**  
kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

merkitystä on käyty tarkemmin läpi oikeusministeriön lausunnossa (VN/23086/2023-OM-35) kansalaisuuslain edellisen muutoksen valmisteluvaiheessa.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, s. 3). Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntämiselle ei kuitenkaan saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä.

### **Esityksen tavoitteet ja perustelut**

Edellistä hallituksen esitystä kansalaisuuslain muuttamiseksi (HE 27/2024 vp) käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti (PeVL 16/2024 vp, s. 3–4) huomiota esitykseen sisältyneisiin lukuisiin viittauksiin hallitusohjelmaan, erityisesti siltä osin kuin tällaisia viittauksia käytettiin esityksessä argumentaation tukena. Perustuslakivaliokunta korosti esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta. Esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Esitykseen on otettava hyvään tietopohjaan perustuvat ja eduskunnan päätöksenteon edellyttämät tiedot.

Oikeusministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan edellä mainitut huomiot esityksen perustelemisen tarpeesta ovat relevantteja myös lausuttavana olevan esitysluonnoksen kannalta

### **Toimeentuloedellytys**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa kansalaisuuden myöntämisen edellytyksenä olisi 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan, että toimeentulo on turvattu. Toimeentulon osoittamista koskevan 17 a §:n mukaan toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, jos hakija antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja hän 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.

Esitysluonnoksen mukaan toimeentulon osoittamista ei 17 a §:n 2 momentin mukaan edellytettäisi alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä hakijalta.

Toimeentulovaatimuksesta voitaisiin saman pykälän 3 momentin mukaan poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy.

Ehdotettavassa toimeentuloedellytyksessä olisi kyse merkittävästä periaatteellisesta muutoksesta nykysääntelyyn verrattuna. Voimassa olevan kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kansalaistamisen edellytyksenä on, että hakija pystyy hakemusta ratkaistaessa *luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa*.

### Syrjinnän kieltö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka 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. Myös välillinen syrjintä on kielletty (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6).

Lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa niiden edellytysten suhteen, joita Suomen kansalaisuuden myöntämiselle hakemuksen perusteella asetetaan (PeVL 16/2024 vp, s. 3). Kansalaisuuden myöntämisen ehdot eivät kuitenkaan saa olla syrjiviä tai muuten ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa (HE 1/1998 vp, s. 77). Keskeistä on siis arvioida ehdotettavan muutoksen suhdetta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan hakijalle ei myönnettäisi kansalaisuutta, jos hän olisi viimeisen kahden vuoden aikana joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteenlaskettuna yli kolmen kuukauden ajan. On selvää, että ehdotettu muutos asettaisi työttömänä olevat tai olleet sekä toimeentulotukea saavat ja saaneet muita kansalaisuuden hakijoita heikompaan asemaan. Tämä on tunnistettu myös esitysluonnoksessa (s. 32), jossa todetaan keskeiseksi kysymykseksi muodostuvan, voidaanko tällaista toimeentuloon liittyvää erontekoa pitää hyväksyttävänä.

Yhteiskunnallinen asema ja varallisuus on mainittu perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 44) esimerkkeinä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellessä mainitusta muusta henkilöön liittyvästä syystä. 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, 40/2016 vp). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVL 39/1997 vp) työttömiä syrjivänä ja syrjintäkiellon vastaisena ehdotusta, jonka mukaan päivähoitomaksusta voitaisiin myöntää vapautus mm. työssä oleville, opiskelijoille ja työkyvyttömille mutta ei työttömille.

Useat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät syrjinnän kieltoa koskevia määräyksiä. Joissakin ihmisoikeussopimuksissa mainitaan taloudellinen asema, varallisuus tai omaisuus nimenomaisesti kiellettyinä syrjintäperusteena (ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 26 artikla).

Esitysluonnoksen mukaan (s. 59) yhteensä yli kolmen kuukauden ajanjaksoa kahden vuoden ajanjakson aikana ei voitaisi pitää enää sellaisena hyvin lyhytaikaisena turvautumisena työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen, josta huolimatta hakijan voitaisiin yhä katsoa huolehtivan omasta toimeentulostaan kansalaisuuden saamiseen riittävällä tavalla. Kelalta saadun tiedon mukaan yli 400 000 työkäistä sai vuosien 2023 ja 2024 aikana perustoimeentulotukea tai kelan työttömyysetuutta yli kolmen kuukauden ajan. Tämä tarkoittaa 12,1 % työkäisestä väestöstä joulukuussa 2024 tarkasteltuna. Täydentävän toimeentulotuen tiedot kerätään kunnissa, joten niistä ei ole työttömyysetuuksiin yhdistettävää tietoa saatavilla keskitetysti, mutta täydentävän toimeentulotuen huomioiminen kasvattaisi osuutta entisestään. Esitysluonnoksessa tulisi perustella, minkä vuoksi muun kuin Suomen kansalaisen ei katsottaisi voivan huolehtia omasta toimeentulostaan sillä perusteella, että hän ei täytä edellytystä, jota yli 12 % Suomen työkäisestä väestöstä ei täytä.

Toimeentulovaatimuksen osalta tulisi huomioida, että eri ryhmien työllisyys poikkeaa toisistaan, mikä johtaa siihen, että työttömyysetuuksiin sidotun toimeentulovaatimuksen vaikutukset kohdistuisivat eri tavoin esim. miehiin ja naisiin sekä eri alkuperämaan mukaan. Niin ikään on syytä ottaa huomioon, että maahan muuttaneet ovat tutkitusti työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa kantaväestöön nähden monien oman vaikutuspiirinsä ulkopuolisten tekijöiden vuoksi, kuten alkuperään perustuvan syrjinnän vuoksi (ks. esim. Tavoitteena syrjimätön työelämä: Työsyrjinnän nykytila ja keinoja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:20, s. 116–122).

**Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin, miten työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea saaneiden erilainen kohtelu on sopusoinnussa perustuslain 6 §:n ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä niiden soveltamiskäytännön kanssa. Oikeusministeriö yhtyy valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnossaan (OKV/2849/21/2024) esittämään näkemykseen, että toimeentulovaatimusta on syytä arvioida myös muun muassa suhteellisuusperiaatteen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.**

Poikkeus toimeentuloedellytyksestä

Ehdotettavan 17 a §:n 3 momentin mukaan toimeentulon osoittamisesta voidaan poiketa, jos hakija ei pysty täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle on muutoin olemassa erittäin painava syy. Luonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tarkoituksena olisi kattaa laajasti kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen tai psyykinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pysyvästi alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella odottaa täyttävän toimeentuloedellytystä. Perusteluiden mukaan hakijan terveydentilan tai vamman tulisi lähtökohtaisesti olla sellainen, jonka vuoksi työnteko olisi hakijalle pysyvästi mahdotonta tai vastaisuudessaakin erittäin vaikeaa ja epätodennäköistä. Poikkeukseen vetoavan hakijan

olisi esitysluonnoksen mukaan toimitettava pyyntönsä tueksi pääsääntöisesti hakijaa hoitaneen lääkärin antama lausunto, josta kävisi ilmi, onko hakijan sairaus tai vamma sellainen, että se estää pysyvästi hakijan itsenäisen toimeentulon hankkimisen, ja millä tavalla sairaus tai vamma estää pysyvästi toimeentulon hankkimisen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavan 17 a §:n 3 momentin perustelut eivät kaikilta osin vastaa ehdotettua säännöstä. Momentin ehdotettavaan sanamuotoon ei sisälly vaatimusta, jonka mukaan terveydentilan tai vamman tulisi olla luonteeltaan sellainen, että se estää pysyvästi toimeentulon hankkimisen. Momentin sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että kyvyttömyys täyttää toimeentuloedellytys voisi olla esimerkiksi kestoaltaan lyhyempi. Kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava tarkoin lakia. Hallituksen esityksen perusteluilla ei voida "säätää" lain sanamuodosta poikkeavia edellytyksiä (ks. esim. PeVL 60/2024 vp, kpl 10–11).

Ehdotetun pykälän sanamuoto on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustelutekstiä paremmin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on 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. Vammaisyleissopimuksessa ratkaisevaa on vamman pitkäaikaisuus, eikä siltä edellytetä pysyvyyttä. Myös vammaispalvelulain (653/2023) 2 §:n mukaan vammaisen henkilön toimintarajoite voi olla pitkäaikainen tai pysyvä.

Perusteluissa mainittu edellytys siitä, että sairauden tai vamman tulisi olla luonteeltaan sellainen, että se estää pysyvästi työnteon tai itsenäisen toimeentulon hankkimisen, vaikuttaa selvästi ongelmalliselta perustuslain 6 §:n ja moniin ihmisoikeussopimukseen sisältyvän syrjinnän kiellon näkökulmasta. Kansalaisuuden myöntämisen ehdot eivät saa olla syrjiviä tai muuten ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa (HE 1/1998 vp, s. 77). Vammaisyleissopimuksen 18 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus kansalaisuuteen, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vammaisilla henkilöillä on oikeus hankkia kansalaisuus ja vaihtaa sitä eikä heiltä riistetä kansalaisuutta mielivaltaisesti tai vammaisuuden perusteella.

Oikeusministeriö huomauttaa, että edellytys siitä, että työnteon tulisi olla poikkeukseen vetoavalle hakijalle pysyvästi mahdotonta, on lisäksi vaikeasti sovellettavissa. Johdonmukaista ja selkeää olisi tarkastella poikkeusperusteen olemassaoloa samalla aikajänteellä, jolla toimeentuloedellytyksen täyttymistäkin tarkastellaan. Monet esitysluonnoksen perustelutekstissä mainitut sairaudet ja tilat ovat luonteeltaan sellaisia, joissa toimintakyky ja siten työkyky vaihtelee. Perusteluissa ei voida edellyttää hakijaa toimittamaan sellaisia asiakirjoja kuten lääkärinlausuntoja, joita hänen ei tosiasiallisesti ole mahdollista saada. Työnteon mahdottomuuteen tai mahdollisuuteen vaikuttavat henkilön toimintakyvyn lisäksi esimerkiksi yhteiskunnan rakenteelliset esteet, jotka vaikeuttavat vammaisten henkilöiden työllistymistä ja asettavat heidät eriarvoiseen asemaan (ks. Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, TEM:n julkaisuja 2020:36). Olisi äärimmäisen tulkinnanvaraista, milloin vamma tai sairaus estää pysyvästi toimeentulon hankkimisen.

**Oikeusministeriö katsoo, että toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevan säännöksen perustelut on saatettava vastaamaan ehdotettavan lain sanamuotoa. Poikkeamisen perusteet eivät saa olla ristiriidassa perustuslain 6 §:n, YK:n vammaisyleissopimuksen tai muiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.**

#### Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVM 25/1994 vp, s. 10) ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulotukeen (PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 20/1998 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3).

Työttömyysturva kuuluu perusturvaan, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Lainsäätäjällä on esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 70) mukaan velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Esitöiden mukaan työttömyys on yksi tyypillinen tilanne, jossa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Perustuslain lähtökohtana on siis, että työttömyys voi tarkoittaa tilannetta, jossa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 33) "[e]hdotettava sääntely ei estäisi toimeentuloon liittyvien perusoikeuksien käyttämistä. Tällaisten oikeuksien käyttäminen voisi kuitenkin vaikuttaa kielteisesti kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen." Vaikka toimeentuloedellytys ei sinänsä estäisi työttömyystuen tai toimeentulotuen hakemista, voisi se nostaa kynnystä turvautua näihin etuuksiin. Toimeentuloedellytys ehdotettavassa muodossa merkitsisi käytännössä kielteistä seuraamusta siitä, että kansalaisuuden hakija on turvautunut perustuslain takaamaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tai perustoimeentuloon.

Toimeentulotuki on toimeentulotukilain (1412/1997) 2 §:n 1 momentin mukaan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Kannustimet jättää käyttämättä tällainen viimesijainen, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön tuki voivat johtaa yksilön ja perheen kannalta kielteisiin vaikutuksiin ja heikentää itsenäistä selviytymistä. Perheen välttämättömän toimeentulon vaarantumisella on kiistatta vaikutusta myös perheen lapsiin. Tämä on erityisen merkittävä riski ottaen huomioon, että ulkomaalaistaustaisten lasten

pienituloisuusaste on noin nelinkertainen (43 %) verrattuna suomalaistaustaisiin lapsiin (11 %). Afrikkalaistaustaisista lapsista lähes 60 prosenttia asui vuonna 2018 pienituloisissa perheissä. (Lähde: <https://kotoutuminen.fi/maahanmuuttajien-tilanteet>) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Muutoksen vaikutuksia lapsiin on tarpeen arvioida myös tästä näkökulmasta.

**Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida perusteellisemmin esityksen vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa tulee myös tältä osin ottaa huomioon ehdotuksen vaikutukset lapsiin.**

## Kansallinen turvallisuus

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Pykälä lisättäisiin lain yleisiin säännöksiin, minkä myötä se koskisi paitsi 3 luvun mukaisia kansalaisuushakemuksia, myös 4 luvun mukaisia kansalaisuusilmoituksia. Kansalaisuutta ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaa kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa käytetään nyt puheena olevassa säännöksessä kansallisen turvallisuuden käsitteen sijaan valtion turvallisuuden käsitettä. Esitysluonnoksen mukaan ”valtion turvallisuuden” korvaaminen ”kansallisella turvallisuudella” on tarpeen, koska kansallinen turvallisuus on dynaaminen käsite ja määrittyy sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Huomioiden kansallisen turvallisuuden määritelmän dynaaminen luonne, se voidaan mahdollisesti käsittää laajemmin kuin aiemmin käytetty valtion turvallisuus.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansallisen turvallisuuden turvaamiseen pyrkimistä hyväksyttävänä intressinä, joka voi ääritapauksessa palautua myös jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 37/2022 vp, kappale 8, PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslakivaliokunta on perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta muutettaessa todennut (PeVM 4/2018, s. 8–9), että ”[v]altiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdentää myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavana olevan esitysluonnoksen perusteluista ei synny tarkkaa käsitystä siitä, miten kansallisen turvallisuuden käsite poikkeaisi voimassa olevassa kansalaisuuslaissa käytetystä valtion turvallisuudesta ja mitä muutoksella tavoiteltaisiin. Kansallisen turvallisuuden käsitettä kuvataan dynamisemmaksi ja mahdollisesti laajemmaksi kuin valtion turvallisuuden käsite. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Esitysluonnoksessa

tai lain alkuperäisissä esitöissä ei myöskään selosteta, millä tavalla kansalaisuuden myöntäminen voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden tai millä perusteella katsotaan, että on perusteltua syytä epäillä näin tapahtuvan.

Sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkitystä myös hakijan oikeusturvan näkökulmasta. Keskeinen rooli arvioitaessa kansallisen turvallisuuden vaarantumista on suojelupoliisin lausunnoilla, jotka ovat tyypillisesti salassa pidettäviä myös kansalaisuuden hakijalta itseltään. Jos kansalaisuushakemukseen tai -ilmoitukseen tehtäisiin tällä perusteella päätös, hakija ei välttämättä saisi tietoonsa myöskään sen perusteluita. Jos kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkoituksena on laajentaa säännöksen soveltamisalaa, muutoksella voisi olla vaikutusta 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden toteutumiseen.

Voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan kansalaisuutta ei voida ilmoitusmenettelyssä jättää myöntämättä sillä perusteella, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallista turvallisuutta koskevan sääntelyn ulottamista myös ilmoitusmenettelyyn. Kansalaisuuslain 4 luvun mukaiset kansalaisuusilmoitukset koskevat rajattuja hakijaryhmiä, joiden kansalaisuuden saamista on helpotettu ilmoitusmenettelyllä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslain esitöihin (HE 1/1998 vp., s. 77), joiden mukaan "[u]lkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus laissa säädetyn edellytyksin ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Ilmoituksella viitataan tilanteisiin, joissa laissa säädetty kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävä henkilö otetaan kansalaiseksi suoraan ilmoituksen perusteella ilman, että viranomaisilla olisi asiassa harkintavaltaa." Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 20) mukaan Suomen kansalaisuuden saaminen ilmoituksesta perustuu periaatteeseen, jonka mukaan kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävällä henkilöllä on oikeus Suomen kansalaisuuteen. Ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle on suljettu vankeusrangaistukseen tuomitut henkilöt, koska on katsottu, että harkinnanvaraista kansalaistamismenettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisempana (HE 235/2002 vp, s. 53).

**Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältöä ja muutoksen tavoitetta. Ilmoitusmenettelyyn ei tule ehdottaa sellaisia edellytyksiä, jotka käytännössä merkitsisivät viranomaisen harkintavaltaa kansalaisuuden myöntämisessä.**

## **Kansalaisuuden menettäminen**

Väärin tietojen antamisen perusteella

Kansalaisuuden menettämistä väärin tietojen antamisen perusteella ehdotetaan esitysluonnoksen mukaan muutettavaksi niin, että 33 §:ään lisättäisiin maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen mahdollisena perusteena. Määräaikaa, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää, pidennettäisiin viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 29) kansalaisuuden menettämistä koskevien asioiden määrä on ylipäättään ollut pieni. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan viime vuosina on ollut vain yksittäisiä sellaisia tapauksia, joissa hakija on menettänyt kansalaisuuden



väärien tietojen antamisen perusteella. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miksi määräaika on tarpeen pidentää merkittävästi.

Luonnoksen mukaan petollisesta toiminnasta olisi kyse esimerkiksi silloin, kun vasta kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmeni, että kansalaisuushakemukseen oli liitetty todistus kielikokeesta, jossa oli tosiasiallisesti käynyt joku muu henkilö hakemuksen perusteella kansalaistetun henkilön sijaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esimerkkinä käytettyyn tilanteeseen voitaisiin soveltaa myös voimassa olevaa 33 §:ää, jonka mukaan kansalaisuuden menettämiseen voi johtaa se, että 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.

Luonnoksen mukaan kansalaisuuden voisi menettää väärrien tietojen antamisen perusteella jatkossa viiden vuoden sijaan kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuutta koskevan päätöksen tekemisestä. Määräajan tarkoituksena on katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen (HE 235/2002 vp, s. 56). Näin ollen määräajan pidentäminen johtaa epävarman oikeustilan pidentymiseen, mitä ei voida pitää oikeusturvan näkökulmasta ongelmattomana, varsinkaan tilanteissa joissa kansalaisuuden menettämisen perusteena olevan menettelyn voidaan katsoa olleen vain vähäisesti moitittava.

**Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä olisi merkittävä määräajan pidennys, joka tulee perustella asianmukaisesti. Esityksessä tulisi tuoda nykyistä selkeämmin esiin, mistä tarve muutokselle johtuu ja mitä määräajan pidentämisellä tavoitellaan sekä arvioida ehdotuksen oikeasuhtaisuutta. Esityksen jatkovalmistelussa on lisäksi syytä kiinnittää enemmän huomiota siihen, miksi petollinen toiminta on tarpeen mainita erikseen ja mitä muutoksella tavoitellaan.**

#### Rikokseen syyllistymisen perusteella

Kansalaisuuslain menettämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuuden voisi menettää sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella, josta voi rikoslain mukaan seurata kuusi vuotta vankeutta nykyisen kahdeksan vuoden sijaan. Tällä muutoksella olisi vaikutusta erityisesti siihen, mitkä terrorismirikokset voisivat olla perusteena kansalaisuuden menettämiseksi. Lisäksi kansalaisuuden voisi muutosehdotuksen myötä menettää jatkossa myös maanpetosrikoksista luvattomaan tiedustelutoimintaan syyllistymällä (RL 12:9). Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että edellä mainituista rikoksista tuomittavan rangaistuksen osalta edellytettäisiin nykyisen viiden vuoden sijaan, että rikoksesta olisi tuomittu vähintään neljän vuoden ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmä-rangaistukseen, koska jo tämän pituiseen vankeusrangaistukseen tuomitun voidaan esitysluonnoksen mukaan katsoa käyttäytyneen tavalla, joka vakavasti loukkaa valtion elintärkeitä etuja.

Se, että kansalaisuuden menettämisessä tiettyyn rikokseen syyllistymisen perusteella on omaksuttu malli, jossa otetaan huomioon sekä tietyistä rikoksista säädetty enimmäisrangaistus että käytännössä rikoksesta tuomittu rangaistus, on oikeusministeriön mukaan edelleen perusteltu lähtökohta, koska näin voidaan varmistaa sekä se, että kyse on Suomen valtion elintärkeitä etuja vaarantavista rikoksista, ja että yksittäinen teko, jonka perusteella kansalaisuuden voi menettää, on riittävän vakava.

Siltä osin kuin on kyse säännöksessä yksilöidyn rikoksen perusteella annetun tuomion pituudesta, jota ehdotetaan lyhennettävän vuodella, ja joka olisi jatkossa vähintään neljä vuotta, voidaan kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen sääntely kansalaisuuden menettamisestä rikokseen syyllistymisen perusteella on ollut voimassa vain vähän aikaa, eikä sen soveltamisesta ole käytäntöä (ks. HE-luonnos, s. 21).

Nykyisin voimassa olevan kansalaisuuslain 33 a §:n 1 momentissa luetellaan ne rikoslain kohdat, joiden perusteella Suomessa annettu tuomio voi johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Lisäksi 1 momentissa säädetään kansalaisuuden menettämisen edellytykseksi se, että lainkohdassa tarkoitettu rikos on kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Edellytys on lisätty pykälään, koska terrorismirikokset voivat kohdistua paitsi Suomen elintärkeitä etuja vastaan, myös johonkin toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön. (RL 34 a:6; HE 272/2018 vp, s. 70). Rikosnimikkeiden osalta ei voida siten tehdä suoraa johtopäätöstä siitä, että kyse on Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuvasta rikoksesta.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutosta siihen lähtökohtaan, että kyse tulee olla Suomen elintärkeitä etuja vastaan kohdistuvasta rikoksesta, mutta 33 a §:ään ehdotettujen muutosten osalta tämä ei käy nimenomaisesti ilmi säännöskohtaisista perusteluista. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kansalaisuuden menettäminen on kytketty sekä tiettyihin rikosnimikkeisiin että tuomittuun rangaistukseen, mutta nykyistä lainsäädännöstä vastaavaa lain esitöiden selvennystä siitä, että terrorismirikoksen perusteella kansalaisuuden voi menettää vain, jos terrorismirikosta koskevan tuomion perusteluista ilmenee, että päärikoksen terroristinen tarkoitus koskee seurauksia Suomen väestölle, Suomen hallitukselle, muulle Suomen valtion viranomaiselle, Suomen valtiosäännölle, Suomen oikeusjärjestykselle, Suomen valtiontaloudelle tai Suomen yhteiskunnallisille perusrakenteille, ei nyt ehdotettavan muutoksen säännöskohtaisiin perusteluihin ole kirjattu. Ottaen huomioon sen, että nyt ehdotettavat muutokset kansalaisuuden menettämisen osalta rikokseen syyllistymisen perusteella kohdistuvat lähes yksinomaan terrorismirikoksiin, jotka voivat kohdistua myös toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, oikeusministeriö katsoo, että säännöskohtaisista perusteluista tulisi nykyiseen tapaan käydä selkeämmin ilmi se, että kansalaisuuden voi menettää maanpetos, valtiopetos- tai terrorismirikoksiin syyllistymisen perusteella, jos ne ovat kohdistuneet Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Tiettyjen terrorismirikosten lisäksi maanpetosrikoksista luvaton tiedustelutoiminta olisi ehdotuksen mukaan jatkossa perusteena kansalaisuuden menettämislle. Luvaton tiedustelutoimintaa koskevan rikossäännöksen tarkoituksena on suojata Suomen valtiollisia etuja (ks. HE 94/1993 vp, s. 58/II), ja sen voidaan rikostyyppinä lähtökohtaisesti katsoa täyttävän reunaehdon, jonka mukaan kyse tulee olla rikoksesta, joka kohdistuu Suomen elintärkeisiin etuihin.

### Siirtymäsäännös

Esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu kansalaisuuden menettämistä rikokseen syyllistymisen perusteella koskevien muutosehdotusten osalta säädettäväksi siirtymäsäännöksestä.

Aikaisemmissa asioita koskevissa lain esitöissä on todettu, että perustuslain 8 §:n mukainen kielto tuomita rikoksesta ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on säädetty, koskee myös kansalaisuuden menettämisseuraamusta ja tämän vuoksi aikaisemmassa laissa on

säädetty siirtymäsäännöksestä, jonka mukaan 33 a §:ää ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Lain esitöissä todetaan, että ” - - kansalaisuuden menettämistä koskevaa kansalaisuuslain 33 a §:ää ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen kyseisen lainmuutoksen voimaantuloa. Kansalaisuuden voisi siten menettää rikokseen tai rikoksiin syyllistymisen perusteella 33 a §:n mukaisesti vain, jos kyseinen rikos tai kyseiset rikokset olisi tehty tämän esityksen mukaisen lainmuutoksen tultua voimaan”. (HE 272/2018 vp, s. 76; Laki kansalaisuuslain muuttamisesta 564/2019). Oikeusministeriö katsoo, että vastaavanlainen siirtymäsäännös olisi perusteltua säätää myös nyt ehdotettavien muutosten osalta, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä rikokseen syyllistymisen perusteella.

Siirtymäsäännöksen osalta huomionarvoista on lisäksi esitysluonnoksessa esiin tuotu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus (SopS 96 ja 97/2008) ja sitä koskevan UNHCR:n vuonna 2013 kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmät (UNHCR Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality 2013), joissa on todettu, että kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin ja sen on oltava lain säännösten perusteella ennakoitavaa. Päätelmien mukaan 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. (HE-luonnos, s. 83).

## Nuhteettomuus

### Erittäin vakavat rikokset

Esitysluonnoksen mukaan nuhteettomuusedellytystä tiukennettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset hakijan kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat. Laissa säädetyt rikoksesta seuraavia odotusaikoja ehdotetaan korotettavan. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan säädettäisiin siitä, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Esitysluonnoksen mukaan laissa ei määriteltäisi tyhjentävästi sitä, mitä olisivat sellaisia erittäin vakavia rikoksia, jolloin odotusaikaa ei määrättäisi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan esimerkiksi rikoslain 15 luvun 10 §:ssä lueteltuja törkeitä rikoksia voitaisiin pitää sellaisina erittäin vakavina rikoksina, joihin syyllistyneen henkilön kansalaisuushakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös ilman odotusaikaa.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja rikoksia voidaan sinänsä pitää esimerkkeinä erittäin vakavista rikoksista (ks. HE 6/1997 vp, s. 42/1). Rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainittujen törkeiden rikosten joukossa on kuitenkin rikoksia, joiden rangaistusasteikot ovat laajoja ja jotka mahdollistavat moitittavuudeltaan hyvin eriasteisten tekojen tuomitsemisen yksittäisessä tilanteessa. Esimerkiksi ryöstöstä, joka on rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainittu törkeä rikos, tuomittava vähimmäisrangaistus on 4 kuukautta vankeutta (RL 31:1). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan nykyisen soveltamiskäytännön mukaan henkirikokset on katsottu erittäin vakaviksi rikoksiksi, jotka ovat johtaneet kielteiseen päätökseen ilman odotusaikaa (HE-luonnos, s. 25). Nämä seikat huomioiden voisi olla

perusteltua edellyttää erittäin vakavaan rikokseen syyllistymisen osalta tietyn pituista tuomittua ehdotonta vankeus- tai yhdistelmärankausta.

Esitysluonnoksessa kansalaisuuslain 19 a §:ää koskevista säännöskohtaisissa perusteluissa luetellaan rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitut törkeät rikokset. Oikeusministeriö toteaa, että kyseistä säännöstä on muutettu lailla 923/2024, jonka myötä säännökseen on lisätty naisen sukuelinten silpominen säännöksen tarkoittamaksi törkeäksi rikokseksi.

## Odotusaika

Kansalaisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus nuhteettomuusedellytyksen estämättä, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiselle on perusteltu syy. Arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti: 1) rikoksesta tai rikoksista kulunut aika; 2) teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus; sekä 3) onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin. Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 46) mukaan poikkeamisen tarkoituksena olisi taata mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen ajan kulumisen ja yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen perusteella, vaikka lähtökohtaisesti moitittavaan käyttäytymiseen suhtaudutaan kielteisesti.

Jos kansalaisuushakemus hylätään 13 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, hakijalle voidaan määrätä 19 a §:n 1 momentin mukaan 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. Esitysluonnoksessa ehdotetaan 19 a §:n 1 momenttiin lisäystä, jonka mukaan odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija on tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaisesti säädetty mahdollisuudesta tehdä kielteinen päätös ilman odotusaikaa, mutta tällainen mahdollisuus tuotu esiin kansalaisuuslain 19 §:n perusteluissa (HE 80/2010 vp, s. 35–36).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista ja siihen liittyvää odotusaikaa koskeva sääntely on paikoin vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista. Lain 19 a §:n 1 momentin muutoksia koskevat perustelut eivät kaikilta osin vastaa ehdotettavien säännösten sanamuotoa. Ehdotettavan lisäyksen sanamuodon perusteella odotusaikaa **ei määrätä**, jos hakija on tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen. Ehdotettavien 19 a §:n muutosten säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että odotusaika **voitaisiin jättää määräämättä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella**, jos kyse on erittäin vakavasta rikoksesta **tai toistuvasta syyllistymisestä rikoksiin**. Oikeusministeriö painottaa, että lakitekstistä tulee käydä selkeästi ilmi, mitä odotusajan myöntämättä jättämisellä tarkoitetaan ja liittyykö myöntämättä jättämiseen harkintaa. Hallituksen esityksen perusteluilla ei voida säätää lain sanamuodosta poikkeavia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 60/2024 vp, kpl 10–11), että pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla ei voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa. Valiokunnan mielestä on selvää, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lakia tulkittaessa etusija.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoituksena, ettei nuhteettomuusedellytyksestä voitaisi lainkaan poiketa, kun kyseessä olisi erittäin vakava rikos, vai onko tarkoituksena mahdollistaa kokonaisharkinnan perusteella poikkeaminen niin, että rikoksesta tulee kulua pidempi aika kuin 19 a §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetty maksimi (enintään seitsemän vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta). Jos kyse on ensin mainitusta, olisi loogisempi paikka säännökselle 19 §, jossa säädetään nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen mahdollisuuksista. Mikäli tarkoituksena on mahdollistaa tosiasiallisesti 19 a §:n 2 momentissa säädettyä pidempi odotusaika, olisi selkeyden ja hakijan oikeusturvan näkökulmasta parempi säätää 19 a §:n 2 momenttiin erillinen, erittäin vakavia rikoksia koskeva kohta, jossa määriteltäisiin mahdollinen odotusaika.

Kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeusturvan kannalta ei ole tyydyttävä ratkaisu, että hakija saa koska tahansa kielteisen päätöksen jälkeen tehdä uuden, maksullisen hakemuksen tietämättä, millä edellytyksillä ja milloin kansalaisuus voitaisiin myöntää tai voitaisiinko sitä ylipäätään myöntää hakijalle.

## Vaikutusarviointi

Kansalaisuuslakiin hallitusohjelmassa linjatut muutokset on tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Käsitellessään ensimmäistä, kansalaistamisen edellytyksenä olevan asumisajan pidennyksiä koskevaa hallituksen esitystä (HE 27/2024 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Valiokunta on todennut perusoikeusarvioinnin yhteydessä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa on pyritty esittämään arvioita kansalaisuuslakiin jo tehtyjen, valmistelussa olevien ja suunniteltujen muutosten vaikutuksista, mukaan lukien muutosten yhteisvaikutukset. Oikeusministeriö pitää pyrkimystä yhteisvaikutusten arvioinnista hyvänä, mutta joiltakin osin vaikutusarviointia tulisi jatkovalmistelussa vielä täydentää.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella sitä, miten ehdotettu säädös vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen eri elämänalueilla (Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15). Esimerkiksi lasten tai kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta tulisi arvioida, mitä seurauksia kansalaisuuden saamisen vaikeutumisella on näihin ryhmiin kuuluville ja heidän oikeuksiensa toteutumiselle. Lisäksi joillakin ehdotuksilla, kuten

toimeentuloedellytyksellä, saattaa olla kansalaisuuden saamisesta irrallisia vaikutuksia, joita olisi syytä tarkastella ihmisryhmittäin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia esimerkiksi sosioekonomisen aseman, työttömyyden, terveydentilan tai vammaisuuden vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Tämä olisi perusteltua erityisesti ehdotettavan toimeentuloedellytyksen ja sen sisältämän poikkeuksen vuoksi. Luonnokseen ei myöskään sisälly arviota siitä, miten kansalliseen turvallisuuteen liittyvät muutokset vaikuttaisivat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Edellä lausunnossa on kiinnitetty kansallisen turvallisuuden osalta huomiota mm. oikeusturvaan.

### **Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Edellä esitettyjen näkemysten lisäksi oikeusministeriö kiinnittää säätämisjärjestysperusteluiden osalta huomiota seuraaviin seikkoihin:

Luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa on esitelty keskeiset perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö. Joiltakin osin arvio ehdotettavien muutosten suhteesta perustuslakiin jää kuitenkin puutteelliseksi. Näin on esimerkiksi tarkasteltaessa toimeentuloedellytystä perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Säätämisjärjestysperusteluissa on käyty läpi kansainvälisiä sopimuksia ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Joiltakin osin esitysluonnoksen tarkastelunäkökulma on kuitenkin turhan suppea: esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta ja EIT:n käytäntöä tarkastellaan ainoastaan kansalaisuuden menettämiseen liittyvien kysymysten osalta. Esimerkiksi toimeentulo vaatimukseen esitettävien muutosten vuoksi on kuitenkin ehdottoman tarpeellista tarkastella myös muita ihmisoikeuksia, kuten syrjinnän kieltoa ja sitä, miten esitysluonnos on sopusoinnussa näitä koskevien sopimusvelvoitteiden kanssa.

Oikeusturvaa koskevassa osuudessa (12.3) käsitellään määräajan pidentämistä, joka liittyy kansalaisuuden menettämiseen väärien tietojen antamisen perusteella (33 §). Ehdotusta arvioidaan hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan näkökulmasta huomioiden myös asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä. Oikeusministeriö katsoo, että määräajan pidentäminen pidentäisi myös epävarmaa oikeustilaa ja vaikutukset henkilön oikeusturvaan olisivat kielteiset. Oikeusministeriön mukaan osuudessa tulisi tarkastella myös muita oikeusturvan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia, joita ovat ainakin kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella ja nuhteettomuusedellytykseen liittyvää odotusaikaa koskeva sääntely.

Säätämisjärjestysperusteluissa olisi perusteltua arvioida lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien komitean käytännön näkökulmasta sekä toimeentuloedellytystä että nuhteettomuusedellytyksen muutoksia, jotka voivat johtaa 15-vuotiaan tai sitä vanhemman lapsen kansalaisuuden menettämiseen. Esitysluonnoksessa (s. 37–38) on tunnistettu, että toimeentuloedellytyksellä voi olla vaikutuksia koko perheen ja siten myös lasten mahdollisuuden saada kansalaisuus. Jos työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saanut vanhempi ei täyttäisi toimeentuloedellytystä ja hänen hakemukseensa tehtäisiin kielteinen päätös, eivät hänen kanssahakijoinaan olevat lapsensa saisi Suomen kansalaisuutta. Erityisen merkittävä tältä kannalta on lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kappale, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta

suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempinsa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Esitysluonnoksen mukaan siinä ei ehdoteta muutoksia niihin kansalaisuuslain säännöksiin, joiden tarkoituksena on helpottaa pakolaisaseman saaneiden tai kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuuden saamista. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettavista muutoksista toimeentuloedellytys kohdistuisi myös kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, ja vaikeuttaisi tosiasiallisesti pakolaisten ja kansalaisuudettomien kansalaisuuden saamista. Esitysluonnoksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien työllisyysaste on vielä 10 vuoden jälkeen matalampi kuin maahan muuttaneilla keskimäärin, joten tältä osin muutoksella voisi olla erityisen merkittäviä vaikutuksia juuri kansainvälistä suojelua saaviin. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että kyseessä olisi lyhyen ajan sisään jo toinen kansalaisuuslain muutos, jolla heikennettäisiin kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuus.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa yleissopimusta koskevassa osuudessa todetaan, että kansalaisuuden myöntämisen toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa vammaisuuden perusteella, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Oikeusministeriö huomauttaa, että 17 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa esitetty lähtökohta, jonka mukaan sairauden tai vamman tulisi olla sellainen, että se estää pysyvästi hakijan itsenäisen toimeentulon hankkimisen, olisi ongelmallinen myös vammaisyleissopimuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö viittaa tältä osin ehdotusta koskevassa osiossa esittämäänsä näkemykseen, että toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevan säännöksen perustelut on saatettava vastaamaan ehdotettavan lain sanamuotoa.

## **Muita huomioita**

Säätämisyjärjestysperusteluiden lopuksi esitetyn arvion mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Luonnoksen mukaan hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että lausunnon tarve tulee perustella.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännöskohtaisten perusteluiden muotoiluun. Perustelut on joiltakin osin muotoiltu niin, ettei lukijalle ole heti selvää, puhutaanko ehdotettavan vai voimassa olevan säännöksen sisällöstä. Esimerkiksi kumottavaksi ehdotettavaa 42 §:ää koskevat perustelut alkavat selostuksella pykälän sisällöstä ilman mainintaa siitä, että kyse on voimassa olevasta laista eikä ehdotuksesta. Seuraavassa tekstikappaleessa kerrotaan, että pykälää ehdotetaan kumottavaksi. Vastaavia selkeystarpeita on myös muiden pykälien perusteluissa.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan lakia alemman asteista sääntelyä koskevassa jaksossa on kerrottava miltä osin sääntelykokonaisuutta ehdotetaan täydennettäväksi lakia alemman asteisin säännöksin tai mikä lakia alemman asteinen sääntely ehdotetaan kumottavaksi. Esitysluonnokseen ei sisälly ehdotuksia lakia alemman asteiseksi sääntelyksi tai sellaisen kumoamiseksi, joten jaksossa ei tarvitse selostaa voimassa olevan lain asetuksenantovaltuuksia.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Anna Saarela



**VN/28596/2023-OM-36**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: