

# Lausuntoyhteenveto: luonnos kansalaisuuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi

## Sisällys

Lausuntoyhteenveto: luonnos kansalaisuuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi .....	1
Säädöshanke ja lausuntokierros.....	2
Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta .....	4
Pykäläkohtaiset kommentit.....	4
2 § Määritelmät (ei muutosehdotusta) .....	4
5 § Lapsen ja huoltajan kuuleminen (ei muutosehdotusta).....	5
6 § Selvitetty henkilöllisyys.....	5
6 a § Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella (uusi).....	7
10 § Adoptiolapsi (ei muutosehdotusta).....	9
13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset.....	9
14 § Asumisajan alkaminen .....	10
17 a § Toimeentulon osoittaminen (uusi) .....	10
18 b § Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen (ei muutosehdotusta) .....	15
19 a § Odotusajan määräytyminen .....	15
25 § Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen .....	17
33 § Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella.....	17
33 a § Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syylistymisen perusteella.....	18
41 § Muutoksenhaku.....	19
46 § Lisäselvitysten hankkiminen .....	19
Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset .....	19
Keskeisiä huomioita lausunnonantajittain .....	20
Oikeusministeriö.....	20
Valtiovarainministeriö .....	22
Työ- ja elinkeinoministeriö .....	23
Sosiaali- ja terveysministeriö.....	24
Valtioneuvoston oikeuskansleri .....	25
Yhdenvertaisuusvaltuutettu .....	26
Lapsiasiavaltuutettu .....	29
Maahanmuuttovirasto.....	30
Poliisihallitus.....	32
Keskusrikospoliisi.....	34

Suojelupoliisi.....	35
Kansaneläkelaitos .....	35
Opetushallitus.....	36
Tuomioistuinvirasto.....	37
Korkein hallinto-oikeus.....	38
Itä-Suomen hallinto-oikeus .....	39
Verohallinto .....	39
Suomen Asianajajaliitto.....	40
Amnesty International Suomen osasto .....	42
Elinkeinoelämän Keskusliitto EK.....	45
Teknolomiteollisuus ry.....	45
Suomi-Seura ry .....	46
Pakolaisneuvonta ry .....	47
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry.....	49
Tieteentekijöiden liitto .....	50
Kuurojen Liitto ry.....	51
Kuuloliitto ry .....	51
Ulkoministeriön puoliso yhdistys ULPU ry .....	52
Familia ry .....	53
Pelastakaa lapset ry.....	54
Monimuotoiset perheet -verkosto.....	56
Naisasialiitto Unioni.....	57

## Säädöshanke ja lausuntokierros

Sisäministeriö pyysi 27.11.2024 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee kansalaisuuslain (359/2003) muuttamista. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 14.1.2025. Lausuntopyyntö, esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö ja lakiehdotus julkaistiin lausuntopalvelussa ruotsiksi 11.12.2024, ja ruotsinkieliset lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 28.1.2025. Saadut lausunnot ovat kokonaisuudessaan valtioneuvoston verkkosivuilla (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on useita kirjauksia kansalaistamisen edellytysten muuttamiseksi (s. 202–203). Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki 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 toteutettiin hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin. Asumisajan muutokset tulivat voimaan 1.10.2024.

Lausuttavana olleen esitysluonnoksen mukaan 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.

Yhtenä muutoksena tarkennettaisiin sitä sääntelyä, joka koskee kansalaisuuden myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden perusteella. Hakemusmenettelyn lisäksi sääntely koskisi jatkossa myös ilmoitusmenettelyä, ja Maahanmuuttovirasto voisi asian arvioimiseksi pyytää lausunnon suojelupoliisilta.

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

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluvaa toimeentuloedellytystä muutettaisiin siten, että painopiste olisi jatkossa turvatussa toimeentulossa. Muutosten myötä kansalaisuuden saamiseksi ei olisi riittävää, että hakijan toimeentulo perustuisi pelkästään työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen.

Kansalaistamisen edellytysten lisäksi tehtäisiin muutoksia kansalaisuuden menettämiseen. 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.

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 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.

## Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta

Toimeentuloedellytystä koskevia muutoksia pidettiin merkittävinä, 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 yhteisvaikutusten arviointia riittämättömänä. Esitysluonnokseen sisältyvien muutosehdotusten kommentoinnin lisäksi lausuntopalaute sisälsi myös eräitä huomioita muista kansalaisuuslain muutostarpeista.

## Pykäläkohtaiset kommentit

### 2 § Määritelmät (ei muutosehdotusta)

Lapsiasiavaltuutetun mukaan kansalaisuuslakiin tulisi tehdä myös muutokset siinä esiintyviin lapsen määritelmiin. Lapsella tarkoitetaan Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä alle 18-vuotiasta henkilöä, joten 2 §:n, 13 §:n, 25 §:n, 26 §:n ja 55 §:n muotoilut avioitumisesta ennen täysi-ikäisyyttä tulisi poistaa lainsäädännön yhdenmukaisuuden nimissä. Teknisihteinen muutos olisi luontevaa ja resurssitehokasta tehdä samalla, kun kansalaisuuslakia ehdotetaan muutenkin muutettavan. Muutokset ovat joka tapauksessa olleet jo aiemmin sisäministeriössä valmistelussa, eikä perustelujen kirjoittaminen edellytä huomattavaa ajankäyttöä.

## 5 § Lapsen ja huoltajan kuuleminen (ei muutosehdotusta)

Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuslain 5 § asettaa kuulemiselle ikärajan, eikä tähän ikärajaan oteta esitysluonnoksessa kantaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklaa sekä yleiskommenttia nro 12 (s. 78). ”Sopimusvaltioiden pitäisi olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä, ilman että lapsen tarvitsee ensin osoittaa kykenevänsä siihen”. Tässä valossa tarkasteltuna lapsiasiavaltuutettu pitää erikoisena, ettei nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä ole tarkoitus puuttua kansalaisuuslain ikärajasääntelyyn lapsen kuulemisiin liittyen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut toistuvasti lainsäädäntöön sisältyvistä kuulemista rajoittavista ikärajoista Suomea koskeissa loppupäätelmissään.

## 6 § Selvitetty henkilöllisyys

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi kannattivat muutosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kymmenen vuoden määräaika viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tulisi säilyttää myös tilanteissa, joissa on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, mutta kansallista matkustusasiakirjaa ei ole syystä tai toisesta saatu. Mikäli ehdotettua muutosta ei peruta, on olennaista, että tilanteessa tosiasiallisesti huomioidaan hakijan antama selvitys siitä, miksi hän ei ole pystynyt saamaan kansallista matkustusasiakirjaa. Selvityksessä tulee huomioida erityisesti henkilön tilanteestaan kertoma, eikä esimerkiksi katsoa, että riittävä selvitys olisi vain kansalliselta viranomaiselta saatu kirjallinen tieto siitä, ettei matkustusasiakirjaa myönnetä, koska tällaista selvitystä ei useinkaan tosiasiasa ole mahdollista saada. Syitä sille, miksi kansallisen matkustusasiakirjan saaminen ei ole onnistunut, tulisi soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilölle on myönnetty oleskelulupa esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiaansa.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan 6 § ja kumottavaksi ehdotettu 14 §:n 2 momentti ovat hyvin ongelmallisia lapsen edun tapauskohtaisen arvioinnin kannalta. Nyt voimassa olevassa 14 §:n 2 momentissa on mahdollistettu asumisajan alkamisessa alaikäisenä oleskelu aika tai osa siitä huomiotavaksi, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä. Alaikäisellä ei välttämättä ole minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, miten hänen henkilöllisyytensä tulee selvitettyksi. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyy syrjinnänkiellosta, jonka mukaan kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta heidän vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä toimista.

Maahanmuuttoviraston mukaan lainmuutos selkiyttää ja nopeuttaa mahdollisesti hieman päätöksentekoa henkilöllisyyttä koskeissa kielteisissä päätöksissä. Vaikutuksena tämä lainmuutos aiheuttaa Maahanmuuttovirastossa käytännössä jonkin verran lisätyötä kansalaisuushakemusten käsittelyssä sekä liittyen virastossa tehtävään asiakirjojen alustavaan aitoustutkintaan hakemusmenettelyiden yhteydessä. Myös keskusrikospoliisille lähetettävät asiakirjojen tutkintapyynnöt 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.

Poliisihallituksen mukaan lakimuutos, jossa veloitetaan kansalaisuuden haluava henkilö aktiivisesti pyrkimään siihen lopputulokseen, että henkilöllisyys selviäisi kansalaisuusvaltion passista, on kannatettava. Hakijan tulisi jokaisessa tilanteessa esittää selvitystä siitä, miksi kansalaisuusvaltion passia ei ole pystytty toimittamaan. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tai heihin läheisessä suhteessa oleviin henkilöihin voidaan soveltaa poikkeavaa menettelyä, koska passin hankkiminen kotimaasta voisi saattaa heidät tai heihin läheisessä suhteessa olevat henkilöt vaaraan. Aktiivisella henkilöllisyyden selvittämisen vaatimuksella tulee olemaan myönteistä vaikutusta ulkomaalaisten henkilöllisyyksien varmuuteen. Esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmien luotettavuus henkilöllisyyden osalta parantuu.

Keskusrikospoliisi kannatti toimenpiteitä, joilla vahvistetaan henkilöllisyydestä saatavaa luotettavaa selvitystä. Vahvistettu henkilöllisyys on keskeinen tieto turvallisuusviranomaisen näkökulmasta, kun arvioidaan esimerkiksi uhkan arvioinnin edellytyksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan säännöselähdotuksesta ei ilmene, että siinä asetetusta henkilöllisyyden selvittämistä koskevasta vaatimuksesta voitaisiin poiketa. Pelkästään säännöksen perustelujen lausumia ei voida pitää riittävinä, vaan poikkeamisen mahdollisuuden olisi käytävä ilmi laista. Ehdotettua säännöstä olisi syytä tarkentaa tältä osin.

Amnesty International Suomen osasto vastusti muutosesitystä. Muukalaispassin saaneella henkilöllä voi olla useita syitä, miksi hän ei onnistu saamaan kansallista matkustusasiakirjaa. Hän ei esimerkiksi välttämättä pysty matkustamaan terveydellisistä syistä, hänen voi olla mahdoton saada asiakirjoja kyseisen maan viranomaisilta maan hallinnon heikon tilan takia tai hän voi pelätä kyseiseen maahan matkustamista niiden syiden takia, joista hän kyseisestä maasta alun perin pakeni, vaikkei hänelle olisikaan myönnetty kansainvälistä suojelua. Aina ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta saada selvitystä viranomaisilta siitä, miksi matkustusasiakirjaa ei voi saada. Muukalaispassin saaneilta kymmenen vuoden määräajan epääminen viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi on kohtuutonta. Myös muukalaispassin saaneen henkilön henkilöllisyys tulisi katsoa selvitetyn kymmenen vuoden ajan kulumisella, kun henkilö on johdonmukaisesti tänä aikana kertonut henkilöllisyydestään.

Suomen Asianajajaliiton mukaan voidaan sinänsä pitää perusteltuna tavoitteena sitä, että henkilön tulee itse pyrkiä selvittämään henkilöllisyytensä. On kuitenkin tilanteita, joissa henkilön voi muussakin tilanteessa olla hyvin vaikeaa saada kansalaisuusvaltiostaan johtuvista syistä kansalaisuusvaltionsa passia. Esimerkiksi joissain maissa vaaditaan sitä, että henkilön joku sukulainen voi todistaa hänen sukulaisuussuhteensa. Jos tällaista henkilöä ei ole, tai muuten väestökirjanpito on puutteellinen, voi passin saaminen olla käytännössä mahdotonta. On myös mahdollista, että poliittisista syistä passia ei haluta myöntää tietyille ryhmille. Laissa olisi syytä huomioida tällaiset poikkeukselliset tilanteet esimerkiksi siten, että mainittua lainkohtaa täydennettäisiin siten, että mikäli hakija ei kuitenkaan itsestään riippumattomasta syystä ole voinut saada henkilöllisyydestään selvitystä kansalaisuusvaltiostaan, pidetään henkilöllisyyttä selvitetynä siitä huolimatta, että tälle on myönnetty muukalaispassi kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.

Pakolaisneuvonta ry vastusti ehdotettua lisäystä 6 §:n 3 momenttiin, jonka perusteella henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetynä ajan (10 vuotta) kulumisenkaan perusteella. Kymmenen vuoden määräaika tulee lyhentää.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida mahdollisuus säätää ainakin kansainvälistä suojelua saaneiden ja myös oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 tai 52 a §:n perusteella saaneiden osalta mahdollisuus osoittaa henkilöllisyys luotettavasti myös sellaisella kansallisella matkustusasiakirjalla, joka ei enää ole voimassa. Lisäksi lain tasolla tulee varmistaa, että kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien sekä muiden kohdalla, jotka eivät itsestään riippumattomista voi esittää Suomen viranomaisten edellyttämää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, yritykset myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, eivät vaikeuta hakijan oikeusasemaa ja viivästyä kansalaisuuden saamista eli johda automaattisesti ja perusteettomasti siihen, että hakijoiden henkilöllisyyttä ei katsota selvitettyksi.

Oikeuspoliittisen yhdistyksen Demla ry:n mukaan henkilöllisyyden selvittämiselvöllisyys on jo nykyisellään riittävän laaja kansalaisuutta hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi eikä sitä ole tarpeen kiristää.

Familia ry:n mukaan kansalaisuutta hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittämiselvöllisyys on nykyisellään riittävän kattava eikä sitä ole tarpeen tiukentaa.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan nykyinen selvittämiselvöllisyys on riittävän kattava eikä sitä kannata tiukentaa, mikäli tavoitteena on Suomeen asettuneiden henkilöiden integroitumisen mahdollistaminen yhteiskuntaan.

## 6 a § Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella (uusi)

Poliisihallitus ja suojelupoliisi kannattivat muutosta.

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

Oikeuskanslerin mukaan kansallista turvallisuutta koskevat perustelut ovat jossain määrin epämääräiset, eikä muutoksen täsmällinen tarkoitus käy selkeästi ilmi. Lausunnon mukaan vaikuttaa siltä, että ehdotettu muotoilu toisi lainsoveltajalle enemmän harkintavaltaa ja mahdollistaisi hyvin laajan ja tulkinnanvaraisen arvion siitä, milloin henkilö voidaan kansalaistaa. Tämän kaltainen sääntely on omiaan aiheuttamaan ennakoimatonta ja pahimmassa tapauksissa jopa mielivaltaista soveltamista. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallituksen esitysluonnoksessa edotettu muutos on liian epäselvä ja sitä tulee tarkentaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkinnan ja soveltamisalan tulisi olla selkeämmin rajattu. Esitysluonnoksessa on mainittu esimerkkejä kansallisen turvallisuuden uhista, minkä lisäksi siinä on lueteltu kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviä ilmiöitä, mikä saattaa helposti laajentaa sitä, millaisten tekojen tulkitaan jatkossa uhkaavan kansallista turvallisuutta.

Jotta kielteisen päätöksen kohdalla hakijan oikeusturvatakeet voivat täysimääräisesti toteutua, tulisi hakijan saada tietoonsa itseään koskeva suojelupoliisin lausunto.

Maahanmuuttoviraston mukaan kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkityksen uudenlainen korostaminen edellyttää mahdollisesti joitakin muutoksia suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin kanssa tehtävään yhteistyöhön näiden tahojen virastolle antamien lausuntojen osalta. Lausuntopyynnöt 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.

Poliisihallitus tuki vahvasti hallituksen esityksen kansallisen turvallisuuden näkökohtaa muutettavaksi siten, että kansalaisuuden yleiseksi edellytykseksi säädettäisiin, ettei henkilön toiminta vaaranna Suomen kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden kriteerin täyttymistä tulee voida arvioida jokaisessa tilanteessa, jossa ulkomaalaiselle ollaan harkitsemassa Suomen kansalaisuuden myöntämistä, myös ns. ilmoitusmenettelyssä.

Keskusrikospoliisin mukaan hallituksen esityksessä tulisi ilmetä keskusrikospoliisin rooli lausuntojen antajana yhtenevästi suojelupoliisin kanssa. Kansallisen turvallisuuden perusteellinen arviointi ennen kansalaisuuden myöntämistä on tärkeää, sillä kansalaisuuden myöntämisen jälkeen Suomella ei ole enää samanlaista mahdollisuutta luovuttaa henkilöä takaisin kotimaahansa, vaikka henkilö syyllistyisi Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Keskusrikospoliisi esitti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisällyttämistä uuteen pykälään tai vaihtoehtoisesti sen korvaamista sisäisen turvallisuuden käsitteellä, joka itsessään sisältää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden.

Suojelupoliisi kannatti kansallisen turvallisuuden arvioinnin lisäämistä koskemaan kansalaisuusilmoituksia.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan säännös mahdollistaa huomattavan paljon tulkintaa. Suojelupoliisin lausunnot olisivat keskeistä selvitystä kansalaisuuden myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa. Suojelupoliisin lausunnot ja niiden sisältö ovat yleensä salassa pidettäviä jopa asianosaiselta itseltään. Maahanmuuttovirasto saa tiedon lausunnon sisällöstä, ja valitusvaiheessa suojelupoliisin edustajia kuullaan hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä lausunnon sisällöstä ilman asianosaisen läsnäoloa. Kansallisella turvallisuudella perusteltujen kielteisten päätösten määrän kasvaessa lisääntyvät myös asianosaiselta salassa pidettävät päätöksen perustelut. Kehitys on ongelmallista asianosaisen oikeusturvan kannalta.

Suomen Asianajajaliiton mukaan uusi sääntely laajentaa harkinnan myös ilmoituksesta saatavaan kansalaisuuteen. Voidaan sinänsä pitää johdonmukaisena, että sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä on mahdollista huomioida samat seikat. Muulta osin muutoksen todellinen tarve jää epäselväksi, ja lain kirjaus on omiaan tekemään hallintokäytännöstä epäselvää. Lain käsitteistön uudistamisen tavoite on kannatettava, mutta kansalaistamiseen liittyvien käsitteiden tulee olla selkeitä ja ennakoivia. Kansallisen turvallisuuden käsite tulisi tämän vuoksi kuvata laissa tai sen esitöissä esitysluonnosta selkeämmin.

Amnesty Internationalin mukaan ilmaisun ”valtion turvallisuus” muuttaminen ”kansalliseksi turvallisuudeksi” tekee lainsoveltamisesta epäselvempää. Esitysluonnoksessa mainitaan perusteena se, että kansallisen turvallisuuden määritelmä voidaan nähdä laajemmaksi kuin valtion turvallisuus. Kuitenkin tämä laajuus on kyseisen käsitteen ongelma, sillä käsitettä ei ole mitenkään määritelty, vaan se voi sisältää hyvin monenlaisia uhkia. Esitysluonnoksessa mainitaankin käsitteen dynaamisuus ja määrittäminen ajan ja toimintaympäristön suhteessa. Käsitteen kulloistakin määritelmää onkin siten mahdoton selvittää, mikä on hyvin ongelmallista lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lainsoveltajalla olisi suuri harkintavalta, minkä lisäksi päätökset perustuisivat paljolti suojelupoliisiin lausuntoihin, jotka ovat yleensä salassa pidettäviä jopa niiden kohteilta itseltään.



Näin ollen lain soveltaminen voisi muodostua ennakoimattomaksi eikä hakijalla olisi välttämättä edes mahdollisuutta tietää, mistä syystä hänen nähtäisiin olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle. Tämä on hakijan oikeusturvan kannalta kyseenalaista. Kun otetaan huomioon se, että jo esitysluonnoksessakin esitetyt mahdolliset uhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen ovat hyvin laaja-alaisia ja voivat sisältää monenlaista, vähäistäkin toimintaa, lain soveltaminen voi muodostua jopa mielivaltaiseksi.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan kielteisen päätöksen saaneiden mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvatakeisiin edellyttävät sitä, että hakijalla on mahdollisuus saada tieto suojelupoliisin lausunnosta ja sen perusteista. Ehdotusta ei ole perusteltu eikä arvioitu asianmukaisesti eikä luonnoksen ehdotus täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta eikä ennakoitavuuden vaatimusta. Luonnoksessa pitkälti sivuutetaan se, että määritelmän laajuus, epäselvyys ja dynaamisuus ovat ongelmallisia ja kyseenalaisia muun muassa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä ennakoitavuuden näkökulmasta.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kiinnitti huomiota siihen, että Maahanmuuttovirastolla on jo tällä hetkellä mahdollisuus tarvittaessa pyytää kansalaisuutta hakevasta henkilöstä suojelupoliisin lausunto. Tämä menettely on riittävä jo nykyisessä kansalaisuuslaissa. Lisäksi kansallinen turvallisuus määritellään esityksessä laajasti, mikä voi johtaa siihen, että kansalaisuuden epäminen kansallisen turvallisuuden perusteella muodostuu oikeuskäytännössä tarkoitettua tiukemmaksi.

Familia ry:n mukaan keskeinen haaste kansallisen turvallisuuden osalta liittyy kansallisen turvallisuuden käsitteen laajuuteen, joka voi johtaa oikeusturvan heikentymiseen, hakijoiden yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja kansalaisuuspäätösten tulkinnanvaraisuuden kasvuun. Selkeiden rajojen määrittely kansallisen turvallisuuden perusteisiin on lisättävä esitykseen.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan nykyinen lainsäädäntö antaa jo mahdollisuudet laajasti harkita kansalaisuuden myöntämistä valtion turvallisuutta, etua tai yleistä turvallisuutta harkiten. Säännöksen muuttaminen kansalliseksi turvallisuudeksi lisäisi todennäköisesti tulkinnan mahdollisuuksia, epäselviä tilanteita sekä oikeuskäsittelyyn päätyviä tapauksia. Kansallinen turvallisuus tulisiikin määritellä äärimmäisen tarkasti, jotta on sekä hakijalle että lain toimeenpanijalle ja oikeuslaitokselle selvää, mitä tarkoitetaan.

Naisialiitto Unionin mukaan on olennaista, että kielteisestä päätöksestä voi valittaa tosiasiallisesti ja tehokkaasti, ja että kielteiselle päätöksen syyt ovat läpinäkyvät ja ymmärrettävät.

#### 10 § Adoptiolapsi (ei muutosehdotusta)

Lapsiasiavaltuutetun mukaan myös adoptiolapsia koskeva kansalaisuuslain 10 § vaatisi uudistusta, sillä yli 12-vuotiaat lapset rajataan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

#### 13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ks. kaikki toimeentuloedellytykseen liittyvät kommentit alla 17 a §:n yhteydessä.

## 14 § Asumisajan alkaminen

Lapsiasiavaltuutetun mukaan 6 § ja kumottavaksi ehdotettu 14 §:n 2 momentti ovat hyvin ongelmallisia lapsen edun tapauskohtaisen arvioinnin kannalta. Nyt voimassa olevassa 14 §:n 2 momentissa on mahdollistettu asumisajan alkamisessa alaikäisenä oleskelu aika tai osa siitä huomiotavaksi, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä. Alaikäisellä välttämättä ole minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, miten hänen henkilöllisyytensä tulee selvitetä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyy syrjinnän kieltö, jonka mukaan kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta heidän vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä toimista.

## 17 a § Toimeentulon osoittaminen (uusi)

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.

Oikeusministeriön mukaan 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 toimeentulo vaatimusta on syytä arvioida myös muun muassa suhteellisuusperiaatteen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. 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. Lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida perusteellisemmin esityksen vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa tulee myös tältä osin ottaa huomioon ehdotuksen vaikutukset lapsiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan mahdollinen turvaton toimeentulon vaatimus on perusteltua toteuttaa samalla tavoin muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Jotkut henkilöt saattavat kuitenkin jättää hakematta työttömyysturvaa tai toimeentulotukea, jotta kansalaisuushakemus ei vaarantuisi. Alaikäiset saavat hakemuksesta kansalaisuuden pääasiassa kanssahakijana, jolloin turvaton toimeentulon edellytys koskisi käytännössä yhtä lailla, joskin välillisesti myös alaikäisiä. Olisi tärkeää arvioida esityksessä muutoksen todelliset välilliset vaikutukset lapsiin ja nuoriin, jotta ei-toivotut lieveilmiöt voidaan välttää. Luonnoksessa esitetyt poikkeukset ovat lähtökohtaisesti kattavia.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan toimeentuloedellytyksen muutosten vuoksi henkilön omat kotoutumista edistävät toimet voisivat viivästyttää kansalaisuuden saamista, mikä on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa. Toimeentuloedellytykseen sisältyy työssäkäyvien maahanmuuttajien näkökulmasta riskejä siltä osin, että maahanmuuttajat ovat yliedustettuina epätyypillisissä työsuhteissa sekä suhdanneherkillä aloilla. Myös osa-aikatyö on maahanmuuttajilla tavallista ja osa-aikatyötä tekevät voivat saada soviteltua työttömyyspäivärahaa. Työ- ja elinkeinoministeriö piti tervetulleena esityksessä esiin nostettua poikkeusmahdollisuutta mutta toteaa, että esityksen valossa jää epäselväksi, miten pitkä työskentelyjakso tällaisessa tilanteessa taustalla pitäisi olla.

Kotoutumiskoulutukseen tai muihin kotoutumissuunnitelman mukaisiin opintoihin osallistumisen ajalta maksetaan työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, mikä tältä osin voi asettaa kotoutumissuunnitelmalla opiskelevat henkilöt eriarvoiseen asemaan muiden opiskelijoiden kanssa.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotettavan uuden 17 a §:n sääntelytekniikkaa voidaan pitää jossain määrin epäselvänä siksi, että 2 ja 3 momenteissa ehdotettavat poikkeukset on kirjattu nimenomaan poikkeuksiksi toimeentulon osoittamiseen. Johdonmukaisempaa olisi, että poikkeukset olisivat pikemminkin poikkeuksia 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettävään edellytykseen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista saa useammassa kohtaa sen kuvan, että poikkeuksilla haetaan poikkeusta juuri tähän sääntöön, joka koskee kansalaistamista sillä edellytyksellä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannattanut toimeentuloedellytystä kansalaistamisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytyksestä tulisi laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti myös, että toimeentuloedellytyksestä poikettaisiin lakitasoisesti myös tilanteissa, joissa hakija on kansalaisuudeton henkilö. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy. Toimeentuloedellytystä ja sen poikkeuksia sovellettaessa on otettava huomioon lapsen etu. Esimerkiksi sääntöä kolmen kuukauden turvautumisesta työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tulisi yksinkertaistaa niin, että olennaista olisi yhtäjaksoinen turvautuminen etuuteen.

Maahanmuuttoviraston mukaan muutos voi tarkoittaa jonkin verran lisätyötä Maahanmuuttoviraston tietoluvissa. Toimeentulon arvioinnin painotuksen muuttuminen laillisen toimeentulolähteen riittävydestä turvatus toimeentulon vaatimukseksi vaatii jossain määrin uudelleenarviointia hakemuskäsittelyssä. 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. 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 voimaantumisen jälkeen.

Poliisihallituksen mukaan hallituksen esityksessä toimeentulon edellytyksen muutos käytännössä tulisi tarkoittamaan sitä, että työtön ei voisi saada Suomen kansalaisuutta, jos hän turvautuu Suomen yhteiskunnan myöntämiin etuisuuksiin. Toisaalta vaatimus ei ole liian ankara tai tiukka. Kansalaisuus voitaisiin myöntää myöhemmin, kun työttömyys on päätynyt tai työttömyysetuuksien nostamista on tapahtunut vain vähän kansalaisuuspäätöksen tekemistä edeltävänä kahtena vuotena. Tiukennus on neutraali mutta voi aiheuttaa sen, että kansalaisuuden hakija ei hae hänelle kuuluvia etuisuuksia kansalaisuushakemuksen ollessa viranomaisessa käsittelyssä. Tiukennuksella ei arvioida olevan vaikutuksia poliisin toimialueen osalta.

Keskusrikospoliisi piti ehdotettuja muutoksia kannatettavia.

Kansaneläkelaitos kiinnitti huomiota siihen, että esityksestä ei ilmene, onko maksetulla työttömyysturvan ja/tai toimeentulotuen määrällä vaikutusta toimeentuloedellytyksen täyttymisen kannalta. Toimeentulotuki on lisäksi perhekohtainen etuus, mikä tulisi huomata toimeentuloedellytyksen soveltamisessa. Myös lapsen menoihin myönnetyllä toimeentulotuella voisi käytännössä olla vaikutusta siihen, täyttäisikö kansalaisuutta hakeva perheen täysi-ikäinen toimeentuloedellytyksen, koska lähtökohtaisesti kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina. Kolmen kuukauden aika kahden vuoden tarkastelujaksolla on kohtalaisen lyhyt aika, kun tarkastellaan henkilön kykyä turvata omaa toimeentuloaan.

Lisäksi esityksestä ei ilmene, millä tavoin Maahanmuuttovirasto saa nykyisin tai jatkossa tiedot hyvinvointialueen myöntämästä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Opetushallitus piti tärkeänä huomioida toimeentuloon liittyen ns. siirtymävaiheet, kuten henkilön mahdollinen siirtyminen työllisestä opiskelijaksi. Opiskelun tarkoituksena voi olla esimerkiksi aiemmin ilman tutkintoa työskentelevän henkilön opintoihin hakeutuminen työllistymisen varmistamiseksi tulevaisuudessa esimerkiksi ammatillisen tutkinnon kautta tai lisäopinnot korkeammin palkatun työn mahdollistamiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ehdotetun 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. Momentin perusteluissa todetun perusteella poikkeuksen piirissä olevien kohdalla ei sovelleta vaatimusta siitä, että hakija on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Ehdotetun momentin perusteella hakijalta ei edellytetäisi myöskään luotettavana pidettävän tiedon antamista toimeentulonsa perusteesta tilanteissa, joissa hakijalle ei ole maksettu työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Jää epäselväksi, onko tämä ollut ehdotetun sääntelyn tarkoitus.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan kansalaisuussääntelyyn on aina kuulunut jonkinlainen toimeentuloa koskeva edellytys. Nykyisessä kansalaisuuslaissa painopiste on toimeentulolähteen laillisuuden tarkastelussa, kun taas kansalaisuuslain muutosesityksessä korostuu turvattu toimeentulo eli se, huolehtiiko hakija omasta toimeentulostaan ilman huomattavaa yhteiskunnan tukea. Esitysluonnoksen mukainen poikkeussäännös mahdollistaa huomattavan paljon tulkintaa. Odotettavissa onkin toimeentuloedellytyksen täyttämisen ja erityisesti siitä poikkeamisen osalta kielteisiä päätöksiä ja niistä tehtyjä valituksia. Laintulkinnan vakiintuminen voi viedä aikaa.

Verohallinnon tulorekisteriyksikkö kiinnitti huomiota siihen, että tulorekisteriin ei ilmoiteta esimerkiksi toimeentulotukea ja vammaisetuksia koskevia suorituksia, eivätkä tiedon käyttäjien tulorekisteristä saamat tiedot näin ollen kata toimeentulotukea tai vammaisetuksia, kuten myös hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 15). Mikäli mainitusta lähtökohdasta haluttaisiin tulevaisuudessa poiketa, se edellyttäisi tulotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamista. Tulorekisterin tietosisällön mahdollinen laajentaminen arkaluonteisiksi katsottavilla tiedoilla edellyttäisi myös tietojärjestelmämuutoksia, joihin tulisi varautua riittävin resurssein.

Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n mukaan luonnoksen ehdotus, ettei toimeentuloedellytys täytyisi, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana, on ongelmallinen. Raja-aika on liian lyhyt erityisesti suhdanneherkillä toimialoilla. Lisäksi tarkastelun ajankohdaksi ehdotettu asian tutkimishetki on tulkinnanvarainen ja aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta hakijalle. Kuten esityksessäkin todetaan, hakija saattaisi jättää hakematta työttömyysturvaa tai toimeentulotukea, koska se voisi vaikeuttaa kansalaisuuden saamista. Luonnoksessa ei lisäksi ole pohdittu osa-aikatyön merkitystä ja asemaa. Vaikkapa neljä päivää viikossa työllistyvä rinnastuu täysin työttömään. Lainkohtaa olisi syytä täsmentää esimerkiksi edellytyksellä, että työttömyyspäivärahaa on maksettu täyden työttömyyden perusteella.

Suomen Asianajajaliiton mukaan lain muuttaminen on tältä osin tarpeetonta. Jo kolmen kuukauden ylittävä työttömyys ja toisaalta toimeentulotukeen turvautuminen estäisivät kansalaistamisen. Asianajajaliitto piti toimeentuloedellytystä tältä osin kohtuuttoman ankarana ja katsoi, ettei edellytyksen voida katsoa tukevan tosiasiallista kotoutumista. Toissijaisesti kolmen kuukauden aikarajaa tulisi pidentää ainakin kuuteen kuukauteen, ja vielä tulisi säätää, että tarkastelujakso on suhteessa hakemuksen jättämiseen, ei ratkaisemiseen.

Tällä hetkellä kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta löytyvän tiedon mukaan 9–31 kuukautta. Käsittelyaika voi siis olla pidempi kuin kahden vuoden tarkasteluaika.

Suomi-Seura ry:n mukaan esitys on ristiriidassa sekä Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjattujen ulkosuomalaisia koskevien tavoitteiden kanssa. Ulkosuomalaisten paluumuuton edistämisellä voidaan vastata Suomessa vallitsevaan osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen. Suomi-Seura ry piti todennäköisenä, että kansalaisuuslakiin kaavailut toimeentuloedellytykset yhdessä jo voimaan tulleiden asumisaikaedellytysten kanssa päinvastoin vaikeuttaisivat ulkosuomalaisperheiden muuttoa Suomeen. Suomi-Seura ry kannatti sitä, että toimeentulo vaatimuksesta voitaisiin myös poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy.

Amnestyn mukaan toimeentuloedellytyksen muuttaminen laillisen toimeentulon sijaan turvatuksi toimeentuloksi voi helposti johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Kansalaistamisen edellytyksenä on kahdeksan vuoden asumisaika, mitä ennen hakija on saattanut asua Suomessa jo pitkään, kun hänen oleskelulupahakemustaan on käsitelty. On mahdollista ja mm. suhdanteista jopa todennäköistä, että tähän aikaan kuuluu työttömyysjaksoja. Vaikka laissa mahdollistettaisiin poikkeaminen esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun erittäin painavan syyn vuoksi, kynnys poikkeamiselle on nostettu liian korkealle. Työttömäksi jääneen saattaa myös olla hankala löytää uutta työtä vain kolmen kuukauden sisällä. Turvaton toimeentuloedellytyksen vaatiminen saattaa johtaa myös siihen, että hakijat eivät turvaudu työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen tarvetta.

Pakolaisneuvonta ry vastusti ehdotettua tiukennusta. Ehdotettu sääntely ei ole riittävän selkeää eikä ennakoitavaa. Luonnoksesta ei ilmene asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämää perustelua sille, miksi asianmukaiseen lainvalmisteluun perustuvaa laillisen toimeentulon vaatimusta olisi tarpeen muuttaa. Ehdotettu muutos olisi omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin. Luonnoksessa ei huomioida yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistilannetta, joka voi vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä ja hankkia toimeentulonsa – eikä riittävästi ihmisten muuttuvia tilanteita. Mikäli toimeentuloedellytys säädettäisiin, niin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät vähintään, että lasten ja iäkkäiden lisäksi vammaiset, kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat tulisi rajata yksiselitteisesti sen ulkopuolelle.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry piti turvaton toimeentulon ehdotettua määritelmää kohtuuttoman tiukkana. Työttömyysetuuden tai toimeentulotuen saaminen kolmen kuukauden ajan on hyvin mahdollinen skenaario niin kansalaisille kuin ei-kansalaisille, jotka ovat työllisyystilanteen ja työmarkkinoiden rakenteellisen syrjinnän vuoksi vielä huonommassa asemassa.

Teknologiateollisuus ry:n mukaan epävakaa taloustilanne ja lyhyeksi ajaksi työttömäksi joutuminen eivät saisi olla kansalaisuuden saamisen esteinä. Erityisen ongelmallinen tilanne olisi sellaisten ammattien kohdalla, joissa tehdään tyypillisesti monia määräaikaista työsuhteita peräkkäin ja niiden väliin saattaa jäädä lyhyitä työttömyysjaksoja, kuten esimerkiksi tutkijoiden kohdalla usein on. Ehdotuksessa (kohta 4.2.3) todetaan, että työttömyysetuusia tai toimeentulotukea saatettaisiin jättää nostamatta, jotta toimeentuloedellytys täytyisi. Ei voi olla lainsäädännön lähtökohta aiheuttaa edes minimaalista riskiä sille, että ihmiset eivät uskaltaisi hakeutua sellaisten palveluiden piiriin, joihin heillä olisi yhdenvertainen oikeus.

Tieteentekijöiden liiton mukaan toimeentuloedellytys esitetyllä tavalla on liian tiukka ja tulee merkittävästi vähentämään Suomen houkuttelevuutta myös kansainvälisten osaajien silmissä. Lisäksi se heikentää jo Suomessa olevien asemaa ja voi vaikuttaa heidän kotoutumiseensa negatiivisesti. Hallituksen esitys heikentää prekaarissa asemassa olevien tilannetta entisestään ja voi aiheuttaa esimerkiksi sen, että työttömyysturvaa jätetään hakematta, jotta kansalaisuuden edellytykset eivät vaarantuisi.

Myös korkeasti koulutetut osaajat kohtaavat työttömyyttä, joka heidän kohdallaan helposti myös pitkittyy pikemminkin olosuhteiden kuin henkilöstä johtuvien syiden vuoksi. Turvatun toimeentuloedellytyksen muotoilu on hyvin ongelmallinen. Tämä johtuu edellä esitetyn lisäksi myös siitä, että tällä hetkellä (tammikuu 2025) aikuisen kansalaisuushakemusten odotettavissa oleva käsittelyaika on 9–31 kuukautta.

Ulkoministeriön puoliso yhdistys ULPU ry esitti, että lakiesityksessä huomioitaisiin ulkoministeriön työntekijöiden puolisojen asema. Esitysluonnoksen ongelmallisina kohtia on esitetty muutos, jonka mukaan kansalaisuuden hakija ei ole viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen kolmea kuukautta pidempään. Tämä rajoitus asettaisi merkittävän haitan ulkoministeriön työntekijöiden puolisoille kansalaisuuden hakemiseen erityisesti heidän palatessaan komennukselta Suomeen, ja se voi myös muodostaa perheelle esteen seuraaville ulkomaankomennuksille lähtöön. Komennukselta palaava puoliso on saattanut olla useita vuosia kokonaan poissa työelämästä tai Suomen työmarkkinoilta, eikä uudelleen integroituminen työmarkkinoille tapahdu nopeasti.

Kuurojen liitto ry:n mukaan kuurojen maahanmuuttajien on vaikeampi työllistyä kuin kuulevien maahanmuuttajien. Toimeentuloedellytys voi jäädä täyttymättä vain siksi, ettei ole saanut työhaastattelukutsua yrityksistä huolimatta tai ei ole saanut tulkkia työhaastatteluun. Liian moni työnantaja vetoaa kuuron työnhakijan kohdalla siihen, että kuulon puute on turvallisuusriski. Kuuroa maahanmuuttajaa ei saa rangaista, mikäli hän ei pysty työllistymään työnantajien ennakkoluulojen vuoksi.

Kuuloliitto ry:n mukaan osa kuulovammoista on eteneviä ja kuulovammaisuuteen voi liittyä muuta vammaisuutta ja oireyhtymiä. Näissä tilanteissa henkilön työkyky voi vaihdella. Osalla henkilöistä kuulovamma mahdollistaa vain osa-aikaisen työllisyyden. Nykyisellään esitys uhkaa kannustaa vammaisia maahanmuuttajia kokoaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle sen sijaan, että he pyrkisivät pysymään työmarkkinoiden piirissä ja hankkimaan ja saamaan työkykyään vastaavaa työtä, myös osa-aikaisesti. Vammaiselle hakijalle voisi olla kansalaisuuden saamisen näkökulmasta järkevämpää pyrkiä saamaan työkyvyttömyyseläkepäättös kuin yrittää saada töitä, mikäli hänellä on vaikeuksia onnistua siinä vammansa ja esimerkiksi siihen liittyvän syrjinnän vuoksi.

Familia ry:n mukaan suunnitellut muutokset rankaisevat kansalaisuutta hakevaa, jos ei ole onnistunut työllistymään. Suomen työmarkkinoilla on suuri ongelma rasismista ja syrjinnästä osalta, eikä työllistyminen ole näiden vuoksi helppoa maahan muuttaneelle. Työsuhteet voivat myös olla määräaikaista ja osa-aikaista, jonka vuoksi voi joutua hyödyntämään toimeentulotukea tai työttömyyskorvausta. Näihin liittyvät työttömyysjaksot voivat estää toimeentuloedellytyksen täyttymisen ja pitkittää kansalaisuuden saantia. Taloudellinen epävarmuus voi lisääntyä kahden kulttuurin perheissä, kun etuuksien hakemista mahdollisesti vältellään kansalaisuushakemuksen mahdollisten kielteisten vaikutusten pelossa, mikä voi johtaa toimeentulo-ongelmiin perheessä ja heikentää perheen hyvinvointia. Jos ehdotettu muutos toimeentuloedellytyksistä pysyy, pitäisi esitykseen lisätä poikkeus Suomen kansalaisen puolison osalta.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan toimeentulo vaatimuksia ei tule lisätä, sillä ne estävät kotoutumista jo nykytasolla. Kansalaisuutta ei tule sitoa pelkkään työllistymiseen, sillä hakijan työttömyys voi johtua täysin hänestä riippumattomista syistä, kuten työmarkkinatilanteesta ja työelämän rasismista ja syrjinnästä. Kansalaisuutta hakeva voi myös olla integroitunut yhteiskuntaan muilla tavoin, esimerkiksi vanhempana tai vapaaehtoistyössä. Jos ehdotettuun muutokseen kuitenkin päädytään, tulee esitykseen lisätä poikkeus Suomen kansalaisen puolison osalta sekä suomalaisten lasten vanhempien osalta. Näille henkilöille ei tule asettaa työttömyysjaksoon liittyviä säädöksiä.

Naisasialiitto Unionin mukaan lakiluonnos ei huomioi nykyaikaisten työmarkkinoiden pirstaleista luonnetta määräaikaisten ja osa-aikaisten työsuhteiden myötä. Epätyypilliset työsuhteet osaltaan kasvattavat ajoittaista etuuksiin turvautumisen tarvetta.

Vain ne, joiden taloudellinen tilanne olisi huomattavan vankka, voisivat sinnitellä yli mahdollisten työttömyysjaksojen ilman turvautumista työttömyysetuuksiin. Lakiluonnoksen sukupuolivaikutusten arviointi ei ota huomioon esimerkiksi vanhempainvapaalta työelämään siirtymisen mahdollisia vaikeuksia. On kohtuutonta, että lakiesitys vahvistaisi kotona lapsia varten pysyvän vanhemman eli useimmiten äidin riippuvuussuhdetta puolisonsa tuloista kansalaisuuskelpoisuutensa kohdalla.

#### 18 b § Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen (ei muutosehdotusta)

Kuuloliitto ry:n mukaan kuulovammaisten hakijoiden mahdollisuuksiin opiskella kansalliskieliä, osoittaa kielitaitonsa tai hakea poikkeamista kielitaitoedellytyksistä kansalaisuuslain 18 b §:n nojalla liittyy epäkohtia. Kielitaitovaatimuksesta on mahdollista poiketa niin, että kuulovammaiselta hakijalta edellytettäisiin vähintään tyydyttävää kirjallista taitoa. Käytännössä huonokuuloisten kohdalla ei kuitenkaan useinkaan tehdä poikkeuksia kielitaitovaatimuksissa, vaikka kuulo vaikuttaisi erittäin heikentävästi suomen kielen oppimisen mahdollisuuksiin ja etenkin testin kuullun ymmärtämisen ja puheen tuottamisen osakokeiden läpäisemiseen. Nykyisellään kansalaisuuslaki tunnistaa lähinnä viittomakieltä käyttävien kuurojen hakijoiden tilanteen ja tarpeet, ei puhuttua kieltä käyttävien kuulovammaisten, joihin lukeutuu myös aikuisena kuuroutuneet.

#### 19 a § Odotusajan määräytyminen

Oikeusministeriön mukaan lakitekstistä tulee käydä selkeästi ilmi, mitä odotusajan myöntämättä jättämisellä tarkoitetaan ja liittyykö myöntämättä jättämiseen harkintaa. Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja rikoksia voidaan sinänsä pitää esimerkkinä erittäin vakavista rikoksista (ks. HE 6/1997 vp, s. 42/I). Voisi olla perusteltua edellyttää erittäin vakavaan rikokseen syyllistymisen osalta tietyn pituista tuomittua ehdotonta vankeus- tai yhdistelmärankaistusta. 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. 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kansalaisuuslain mukainen nuhteettomuusedellytys on nykyisinkin verrattain tiukka. Rikoksista johtuvien odotusaikojen pidentämistä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja nuhteettomuusedellytyksen tiukentamiselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy.

Maahanmuuttoviraston mukaan 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.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Suomen kansalaisuus pitäisi lähtökohtaisesti myöntää vain henkilöille, jotka ovat nuhteettomia tai ovat syyllistyneet korkeintaan vähäisiksi luokiteltaviin rikoksiin tai rikkomuksiin. Näissäkin tapauksissa tulisi olla hyvää näyttöä kansalaisuuden hakijan sopeutumisesta ja kotoutumisesta Suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallituksen esityksen odotusajat kansalaistamiselle vastaavat tähän tarpeeseen. Poliisihallitus kannattaa nuhteettomuusedellytysten tiukentamista rikokseen syyllistymisen tilanteessa. Toisaalta Poliisihallitus haluaa tuoda esiin sen, että vakaviin rikoksiin syyllistyneelle ei pitäisi ylipäänsä myöntää Suomen kansalaisuutta lainkaan.

Keskusrikospoliisi piti ehdotettuja muutoksia kannatettavia.

Amnesty Internationalin mukaan odotusaikojen pidentäminen lisää hakijoiden epävarmuutta tilanteestaan ja tulevaisuudestaan sekä vaikeuttaa siten muun muassa kotoutumista. Toistuviin rikoksiin syyllistymisen johtaminen siihen, ettei odotusaikojä määrättäisi lainkaan ja ettei kansalaisuutta olisi siten mahdollista myöntää myöhemminkään. Henkilö on myös saattanut syyllistyä rikokseen tai rikoksiin nuorella iällä ja siten ymmärtämättä täysin niiden seurauksia. Odotusaikojä ei ole tarpeen pidentää, sillä jo nykyisillä odotusajoilla on mahdollista havaita hakijan suhtautuminen yhteiskunnan sääntöjen kunnioittamiseen. Lisäksi vähäisissä rikoksissa kohtuullisuusharkinnan tulisi olla mahdollinen suuremmassa määrin.

Suomen Asianajajaliiton mukaan kirjaus erityisen vakavasta rikoksesta on liian epäselvä eikä rikoslaki tunne vastaavaa termiä. Rikosoikeusjärjestelmässä vakavuutta verrataan toisiinsa rangaistuksen ankaruuden perusteella. Tältä osin esitystä tulisi täsmentää. Kaikista johdonmukaisin vaihtoehto olisi määrittää erittäin vakava rikos sen perusteella, millainen rangaistus siitä on määrätty, tai olisi tullut yksinään arvioituna käräjäoikeudessa määrättyksi, esimerkiksi kolmen vuoden ehdoton vankeusrangaistus.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan lain odotusaikojen pidentämiselle ei ole esitetty riittäviä perusteita. Ne pitkittäisivät ja lisääisivät hakijoiden epävarmuutta sekä vaikeuttaisivat näin ollen myös kotoutumista. Odotusaikojen pidentämistä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja tiukennukselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy. Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että hyvin vähäiset rikokset estävät kansalaisuuden myöntämisen.

Oikeuspoliittisen yhdistyksen Demla ry:n mukaan nykyinen kansalaisuuslaki asettaa nuhteettomuusedellytyksen jo nykyisellään erittäin tiukaksi. Nuhteettomuusedellytyksen tiukentamiselle ei ole esitetty painavaa syytä. Nuhteettomuusedellytyksen kiristämiseen ole tarvetta tai perusteita.

Familia ry:n mukaan nykyinen kansalaisuuslaki asettaa nuhteettomuuden vaatimukset jo tiukoiksi, eikä niiden tiukentamiselle ole perusteltua syytä. Odotusaikojen pidentäminen lisää hakijoiden epävarmuutta. Hyvin pienet tai vanhat rikokset voivat johtaa kansalaisuuden epäämiseen, vaikka ne eivät välttämättä kerro hakijan halukkuudesta noudattaa yhteiskunnan sääntöjä. Tämä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, erityisesti vähäisten rikosten tai nuoruudessa tehtyjen virheiden kohdalla. Rikoksiin perustuvia odotusaikojä tulisi arvioida perusoikeuksien näkökulmasta, ja niiden tiukentamiselle olisi oltava selkeä yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävät perusteet.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan nykyiset lain vaatimukset ovat jo erittäin tiukkoja, eikä tiukennuksille ole tarvetta tai riittäviä perusteita. Epävarmuuden ja odotusaikojen lisääminen heikentää kotoutumista ja luottamusta yhteiskuntaan. Rikosten huomioimisessa tulee olla kohtuullinen, koska pienten ja vanhojen rikosten vuoksi kansalaisuuden epääminen voi turvallisuuden sijaan lisätä yhteiskunnasta eriytymistä ja haluttomuutta noudattaa sen sääntöjä.



## 25 § Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Lapsiasiavaltuutetun mukaan on myönteistä, että 25 §:ssä huomioidaan kansalaisuushakemuksen vireilläolon aikana täysi-ikäistyneet siten, että heidän osaltaan ei edellytettäisi toimeentulon osoittamista ehdotetun 17 a §:n 1 momentin mukaisesti.

## 33 § Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Kansalaisuuden menettämiseen liittyvän määräajan kaksinkertaistamista pidettiin merkittävänä.

Oikeusministeriön mukaan kyseessä olisi merkittävä määräajan pidentys, 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. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esimerkkinä käytettyyn tilanteeseen voitaisiin soveltaa myös voimassa olevaa 33 §:ää. 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kansalaisuuden menettämiseen liittyvän aikarajan kaksinkertaistaminen pidentää merkittävästi kansalaisuuteen liittyvää epävarmuutta, minkä lisäksi petollinen toiminta on varsin avoimesti ilmaistu peruste kansalaisuuden menettämiselle ottaen huomioon vaatimus perusoikeusrajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lapsi ei voi voimassa olevan kansalaisuuslain eikä ehdotettujen muutosten perusteella menettää kansalaisuutta siksi, että hänen vanhempansa menettää kansalaisuuden maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella, mutta sen sijaan tämä on mahdollista tietyin edellytyksin tilanteissa, joissa vanhempi menettää kansalaisuuden väärin tietojen antamisen perusteella. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan lapsia on suojeltava syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista. Kansalaisuuden menettämistä jopa kymmenen vuoden kuluttua sen saamisesta sellaisista syistä, jotka eivät ole lapsen vastuulla, ei voida pitää perusteltuna.

Maahanmuuttoviraston mukaan 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.

Keskusrikospoliisi piti ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Määräajan pidentäminen, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää, voi vahvistaa viranomaisten keinoja puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin.

Amnestyn mukaan määräajan nosto kaksinkertaiseksi eli viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen merkitsee suurta muutosta ja pidentäisi huomattavasti epätietoisuudessa elettyä aikaa kansalaisuuden pysyvyyden suhteen. Lisäksi lisäys muutoin petollisesti toimimisesta kansalaisuuden menettämisen edellytyksenä on epätarkka ja tahallisuuden todistaminen, etenkin lähemmäs kymmenen vuoden jälkeen voi olla hankalaa ja johtaa oikeusturvan kannalta epäselviin tilanteisiin.

Tällä olisi myös vaikutuksia lapsen oikeuksiin, koska myös henkilön lapsi voisi menettää Suomen kansalaisuuden vanhempansa toiminnan takia, jos lapselle olisi myönnetty kansalaisuus vanhemman mukana. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasta on suojeltava kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa asemaan tai toimintaan. Lasta ei saa siten rangaista hänen vanhempansa petollisesta toiminnasta eikä lapsen kansalaisuutta tule määrätä menetettäväksi.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan kansalaisuuden menettämiseksi 33 §:ssä säädetyn määräajan (5 vuotta) pidentämiseksi ei ole esitetty asianmukaisia perusteita. Suomen kansalaisuuden saaneet lapset tulisi sulkea kokonaan kansalaisuuden menettämisen ulkopuolelle. Kansalaisuuden menettämisen laajentamista vastaan puhuu myös esimerkiksi se, että Ruotsissa perustuslaki estää kansalaisuuden menettämisen. Vähintään tiukennuksille tulisi osoittaa selkeä tarve ja peruste, mikä ei luonnoksessa toteudu.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon tässäkin tapauksessa, mikäli henkilö on vanhempi.

### 33 a § Kansalaisuuden menettäminen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella

Oikeusministeriön mukaan 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. Nykyinen sääntely kansalaisuuden menettämisestä rikokseen syyllistymisen perusteella on ollut voimassa vain vähän aikaa, eikä sen soveltamisesta ole käytäntöä. 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.

Poliisihallituksen mukaan hallituksen esityksessä ei ole riittävällä tavalla perusteltu sitä, minkä vuoksi edellytys kansalaisuuden menettämiselle syyllistymisessä valtion elintärkeisiin etuihin koskeviin ja erittäin vahingollisiin rikoksiin on pidetty korkealla. Muutos ei ole riittävä, kun otetaan huomioon suomalainen rangaistuskäytäntö, jossa tuomioiden pituudet harvoin ovat rangaistusasteikon yläpäästä. Vaatimus neljän vuoden vankeusrangaistusminimistä on liian korkea yksittäisenä edellytyksenä, koska menettelyssä on kuitenkin ehdotettuun säännökseen tulossa kokonaisharkintaa osoittava maininta ”voidaan päättää, että henkilö menettää kansalaisuuden”. Vaatimus neljän vuoden vankeusrangaistukselta on liian korkea rikoslain 34 a luvussa säädettyjen terrorismiin liittyvien rikosten rangaistusasteikkoon suhteutettuna. Rikoslain 12 ja 13 lukujen osalta rangaistusvaatimusedellytys on soveltuvampi. Rikoslain 34 a luvun rikokseen syyllistymisen yhteydessä tuomittu ehdoton vankeusrangaistus olisi soveliaampi edellytys kansalaisuuden poisottamiselle kuin neljän vuoden vankeustuomio.

Keskusrikospoliisin mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteena oleviin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin olisi perusteltua lisätä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain (39/1889) 17 luvun 1a §) tai se, että henkilö on tuomittu vakavuudeltaan ehdotetun kaltaisesta rikoksesta ja tuomiossa on käytetty rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettua koventamisperustetta. Jatkuvasti koventuva ja kansainvälistyvä vakava järjestäytynyt rikollisuus loukkaa Suomen elintärkeitä etuja.

Suojelupoliisin mukaan esitetyt muutokset kansalaisuuden menettämistä koskien ovat oikeasuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Esityksestä ei ilmene ymmärrettäviä perusteita sille, että edellytettyä tuomittua rangaistuksen pituutta lyhennetään ainoastaan vuodella.

Suomi-Seura ry kiinnitti huomiota siihen, että Suomen kansalaisuuden voivat menettää ainoastaan henkilöt, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuuslaki on tältä osin kaksoiskansalaisia syrjivä. Vaikka turvallisuusriskit on nähtävä, voidaan niiden ennaltaehkäisy pääsääntöisesti hoitaa muulla tavalla kuin kiristämällä kansalaisuuslakia.

Amnestyn mukaan osa kansalaisuuden menettämisen perusteiksi laajennettavista rikoksista on jokseenkin ongelmallisia. Tällainen on esimerkiksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, jota koskeva rikoslain säännös on epätarkka ja vaikeasti tulkittava. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen voi kattaa hyvin monenlaisia ja laajatulkintaisia tekoja, joista kaikki eivät ole erityisen vakavia. Rikoslakia kyseisen säännöksen osalta muutettaessa Amnesty katsoi, että säännökseen sisältyvä tekojen määrittelemättömyys voi muodostua ongelmalliseksi laillisuusperiaatteen kannalta, kun olennaisia tekoja ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännelty (HE 89/2021 vp Asiantuntijalausunnat). Kansalaisuuden menettäminen monitulkintaisten ja hyvin laaja-alaisten tekojen takia ei ole lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaista.

Oikeuspoliittisen yhdistyksen Demla ry:n mukaan kansalaisuuden menettämisen suhteen olisi tärkeää tarkentaa, mitä menettämisen perusteiden yhteydessä mainituilla Suomen elintärkeillä eduilla tarkoitetaan. Jos nämä liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, muodostuu tässäkin niin ikään ongelmaksi määritelmän laueus.

#### 41 § Muutoksenhaku

Ei kommentteja.

#### 46 § Lisäselvitysten hankkiminen

Ei kommentteja.

#### Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Erityisesti kansalaisuuden menettämistä koskeviin siirtymäsäännöksiin otettiin kantaa.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että 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. Vastaavanlainen siirtymäsäännös olisi perusteltua säätää myös nyt ehdotettavien muutosten osalta, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä rikokseen syyllistymisen perusteella.

Tuomioistuinvirasto kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu siirtymäsäännös ei ole johdonmukainen ja se eroaa muun muassa lain 579/2011 siirtymäsäännöksestä nuhteettomuusedellytyksen osalta, mitkä seikat ovat omiaan lisäämään tulkintahaasteita turvallisuutta ja nuhteettomuutta koskevien muutosten osalta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen kohdassa ”12.4.7 Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus” on tarkasteltu UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmiä, joilla on tulkittu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaa yleissopimusta. Lainmuutoksen voimaantulosäännöksiä säädettäessä olisi otettava huomioon, että selostetun tulkintakannanoton mukaisesti kansalaisuuden menettämiseen voi johtaa vain sellainen teko, joka on sen tekohetkellä säädetty kansalaisuuden menettämisen perusteeksi.

Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että mikäli lakiin lisätään uusia säännöksiä, joiden perusteella katsotaan henkilön toiminnan johtavan kansalaisuutensa menettämiseen, on tarkoituksenmukaista, että näitä säännöksiä sovelletaan vasta lain voimaantulon jälkeen myönnettyihin kansalaisuuksiin. Taannehtivassa lainsäädännössä henkilöt eivät ole voineet suhteuttaa toimintaansa lain edellytyksiin, jotka säädetään vasta heidän toimintansa jälkeen.

## Keskeisiä huomioita lausunnonantajittain

### Oikeusministeriö

Oikeusministeriö viittasi launnossaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL16/2024 vp, s. 3–4). 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 katsoi, 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 yhtyi valtioneuvoston oikeuskanslerin launnossaan (OKV/2849/21/2024) esittämään näkemykseen, että toimeentulo vaatimusta on syytä arvioida myös muun muassa suhteellisuusperiaatteen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

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. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida perusteellisemmin esityksen vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa tulee myös tältä osin ottaa huomioon ehdotuksen vaikutukset lapsiin.

Oikeusministeriö katsoi, 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.

Kansalaisuuslain 33 §:n mukaisen kansalaisuuden menettämisen osalta oikeusministeriö totesi, 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.

Kansalaisuuslain 33 a §:n mukaisen kansalaisuuden menettämisen osalta oikeusministeriö totesi mm. seuraavaa. 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 menettämisestä rikokseen syyllistymisen perusteella on ollut voimassa vain vähän aikaa, eikä sen soveltamisesta ole käytäntöä.

Esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu kansalaisuuden menettämistä rikokseen syyllistymisen perusteella koskevien muutosehdotusten osalta säädettyä 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. Oikeusministeriö katsoi, että vastaavanlainen siirtymäsäännös olisi perusteltua säätää myös nyt ehdotettavien muutosten osalta, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä rikokseen syyllistymisen perusteella.

Oikeusministeriö totesi, 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.

Oikeusministeriön mukaan 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). 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.

Oikeusministeriö kiinnitti 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.

Säättämisjärjestysperusteluissa on käyty läpi kansainvälisiä sopimuksia ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 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 väärin tietojen antamisen perusteella (33 §). Ehdotusta arvioidaan hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan näkökulmasta huomioiden myös asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä. Oikeusministeriö katsoi, 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.

Säättämisjärjestysperusteluissa 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 epäämiseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida, että kyseessä olisi lyhyen ajan sisään jo toinen kansalaisuuslain muutos, jolla heikennettäisiin kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuus.

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

## Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausunnossaan esittämät huomiot koskivat taloudellisia vaikutuksia. Ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat viranomaisista erityisesti Maahanmuuttovirastoon, joka vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä. Valtiovarainministeriö totesi, että järjestelmämuutosten rahoittaminen tulisi käsitellä lopullisessa hallituksen esityksessä toisella tavalla kuin esitysluonnoksessa. Mikäli lisärahoitusta ei olla esittämässä, tulee hallituksen esityksessä todeta, että esityksen mukaiset rahoitustarpeet katetaan Maahanmuuttovirastolle osoitetun kehysrahoituksen puitteissa.

Mahdollisesta lisärahoituksesta päätetään normaaliin tapaan osana talousarvio- ja JTS-päätöksentekoa. Mikäli lisärahoitus koskisi jo vuotta 2025, tulisi lausunnolla oleva hallituksen esitys valmistella ns. budjettilakina ja antaa eduskunnalle samassa yhteydessä mahdollisen lisärahoituksen sisältävän lisätalousarvioesityksen kanssa. Valtiovarainministeriö kuitenkin totesi lisäksi, että hallituksen linjauksen mukaisesti lähtökohtaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleenkohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö tarkasteli lausunnossaan esitysluonnoksen mukaisia muutoksia erityisesti kotoutumisen edistämisen sekä työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton näkökulmista.

Johtopäätöksenä esityksen vaikutuksista kotoutumiseen työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että esityksen mukaan muutosten yhtenä tavoitteena on kotoutumiseen kannustaminen. Henkilö voi edistää kotoutumistaan paitsi omalla aktiivisuudellaan, myös osallistumalla kotoutumista edistäviin palveluihin työmarkkina- ja toimeentulotuella. Toimeentuloedellytyksen muutosten vuoksi henkilön omat kotoutumista edistävät toimet voisivat viivästyttää kansalaisuuden saamista, mikä on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, ettei esityksessä ole arvioitu riittävästi ehdotettuja muutoksia niiden henkilöiden osalta, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma ja henkilö saa työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Kotoutumisen edistämisestä säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023, jäljempänä kotoutumislaki). Kotoutumislain tavoitteina on muun muassa edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä sekä osaamista ja työelämävalmiuksia. Maahanmuuttajan kotoutumista edistetään laatimalla hänelle kotoutumissuunnitelma ja velvoittamalla hänet osallistumaan suunnitelman mukaisiin palveluihin, esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen. Suunnitelman tarvetta arvioidaan kotoutumislain 14 §:n mukaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa, joka tehdään maahanmuuttajille, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos maahanmuuttaja on esimerkiksi työtön työnhakija, kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu henkilö (mm. kansainvälistä suojelua saavat ja tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta), saa lasten kotihoidon tukea tai toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti.

Työttömän työnhakijan kotoutumissuunnitelmassa tavoitteeksi asetetaan työllistyminen tai yrittäjyys 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.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle laadittavassa yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa sovitaan maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyvistä tavoitteista ja sekä niitä edistäviin palveluihin osallistumisesta. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana henkilö saa usein työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Työ- ja elinkeinoministeriö nosti esiin, että mikäli henkilö saavuttaisi kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana kansalaisuuteen vaadittavan kielitaidon, hän ei silti voisi saada kansalaisuutta viiden vuoden maassaolon jälkeen, koska olisi osallistunut kotoutumista edistäviin palveluihin työmarkkinatuella tai toimeentulotuella. Hallitusohjelman mukainen kotoutumisajan lyhentäminen yhteen vuoteen vähentäisi kuitenkin tätä riskiä, sillä viiden vuoden maassaoloa täytyisi harvalla kotoutumisaikana tai pian sen jälkeen. Kotoutumispalveluihin osallistuminen ei todennäköisesti myöskään vaikuttaisi niiden henkilöiden tilanteeseen, joilta edellytetään kahdeksan vuoden asumisaikaa.

Kotoutumiskoulutukseen tai muihin kotoutumissuunnitelman mukaisiin opintoihin osallistumisen ajalta maksetaan työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, mikä tältä osin voi asettaa kotoutumissuunnitelmalla opiskelevat henkilöt eriarvoiseen asemaan muiden opiskelijoiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että esityksessä on huomioitu edellä mainitut ei-pysyvällä työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien työttömyysjaksoja koskevat tiedot. Työssäkäyvien maahanmuuttajien näkökulmasta toimeentuloedellytykseen sisältyy kuitenkin riskejä siltä osin, että maahanmuuttajat ovat yliedustettuina epätyypillisissä työsuhteissa sekä suhdanneherkillä aloilla. Myös osa-aikatyö on maahanmuuttajilla tavallista ja osa-aikatyötä tekevät voivat saada soviteltua työttömyyspäivärahaa. Esityksessä ei ole huomioitu sovitellun työttömyyspäivärahan vaikutuksia toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö piti tervetulleena esityksessä esiin nostettua poikkeamismahdollisuutta mutta toteaa, että esityksen valossa jää epäselväksi, miten pitkä työskentelyjakso tällaisessa tilanteessa taustalla pitäisi olla.

Kansalaistamisen yhteydestä työllisyyteen, tuloihin ja kotoutumiseen on tutkimustietoa. Kansalaisuuden saaneiden työllisyys ja muut kotoutumisen tunnusmerkit ovat yleisesti parempia kuin ei-kansalaisten. Kansalaistamisen on pääsääntöisesti havaittu parantavan taloudellista, koulutuksellista, poliittista ja sosiaalista integroitumista. Kansalaisuuden hakemisen mahdollisuus kannustaa hankkimaan koulutusta ja kielitaitoa ja sitä kautta voi edistää työllistymistä jo ennen kansalaisuuden saamista ja kansalaisuuden saamisen jälkeen. Vaikka kansalaistamisen ehdot voivat kannustaa tavoittelemaan kotoutumista, on tämä kannustevaikutus erilainen riippuen aikajänteestä. Tutkimuskirjallisuuden perusteella kannustinvaikutuksia havaitaan tilanteissa, joissa asumisaikaedellytys on pituudeltaan lyhyehkö. Kannustinvaikutus heikkenee tai häviää asumisaikaedellytyksen pidentyessä.

## Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että sosiaaliturva-oikeudet tai oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin ei ole sidoksissa kansalaisuuteen. Perustuslain 19 §:ssä taataan kaikille kansalaisuudesta riippumatta oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan ja oikeus perustoimeentulon turvaan. Oikeus sosiaaliturvaan perustuu joko Suomessa asumiseen tai työntekoon. Kansalaisuuslain muutoksilla ei olisi suoria vaikutuksia näihin oikeuksiin ja niiden toteutumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti huomiota esitettyyn turvaton toimeentulon edellytykseen. Luonnoksen mukaan henkilö ei saa turvautua muutoin kuin lyhytaikaisesti työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen, jotta henkilön toimeentulo voidaan katsoa turvatuksi. Lyhytaikaisuudella esityksen mukaan tarkoitetaan turvautumista työttömyysturvaan ja/tai toimeentulotukeen korkeintaan yhteenlaskettuna kolmen kuukauden ajan hakemuksen ratkaisua edeltävän kahden vuoden aikana. Valintaa perustellaan johdonmukaisuudella muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyi näkemykseen, että mikäli kansalaistamisen edellytykseksi halutaan lisätä turvaton toimeentulon vaatimus, on tämä perusteltua toteuttaa samalla tavoin muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö halusi kuitenkin toistaa esitysluonnoksessa todetun riskin siitä, että jotkut henkilöt saattavat jättää hakematta työttömyysturvaa tai toimeentulotukea, jotta kansalaisuushakemus ei vaarantuisi.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan turvaton toimeentulon tarkastelun näkökannalta on tarpeen huomioida, että sekä työttömyysturvan että toimeentulotuen toimeenpano on hajautettu.



Kela vastaa työttömyysturvan peruspäivärahan sekä työmarkkinatuen toimeenpanosta ja työttömyyskassat taas työttömyysturvan ansiopäivärahan toimeenpanosta. Toimeentulotuen osalta Kela vastaa perustoimeentulotuen toimeenpanosta ja hyvinvointialueet täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanosta. Turvattu toimeentulo on esityksen mukaan esitettävä hakemuksen ratkaisua edeltävän kahden vuoden ajalta, jonka aikana työttömyysturvaan ja/tai toimeentulotukeen on saanut turvautua korkeintaan yhteensä kolmen kuukauden ajalta. Tähän liittyen on tarpeen huomioida työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen maksukausien eroavaisuudet, sillä perustoimeentulotukea voidaan myöntää ennakkollisesti kuitattavaksi odotettavissa olevasta etuudesta kuten työttömyysturvasta. On siten mahdollista, että henkilön yhteenlasketut tukikuukaudet eivät vastaa henkilön työttömyysjakson kestoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö piti hyvänä, että turvatun toimeentulon edellytystä ei ole ulotettu alaikäisiin kansalaisuuden hakijoihin. Rajauksen todellinen vaikutus todennäköisesti jää vähäiseksi, sillä luonnoksessa esiin tuodun mukaisesti alaikäiset saavat hakemuksesta kansalaisuuden pääasiassa kansahakijana, jolloin turvatun toimeentulon edellytys koskisi käytännössä yhtä lailla, joskin välillisesti myös alaikäisiä. Alaikäiset kuuluvat lähtökohtaisesti esityksessä todetun mukaisesti vanhempien elatusvelvollisuuden piiriin, mutta samalla alaikäisten mahdollisuudet vaikuttaa kotitalouden toimeentuloon ovat olemattomat. Tältä näkökannalta olisi tärkeää arvioida esityksessä muutoksen todelliset välilliset vaikutukset lapsiin ja nuoriin, jotta ei-toivotut lieveilmiöt voidaan välttää.

Sosiaali- ja terveysministeriö piti myönteisenä, että esitetyn mukaisesti turvatun toimeentulon vaatimuksesta voidaan poiketa sellaisissa tilanteissa, joissa ei voitaisi kohtuudella edellyttää hakijan täyttävän toimeentuloedellytystä terveydentilan, vammaisuuden tai muiden erittäin painavien syiden vuoksi. Luonnoksessa esitetyt poikkeukset ovat lähtökohtaisesti kattavia. Lisäksi kannatettavaa on, että turvatun toimeentulon edellytyksestä on mahdollista poiketa, mikäli sen osoittaminen muodostuisi kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista tekijöistä.

## Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston oikeuskansleri käsitteli hallituksen esityksen luonnosta lausunnossaan mm. seuraavista näkökulmista: kansalaisuuden merkitys, lausuntopyynnön ja hallituksen esitysluonnoksen kieli, kansallinen turvallisuus, perusoikeuksien rajoittaminen, yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja lasten oikeudet sekä vaikutukset pakolaisiin. Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esityksestä on järjestettävä kuulemiskierros myös ruotsiksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Oikeuskanslerin mukaan kansallista turvallisuutta koskevat perustelut (2.1.3) ovat jossain määrin epämääräiset, eikä muutoksen täsmällinen tarkoitus käy selkeästi ilmi. Lausunnon mukaan vaikuttaa siltä, että ehdotettu muotoilu toisi lainsoveltajalle enemmän harkintavaltaa ja mahdollistaisi hyvin laajan ja tulkinnanvaraisen arvion siitä, milloin henkilö voidaan kansalaistaa. Tämän kaltainen sääntely on omiaan aiheuttamaan ennakoimatonta ja pahimmassa tapauksissa jopa mielivaltaista soveltamista. Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallituksen esitysluonnoksessa edotettu muutos on liian epäselvä ja sitä tulee tarkentaa.

Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyy melko paljon perusoikeusvaikutusten arviointia sekä arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeussääntelyyn. Lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esille, että ehdotus on vain yksi hallituksen useista kansalaisuuslakiin ehdottamista muutoksista.

Kaikkien eri ehdotusten yhteisvaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta on arvioitu jonkin verran (ks. perustuslakivaliokunnan edellyttämästä arviosta PeVL 16/2024 vp, kappale 11). Hallituksen esitykseen sisältyy myös tarpeellinen arvio ehdotusten suhteesta unionin oikeuteen.

Yhdenvertaisuuden osalta oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetään siten joitakin, joskin melko vähäisiä, näkemyksiä siitä, millä perusteella perustuslain 6 §:ssä suojattua yhdenvertaisuutta rajoitettaisiin. Hyväksyttävyyden arvioinnin lisäksi hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin arvioida myös muita perusoikeuksien rajoitusperusteita, tässä tapauksessa ainakin edellytystä lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen suhteellisuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävästä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on syytä kiinnittää erityistä huomiota ilmaisun ”kansallinen turvallisuus” epämääräisyydelle. Ei ole ilmeistä, että sääntely täyttäisi tältä osin perustuslain 6 §:n vaatimuksia, tai että perusoikeuden rajoittaminen olisi täsmällistä tai tarkkarajaista. Jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ja suhteutettava arvio kiinteämmin sekä perustuslakivaliokunnan että kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia koskevaan yhdenvertaisuutta koskevaan oikeuskäytäntöön.

Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyy kiitettävästi arviointia ehdotusten vaikutuksista sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen (luku 4.2.7) sekä vaikutuksista lapseen (4.2.8.1). Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy tarpeellinen arvio ehdotusten vaikutuksista lasten oikeuksiin luvussa 12.4.1 Yleissopimus lapsen oikeuksista. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy niin ikään tarpeellinen arvio ehdotusten vaikutuksista pakolaisiin.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotettavan uuden 17 a §:n sääntelytekniikkaa voidaan pitää jossain määrin epäselvänä siksi, että 2 ja 3 momenteissa ehdotettavat poikkeukset on kirjattu nimenomaan poikkeuksiksi toimeentulon osoittamiseen. Johdonmukaisempaa olisi, että poikkeukset olisivat pikemminkin poikkeuksia 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettävään edellytykseen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista saa useammassa kohtaa sen kuvan, että poikkeuksilla haetaan poikkeusta juuri tähän sääntöön, joka koskee kansalaistamista sillä edellytyksellä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esityksessä tulisi lisäksi täsmentää, miltä osin tai mistä aiheesta hallitus katsoo perustuslakivaliokunnan lausunnon olevan tarpeellinen.

## Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi lausunnossaan, että kymmenen vuoden määräaika viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tulisi säilyttää myös tilanteissa, joissa on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, mutta kansallista matkustusasiakirjaa ei ole syystä tai toisesta saatu. Esitysluonnoksen perusteella on epäselvää, miksi olisi tarpeellista evätä muukalaispassin saaneilta henkilöiltä mahdollisuus viimesijaiseen henkilöllisyyden selvittämiseen. Henkilöllisyyden ei tosiasiallisesti voida katsoa olevan epäselvempi ainoastaan sen vuoksi, ettei henkilö ole onnistunut hankkimaan kansallista matkustusasiakirjaansa. Lisäksi säännös, jonka mukaan henkilöllisyyden selvittämisen kymmenen vuoden määräaika evätään edellä mainitusta syystä, voi myös johtaa siihen, ettei kansallista matkustusasiakirjaa kannata edes yrittää hankkia, mikäli sen saamisen onnistuminen ei ole varmaa.

Mikäli ehdotettua muutosta ei peruta, on olennaista, että tilanteessa tosiasiallisesti huomioidaan hakijan antama selvitys siitä, miksi hän ei ole pystynyt saamaan kansallista matkustusasiakirjaa.

Selvityksessä tulee huomioida erityisesti henkilön tilanteestaan kertoma, eikä esimerkiksi katsoa, että riittävä selvitys olisi vain kansalliselta viranomaiselta saatu kirjallinen tieto siitä, ettei matkustusasiakirjaa myönnetä, koska tällaista selvitystä ei useinkaan tosiasiasa ole mahdollista saada. Syitä sille, miksi kansallisen matkustusasiakirjan saaminen ei ole onnistunut, tulisi soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tämä tulisi huomioida myös lain esitöissä.

Esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilölle on myönnetty oleskelulupa esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiaansa. Lisäksi hakijan voi olla esimerkiksi terveydentilansa vuoksi vaikeaa tai mahdotonta matkustaa, jolloin myöskään edellytystä kansallisen matkustusasiakirjan saamisesta ei tulisi soveltaa. Edellä mainitut seikat olisi syytä huomioida laissa tai esitöissä, jotta varmistetaan, ettei lain soveltaminen johda yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Kansalaisuuden myöntämistä koskeva päätös on hakijalle usein yksi merkittävimmistä hänen oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Kansalaisuuden saamisessa on kyse täysimääräisen osallisuuden ja kotoutumisen mahdollistamisesta hakijalle hänen suhteessaan uuteen kotimaahansa. Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskeekin perustuslakiin kirjattu lailla säättämisen vaatimus. Viranomaisille jäävän harkintavallan tulee kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa siten olla selkeästi rajattua. Lisäksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp) perusoikeusrajoitus on mahdollinen vain, jos asiasta säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasolla. Sääntelyn tulee myös olla muun muassa hyväksyttävää, oikeasuhtaista, ja oikeusturvakeinoista on huolehdittava.

Valtuutetun näkemyksen mukaan kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkintakäytäntö ja soveltamisala tulisi rajata selkeämmin. Esitysluonnoksessa on mainittu esimerkkejä kansallisen turvallisuuden uhista, minkä lisäksi siinä on lueteltu kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviä ilmiöitä, mikä saattaa helposti laajentaa sitä, millaisten tekojen tulkitaan jatkossa uhkaavan kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden arvion osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota myös kansallisen turvallisuuden arviointia varten pyydettävään suojelupoliisin lausuntoon. Jotta kielteisen päätöksen kohdalla hakijan oikeusturvatakeet voivat täysimääräisesti toteutua, tulisi hakijan saada tietoonsa itseään koskeva lausunto. Tietoisuus kielteisen päätöksen perusteista on edellytys oikeusturvan toteutumiselle ja sille, että päätöksestä on olemassa tehokas valitusmahdollisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kansalaisuuslain mukainen nuhteettomuusedellytys on nykyisinkin verrattain tiukka. Rikoksista johtuvien odotusaikojen pidentämistä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja nuhteettomuusedellytyksen tiukentamiselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti, että Suomen työelämässä esimerkiksi alkuperään ja kielitaitoon perustuva rekrytointisyrjintä on valitettavasti hyvin yleistä. Työttömäksi joutuneelle maahanmuuttajalle nopea työllistyminen kolmessa kuukaudessa voi olla erityisen haastavaa pelkästään jo syrjinnänkin vuoksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannattanut toimeentuloedellytystä kansalaistamisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin kansalaisuutta hakeviin, myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan esimerkiksi vainosta, sodasta, ihmiskaupasta tai hakijan haavoittuvasta asemasta johtuen. Tällaisten oleskelulupien kohdalla ei edellytetä turvattua toimeentuloa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että mikäli toimeentuloedellytys säädetään kansalaisuuden edellytykseksi, tulisi edellytyksestä laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Lisäksi valtuutettu kiinnitti huomiota kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, joiden perusteella Suomella on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta.

Kansalaisuuslain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu, estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Valtuutettu esitti, että toimeentuloedellytyksestä poikettaisiin lakitasoisesti myös tilanteissa, joissa hakija on kansalaisuudeton henkilö.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti lisäksi huomiota ehdotettuun mahdollisuuteen poiketa toimeentuloedellytyksestä, jos hakija ei pysty täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle on muutoin olemassa erittäin painava syy. Valtuutettu katsoi, että toimeentuloedellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevassa ehdotetussa lainkohdassa ei kiinnitetä huomiota lasten asemaan ja lapsen edun arviointiin. Kuitenkin toimeentuloedellytyksen soveltaminen vaikuttaa myös lapsiperheisiin tilanteissa, joissa lapsi on huoltajansa kanssahakija. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että toimeentuloedellytystä ja sen poikkeuksia sovellettaessa on otettava huomioon lapsen etu, ja suositteli, että tämä lisätään myös lainkohtaan. Mikäli esitys päädytään toteuttamaan toimeentulo vaatimuksen osalta, valtuutettu piti perusteltuna, että esitystä vielä arvioidaan säännöksen selkiyttämiseksi. Esimerkiksi sääntöä kolmen kuukauden turvautumisesta työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tulisi yksinkertaistaa niin, että olennaista olisi yhtäjaksoinen turvautuminen etuuteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi yleisesti, että kansalaisuuden menettämiseen liittyvän aikarajan kaksinkertaistaminen pidentää merkittävästi kansalaisuuteen liittyvää epävarmuutta, minkä lisäksi petollinen toiminta on varsin avoimesti ilmaistu peruste kansalaisuuden menettämiseksi ottaen huomioon vaatimus perusoikeusrajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan lapsia on suojeltava syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista. Lapsen oikeutta kansalaisuuteen ei tule rajoittaa vanhemman aiemman moitittavan toiminnan vuoksi. Kansalaisuuden menettämistä jopa kymmenen vuoden kuluttua sen saamisesta sellaisista syistä, jotka eivät ole lapsen vastuulla, ei voida pitää perusteltuna.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi yhteenvetona ongelmaksi sen, että kansalaisuuslakia uudistetaan ja kansalaistamisen edellytyksiä tiukennetaan useammassa perättäisessä lainsäädäntöhankkeessa, ilman, että muutoksista käytäisiin laajempaa ja kokonaisvaltaista yhteiskunnallista keskustelua. Kansalaisuus on tärkeä avain perusoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle, kuten poliittisten oikeuksien osalta erityisesti valtakunnallisella tasolla. Suomen kansalaisuus on myös edellytyksenä työskentelylle esimerkiksi Puolustusvoimien ja poliisin tehtävissä.

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella perusoikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla osoitettu muun muassa yhdenvertaisuutta rajoittavaa toimeentuloedellytystä välttämättömäksi huomioiden, että kyse on perusoikeusnäkökulmasta rajoittavasta sääntelyehdotuksesta. Esityksessä tulisi tarkentaa kunkin rajoitusperusteen näkökulmasta perusteita sille, että sääntelyä pidetään perus- ja ihmisoikeudet ja erityisesti yhdenvertaisuus huomioiden mahdollisena.

## Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutetun mukaan kansalaisuuslaissa on useita kohtia, jotka edellyttäisivät uudelleenarviointia lapsen oikeuksien ja lainsäädännön yhtenäistämisen näkökulmasta. Muutokset olisi järkevää tehdä samalla, kun kansalaisuuslakia muutetaan muilta osin. On esimerkiksi epäselvää, miksi Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi ei saa Suomen kansalaisuutta aina suoraan lain nojalla, vaan asia riippuu useista tekijöistä, kuten siitä onko äiti vai isä Suomen kansalainen, ovatko vanhemmat avioliitossa ja syntyykö lapsi Suomessa. Yleisesti ottaen on erittäin valitettavaa, että kansalaisuuslakia uudistetaan pienissä osissa ripustautuen pelkästään hallitusohjelman kirjauksiin, vaikka sitä olisi syytä arvioida lasten kannalta muilta osin. Lapsiasiavaltuutettu piti myönteisenä, että 25 §:ssä huomioidaan kansalaisuushakemuksen vireilläolon aikana täysi-ikäistyneet siten, että heidän osaltaan ei edellytetä toimeentulon osoittamista ehdotetun 17 a §:n 1 momentin mukaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu piti ehdotettua 6 §:ää ja kumottavaksi ehdotettua 14 §:n 2 momenttia hyvin ongelmallisina lapsen edun tapauskohtaisen arvioinnin kannalta. Nyt voimassa olevassa 14 §:n 2 momentissa on mahdollistettu asumisajan alkamisessa alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä huomiotavaksi, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä. Alaikäisellä ei välttämättä ole minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, miten hänen henkilöllisyytensä tulee selvitettyksi. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvästä syrjinnänkiellosta, jonka mukaan kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta heidän vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä toimista. Lapsivaikutusten arvioinnissa (s. 37–38) tai YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta käsittelevässä osiossa (s. 77–79) ei huomioida kysymystä lapsen tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista henkilöllisyytensä selvittämiseen lainkaan. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa tämä lapsen oikeuksien kannalta oleellinen kysymys on ohitettu täysin.

Lapsiasiavaltuutettu edellytti, että kansalaisuuslakiin tehdään viimeinkin myös muutokset siinä esiintyviin lapsen määritelmiin. Lapsella tarkoitetaan Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä alle 18-vuotiasta henkilöä, joten 2 §:n, 13 §:n, 25 §:n, 26 §:n ja 55 §:n muotoilut avioitumisesta ennen täysi-ikäisyyttä tulisi poistaa lainsäädännön yhdenmukaisuuden nimissä. Kyseessä lienee lähinnä teknisluonteinen muutos, joka olisi luontevaa ja resurssitehokasta tehdä samalla, kun kansalaisuuslakia ehdotetaan muutenkin muutettavan. Muutokset ovat joka tapauksessa olleet jo aiemmin sisäministeriössä valmistelussa, eikä perustelujen kirjoittaminen edellytä huomattavaa ajankäyttöä. Lapsiasiavaltuutettu totesi lisäksi, että myös adoptiolapsia koskeva kansalaisuuslain 10 § vaatisi uudistusta, sillä yli 12-vuotiaat lapset rajataan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

Lapsiasiavaltuutettu piti sinänsä myönteisenä, että esitysluonnoksessa huomioidaan lapsen kuulemisen merkitys. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että kansalaisuuslain 5 § asettaa kuulemiselle ikärajan, eikä tähän ikärajaan oteta esitysluonnoksessa kantaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklaa sekä yleiskommenttia nro 12 (s. 78). ”Sopimusvaltioiden pitäisi olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä, ilman että lapsen tarvitsee ensin osoittaa kykenevänsä siihen”. Tässä valossa tarkasteltuna lapsiasiavaltuutettu pitää erikoisena, ettei nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä ole tarkoitus puuttua kansalaisuuslain ikärajasäntelyyn lapsen kuulemisiin liittyen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut toistuvasti lainsäädäntöön sisältyvistä kuulemistarjoittavista ikärajoista Suomea koskevissa loppupäätelmissään.

Lapsiasiavaltuutettu piti esitysluonnoksen perusteluja suhteessa kansalaisuuslain 5 §:ään ja toisaalta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen hieman ristiriitaisina. Koska esitysluonnoksessa on tunnistettu edellytys lapsen kuulemiselle ilman ikärajoja, on erikoista, että siinä viitataan kyseiseen pykälään mainitsematta sen sisältämiä ikärajoja: ”lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lasta on kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti kuultava häntä koskevasta hakemuksesta ja ilmoituksesta” (s. 78). Lapsiasiavaltuutettu katsoi, että tältä osin esitysluonnosta on jatkovalmistelussa tarkennettava ja vähintäänkin avattava lukijalle, miksei 5 §:ää ole tässä yhteydessä muutettu ihmisoikeussopimuksen edellytyksistä ja Suomen toistuvasti saamista huomautuksista huolimatta.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti vielä huomiota yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset -otsikon alla olevaan toteamukseen: ”Lasten kuulemista koskeviin kansalaisuuslain 5 §:n säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa kansalaisuuden saamiseen säilyisi ennallaan.” (s. 75). Toteamuksessa ei huomioida sitä, että nykyisellään kansalaisuuslain 5 § asettaa lapset tosiasiallisesti keskenään eriarvoiseen asemaan, kun kuulemiselle on asetettu ikäraja.

## Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto katsoi lausunnossaan, että selvitetyn henkilöllisyyden osalta 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 selkiyttäisi ja nopeuttaisi 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.

Lainmuutos aiheuttaisi Maahanmuuttovirastossa käytännössä jonkin verran lisätyötä kansalaisuushakemusten käsittelyssä sekä liittyen virastossa tehtävään asiakirjojen alustavaan aitoustutkintaan hakemusmenettelyiden yhteydessä. Myös keskusrikospoliisille lähetettävät asiakirjojen tutkintapyyntö lisäntyisivät 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.

Kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkityksen uudelleenlainen 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.

Nuhteettomuusedellytykseen luonnosteltu muutos saattaa lisätä jonkin verran kielteisten päätösten määriä, pidentää odotusaikoja sekä lisätä kokonaisharkintaan perustuvia kielteisiä päätöksiä, joissa ei määrätä hakijalle odotusaikaa.

Toisaalta odotusaikojen 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 rikoslaissa 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 rikoslaissa 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. Yksittäistapauksellisen kokonaisharkinnan tulisi olla jatkossakin mahdollista arvioitaessa nuhteettomuusedellytyksen täyttymättä jäämistä tai nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista.

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

Toimeentulon arvioinnin painotuksen muuttuminen laillisen toimeentulolähteen riittävydestä turvatus 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 lääkärinlausunnot.

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.

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 menettämiseksi. Kansalaisuuden menettämisen osalta uutena perusteena petollinen menettely on esitysluonnoksessa esimerkkinä yhdistetty kielikoeilppiin, 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.

Edellytyskohtaisten vaikutusten ohella lainmuutoksella ovat omat vaikutuksensa asiakasohjeisiin, paperisiin lomakkeisiin, sähköisiin Enter Finland -lomakkeiden tekstimuotoiluihin, asioinnin 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 hakemuseriä, jos kansalaisuutta hakevat arvioivat riskin kielteiselle päätökselle olevan korkeammalla. Kansalaisuuden hakemista voidaan lykätä pidemmälle tulevaisuuteen ja tämä puolestaan voi vaikuttaa hakemusten määrään oleskelulupa-asioissa.

Kansalaisuuden saamiseen ehdotettavien muutosten vuoksi tarvittaisiin muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Muutostarpeet koskevat sähköistä kansalaisuuslomaketta sekä asiankäsittelyn osalta ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmää (UMA). 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 vuoksi.

## Poliisihallitus

Poliisihallitus lausui pitävänsä lähtökohtaisesti erittäin tärkeänä, että kansalaistamisen edellytyksenä on täysin selvitetty henkilöllisyys ja varmin sekä luotettavin tapa todistaa henkilöllisyytensä on viranomaisille esitetty voimassa olevan kansalaisuusvaltion passi tai muu matkustusasiakirja. Kansalaisuuden hakijalta voidaan kohtuudella edellyttää kansalaistamistilanteessa sitä, että hän on aktiivisesti pyrkinyt selvittämään identiteettinsä, vaikka hänet olisi kuinka kauan tahansa tunnettu Suomen viranomaisjärjestelmissä tietyllä henkilöllisyydellä. Hakijan tulisi jokaisessa tilanteessa esittää selvitystä siitä, miksi kansalaisuusvaltion passia ei ole pystytty toimittamaan. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tai heihin läheisessä suhteessa oleviin henkilöihin voidaan soveltaa poikkeavaa menettelyä, koska passin hankkiminen kotimaasta voisi saattaa heidät tai heihin läheisessä suhteessa olevat henkilöt vaaraan. Aktiivisella henkilöllisyyden selvittämisen vaatimuksella tulee olemaan myönteistä vaikutusta ulkomaalaisten henkilöllisyyksien varmuuteen. Esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmien luotettavuus henkilöllisyyden osalta parantuu.



Poliisihallitus tuki vahvasti hallituksen esityksen kansallisen turvallisuuden näkökohtaa muutettavaksi siten, että kansalaisuuden yleiseksi edellytykseksi säädettäisiin, ettei henkilön toiminta vaaranna Suomen kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden kriteerin täyttymistä tulee voida arvioida jokaisessa tilanteessa, jossa ulkomaalaiselle ollaan harkitsemassa Suomen kansalaisuuden myöntämistä, myös ns. ilmoitusmenettelyssä. Poliisihallitus piti erittäin hyvänä lakiehdotuksen perusteluja siltä osin, että kansallisen turvallisuuden ala on määritelty dynaamiseksi eikä lakiesityksen perusteluissa yritetä määritellä kansallista turvallisuutta tarkasti tai pelkästään perinteisessä mielessä, joka yleiskielessä yhdistetään vahvasti terroristiseen toimintaa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Suomen kansalaisuus pitäisi lähtökohtaisesti myöntää vain henkilöille, jotka ovat nuhteettomia tai ovat syyllistyneet korkeintaan vähäisiksi luokiteltaviin rikoksiin tai rikkomuksiin. Näissäkin tapauksissa tulisi olla hyvää näyttöä kansalaisuuden hakijan sopeutumisesta ja kotoutumisesta suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallituksen esityksen odotusajat kansalaistamiselle vastaavat tähän tarpeeseen. Poliisihallitus kannatti nuhteettomuusedellytysten tiukentamista rikokseen syyllistymisen tilanteessa. Toisaalta Poliisihallitus halusi tuoda esiin sen, että vakaviin rikoksiin syyllistyneelle ei pitäisi ylipäänsä myöntää Suomen kansalaisuutta lainkaan. Lisäksi Poliisihallitus katsoi, että näissä tilanteissa tulisi henkilön maasta karkottamista harkita viranomaisessa oma-aloitteisesti. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nuhteettomuusedellytyksen tiukennuksella voi olla myönteisiä vaikutuksia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

Toimeentuloedellytyksen muutos käytännössä tulisi tarkoittamaan sitä, että työtön ei voisi saada Suomen kansalaisuutta, jos hän turvautuu Suomen yhteiskunnan myöntämiin etuisuuksiin. Toisaalta vaatimus ei ole liian ankara tai tiukka. Kansalaisuus voitaisiin myöntää myöhemmin, kun työttömyys on päättynyt tai työttömyysetuuskien nostamista on tapahtunut vain vähän kansalaisuuspäätöksen tekemistä edeltävänä kahtena vuotena. Poliisihallitus piti tiukennusta neutraalina. Toisaalta tiukennus voi aiheuttaa sen, että kansalaisuuden hakija ei hae hänelle kuuluvia etuisuuksia kansalaisuushakemuksen ollessa viranomaisessa käsittelyssä. Tiukennuksella ei arvioidu olevan vaikutuksia poliisin toimialueen osalta.

Hallituksen esityksessä ei ole riittävällä tavalla perusteltu sitä, minkä vuoksi edellytys kansalaisuuden menettämiseksi syyllistymisessä valtion elintärkeisiin etuihin koskeviin ja erittäin vahingollisiin rikoksiin on pidetty korkealla. Edellytystä rikostuomion osalta esitetään laskettavaksi viidestä vuodesta neljään vuoteen vankeutta. Hallituksen esityksessä olevan vertailun perusteella Tanskassa kansalaisuuden voi menettää, kun henkilö tuomitaan sellaisesta rikoksesta, jolla hän on vakavasti vaarantanut valtion elintärkeitä etuja ja Norjassa silloin kun elintärkeitä etuja vakavasti vaarantanut henkilö tuomitaan sellaisesta rikoslain 16, 17 tai 18 luvun mukaisesta rikoksesta, joka voi johtaa vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistukseen.

Poliisihallitus piti hyvänä, että kansalaisuuden poisottamisen kriteerejä ollaan muuttamassa oikeaan suuntaan, mutta muutos ei ole riittävä, kun otetaan huomioon suomalainen rangaistusten määräämiskäytäntö, jossa tuomioiden pituudet harvoin ovat rangaistusasteikon yläpäästä. Vaatimus neljän vuoden vankeusrangaistukselta on liian korkea rikoslain 34 a luvussa säädettyjen terrorismiin liittyvien rikosten rangaistusasteikkoon suhteutettuna. Rikoslain 12 ja 13 lukujen osalta rangaistusvaatimusedellytys on soveltuvampi. Ehdotetun kansalaisuuslain 33 a §:ssä säädetään, että ”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”. Poliisihallituksen mielestä tämän seikan arviointi voi olla vaikea päätöksen tekevän Maahanmuuttoviranomaisen näkökulmasta, koska Maahanmuuttoviranomainen ei ole rikosprosessin ammattilainen eikä tuomioissa ole määritelty kullekin rikokselle omaa rangaistusta.

## Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi totesi lausunnossaan, että esitysluonnoksessa on käsitelty kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentin mukaisten lausuntojen antamista lähes pelkästään suojelupoliisin toiminnan näkökulmasta. Keskusrikospoliisi antaa myös vuosittain kymmeniä lausuntoja kansalaisuushakemuksiin. Osana näitä Keskusrikospoliisi on lausunut nuhteettomuuden täyttymisestä ja henkilön yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttamasta uhasta. Keskusrikospoliisi katsoi, että hallituksen esityksessä tulisi ilmetä keskusrikospoliisin rooli lausuntojen antajana yhtenevästi suojelupoliisin kanssa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kansalaisuuslakiin uusi 6 a §, jossa säädettäisiin kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Uusi pykälä korvaisi kansalaisuuslain nykyisen 13 §:n 3 momentin, joka ehdotetaan esitysluonnoksessa kumottavaksi. Pykälän muotoilua muutettaisiin siten, että kansallisen turvallisuuden ohella ei mainittaisi enää yleistä järjestystä, vaan kansalliseen turvallisuuden lisäksi olisi yleislauseke "on muusta painavasta syystä vastoin valtion etua".

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan keskusrikospoliisin 46 §:n 2 momentin mukaisten lausuntojen antamisen edellytykset kaventuisivat muutoksen myötä, sillä Keskusrikospoliisi on ananut lausuntoja nimenomaan nuhteettomuuden täyttymisestä sekä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Tiedontarpeena Maahanmuuttovirastolla on ollut nimenomaan se, vaarantaako henkilö yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Keskusrikospoliisilla ei välttämättä olisi enää samanlaista mahdollisuutta antaa Maahanmuuttovirastolle arviota henkilön aiheuttamasta uhasta, minkä perusteella kansalaistamisen edellytyksiä voitaisiin arvioida. Keskusrikospoliisi on antanut lausuntoja yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvasta uhasta esimerkiksi katujengeihin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien henkilöiden osalta. Keskusrikospoliisin toimintaedellytysten kaventaminen olisi vastoin hallitusohjelman tavoitteita vahvistaa poliisin ja turvallisuusviranomaisten toimintaedellytyksiä.

Kansallisen turvallisuuden perusteellinen arviointi ennen kansalaisuuden myöntämistä on tärkeää, sillä kansalaisuuden myöntämisen jälkeen Suomella ei ole enää samanlaista mahdollisuutta luovuttaa henkilöä takaisin kotimaahansa, vaikka henkilö syyllistyisi Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Keskusrikospoliisi esitti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisällyttämistä uuteen pykälään tai vaihtoehtoisesti sen korvaamista sisäisen turvallisuuden käsitteellä, joka itsessään sisältää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden.

Keskusrikospoliisi kannatti toimenpiteitä, joilla vahvistetaan henkilöllisyydestä saatavaa luotettavaa selvitystä. Vahvistettu henkilöllisyys on keskeinen tieto turvallisuusviranomaisen näkökulmasta, kun arvioidaan esimerkiksi uhkan arvioinnin edellytyksiä. Keskusrikospoliisi piti myös nuhteettomuus- ja toimeentuloedellytysten muutoksia kannatettavina.

Keskusrikospoliisi näkemyksen mukaan kansalaisuuden menettämisen perusteena oleviin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin olisi perusteltua lisätä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain (39/1889) 17 luvun 1a §) tai se, että henkilö on tuomittu vakavuudeltaan ehdotetun kaltaisesta rikoksesta ja tuomiossa on käytetty rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettua koventamisperustetta. Jatkuvasti koventuva ja kansainvälistyvä vakava järjestäytynyt rikollisuus loukkaa Suomen elintärkeitä etuja. Keskusrikospoliisi piti muutoin ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Määräajan pidentäminen, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää, voi vahvistaa viranomaisten keinoja puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin.

## Suojelupoliisi

Suojelupoliisi katsoi lausunnossaan, että esityksen tavoitteet ovat kannatettavia ja esityksessä ehdotettavilla muutoksilla on kansallista turvallisuutta parantava vaikutus. Suojelupoliisi pääosin kannatti esityksessä ehdotettuja muutoksia ja erityisesti kansallisen turvallisuuden arvioinnin lisäämistä koskemaan kansalaisuusilmoituksia.

Suojelupoliisi katsoi, että esitetyt muutokset kansalaisuuden menettämistä koskien ovat oikeasuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Lausunnon mukaan esityksestä ei ilmene ymmärrettäviä perusteita sille, että edellytettyä tuomittua rangaistuksen pituutta lyhennetään ainoastaan vuodella.

Maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikokset kohdistuvat aina valtion elintärkeisiin etuihin ja varsinkin vähintään kuuden vuoden enimmäisrangaistuksen rikokset kohdistuvat niihin aina vakavalla tavalla, jolloin niihin syyllistymisellä tulisi mahdollistaa kansalaisuuden poistaminen siihen katsomatta, mikä rangaistus niistä on tosiasiallisesti tuomittu. Kyseisiä rikoksia koskevista rangaistussäännöksistä ilmenevät rikosten enimmäisrangaistukset kuvaavat jo itsessään täysin riittävällä tavalla tekojen moitittavuutta ja paheksuttavuutta samoin kuin niiden vahingollisuutta suojeluintressin eli valtion elintärkeiden etujen kannalta. Hallituksen esitysluonnoksen kansainvälisestä vertailuosioista selviää, että ainakin Tanskassa, Norjassa ja Alankomaissa kansalaisuuden menettäminen on kytketty pelkästään tiettyihin rikosnimikkeisiin.

Suojelupoliisin mukaan esityksen mukainen rangaistusedellytyksen lyhentäminen yhdellä vuodella ei ole riittävä toimi, vaan rangaistuksen pituus on edelleen ylimitoitettu. Tuomitun rangaistuksen pituusedellytyksestä saattaa seurata myös se, että sellainen valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantava rikos, joka tekijästä riippumattomista syistä on jäänyt yrityksen asteelle, ei hyvin todennäköisesti voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

## Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos (Kela) lausui esitysluonnoksesta seuraavasti. Esityksen kohdassa 12.1 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys todetaan yhdenvertaisuuden osalta, että muutoksissa pyrittäisiin huomioimaan vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Esityksen mukaan toimeentulotuen ja/tai työttömyysturvan saaminen tietyltä kuukaudelta näyttäisi huomioitavan samalla tavoin riippumatta siitä, maksetaanko työttömyysturvaa soviteltuna tai minkä suuruisena toimeentulotukea on tietyltä kuukaudelta maksettu. Koska toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltävien menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus (toimeentulotukilain 6 §), voi tuensaajien toimeentulotuen määrä vaihdella kuukausittain ja olla esimerkiksi muutaman euron suuruinen.

Kela kiinnitti huomiota myös siihen, että toimeentulotuki on perhekohtainen etuus. Toimeentulotukilain 3 §:n 2 momentin mukaan toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksamispäivästä lukien. Toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, jolleivät olosuhteet muuta osoita. Hallituksen esityksen luonnoksessa toimeentulon osoittamista koskevan ehdotetun 17 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuitenkaan tarkemmin käsitelty, onko tarkoitus, että perheen saama toimeentulotuki voisi käytännössä aiheuttaa sen, että perheen täysi-ikäisten perheenjäsenten ei voitaisi katsoa täyttävän toimeentuloedellytystä riippumatta siitä, mihin tai kenen perheenjäsenen menoihin toimeentulotukea on myönnetty.

Toimeentulotukea myönnetään perheelle myös esimerkiksi lasten menoihin, kuten 7 a §:n mukaisesti terveydenhuoltomenoihin tai 9 §:n mukaisesti lapsen perusosaan. Tällöin myös lapsen menoihin myönnetyllä toimeentulotuella voisi käytännössä olla vaikutusta siihen, täyttäisikö kansalaisuutta hakeva perheen täysi-ikäinen toimeentuloedellytyksen, koska lähtökohtaisesti kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina. Esitysluonnoksen mukaan tarkoitus olisi, että toimeentulon osoittamista ei edellytetä alle 18-vuotiaalta kansalaisuuden hakijalta.

Koska toimeentulotuki on viimesijainen tuki, siihen vaikuttavat koko perheen käytettävissä olevat tulot ja varat siten kuin toimeentulotukilain 11 §:ssä ja 12 §:ssä säädetään. Esimerkiksi avopuolison tai aviopuolison ansiotulojen väheneminen voi käytännössä johtaa perheen toimeentulotuen tarpeeseen. Esityksessä ei ole ehdotetun 17 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa avattu, onko tarkoitettu, että tällainen tilanne voisi johtaa siihen, ettei kumpikaan puolisoista täyttäisi kansalaisuutta hakiessaan toimeentuloedellytystä.

Kela piti kolmen kuukauden aikaa kahden vuoden tarkastelujaksolla kohtalaisen lyhyenä aikana, kun tarkastellaan henkilön kykyä turvata omaa toimeentuloaan. Esimerkiksi valmistumisvaiheessa oleva opiskelijan voi olla tarpeen hakea toimeentulotukea kesän ajalle töiden alkaessa ja toimeentulon varmistuessa sen myötä vasta kesän jälkeen.

Esitysluonnoksen mukaan toimeentuloedellytyksen arviointiin tarvittavat tiedot ovat nykyisinkin Maahanmuuttoviraston saatavilla kansalaisuushakemusten käsittelyä varten. Viranomaisten tietojärjestelmien osalta todetaan, että ehdotettavien lainmuutosten myötä tarvittaisiin silti mahdollisesti joitakin muutoksia tietojen hakemiseen tulotietojärjestelmästä sekä Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmistä. Tältä osin Kela toteaa, ettei muutoksia myöskään Kelan tietojärjestelmiin pitäisi aiheutua, jos perheen yhteisesti saama toimeentulotuki huomioidaan kaikkien täysi-ikäisten kansalaisuutta hakevien perheenjäsenten toimeentuloedellytyksen täyttymisen harkinnassa.

Perusteluiden mukaan toimeentulotuella tarkoitetaan toimeentulotukilain mukaista perustoimeentulotukea ja täydentävää toimeentulotukea. Selvennyksenä todettakoon, että Kela myöntää perustoimeentulotukea ja hyvinvointialue harkintansa mukaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Esitysluonnoksesta ei ilmene, millä tavoin Maahanmuuttovirasto saa nykyisin tai jatkossa tiedot hyvinvointialueen myöntämästä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Kela ei saa systemaattisesti näitä tietoja hyvinvointialueelta eikä niitä siis ole saatavissa Kelan tietojärjestelmistä.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ei oikeus Suomen sosiaaliturvaetuuksiin ole riippuvainen kansalaisuudesta eikä esityksellä siis ole vaikutusta Suomen etuuksien kannalta. Ehdotettavilla muutoksilla voi kuitenkin olla välillistä vaikutusta henkilön oikeuksiin työskentelyvaltiosta mahdollisen tilapäisen toisessa EU- tai Eta-maassa tapahtuvan työskentelyn ajalta.

## Opetushallitus

Opetushallitus piti tärkeänä huomioida toimeentuloon liittyen ns. siirtymävaiheet – esim. henkilön mahdollinen siirtyminen työllisestä opiskelijaksi. Opiskelun tarkoituksena voi olla esim. aiemmin ilman tutkintoa työskentelevän henkilön opintoihin hakeutuminen työllistymisen varmistamiseksi tulevaisuudessa esim. ammatillisen tutkinnon kautta tai lisäopinnot korkeammin palkatun työn mahdollistamiseksi.

Opetushallitus piti mielekkäänä, että Suomen kansalaisuuden saamiseksi edellytetään jatkossakin suomen tai ruotsin kielen tyydyttävää taitoa tai niiden sijasta vastaavan tasoista suomen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taitoa.

Myös kansalaisuuskokeen hyväksyttävän suorittamisen lisääminen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin voidaan nähdä hyvänä asiana, edellyttäen että kansalaisuuskokeen kysymykset mittaavat todellista suomalaisen nyky-yhteiskunnan toiminnan ymmärtämistä ja siinä aktiivisena kansalaisena toimimista.

## Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena Tuomioistuinvirasto lausui vain ehdotetun uudistuksen vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan. Esillä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa on vaikutus hallintotuomioistuimiin todettu, mutta vaikutuksia ei ole yksilöity tai perusteltu. Tuomioistuinvirasto piti tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa muutoksenhakuvaihetta ja tuomioistuimille kohdistuvaa työmäärän lisäystä pohditaan tarkemmin muun muassa Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinlaitoksen tilastoja hyödyntäen ja asiamääriä sen perusteella arvioiden.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin Maahanmuuttoviraston tilastoja kielteisistä päätöksistä kansalaisuushakemuksiin, mutta tilastojen vaikutusta muutoksenhakuun ei ole arvioitu. Kansalaisuusasioissa hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten määrä on kasvanut vuodesta 2021 60 prosenttia. Vuonna 2023 asiaryhmään kirjattuja valituksia saapui hallinto-oikeuksiin yhteensä 337 asiaa (vuonna 2022 206 asiaa, vuonna 2021 210 asiaa). Kuluvan vuoden marraskuuhun mennessä kansalaisuusasioissa on saapunut hallinto-oikeuksiin 289 valitusasiaa. Ratkaistujen asioiden käsittelyaika on kyseisenä aikana ollut keskimäärin 14,9 kuukautta (13,7 kk vuonna 2021, 16,6 kk vuonna 2022, 14,2 kk vuonna 2023).

Ehdotettava toimeentuloedellytys eroaa merkittävästi voimassa olevasta sääntelystä.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kansalaisuus on jätetty suhteellisen harvoin myöntämättä sillä perusteella, että hakija ei ole pystynyt luotettavasti selvittämään, mistä lähteestä hän saa toimeentulonsa. Kielteisistä päätöksistä 6,5 prosenttia on tehty toimentulon perusteella vuosina 2021–6/2024.

Tuomioistuinvirasto piti tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan toimeentulon perusteella tehtävien kielteisten päätösten lukumäärä ja siten tuomioistuimille kohdistuva työmäärä. Luonnoksen perusteella vaikutusta hallintotuomioistuinten työmäärään tai resursseihin ei pystytä tässä vaiheessa nostettuja havaintoja tarkemmin arvioimaan.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu Maahanmuuttoviraston henkilökunnan koulutustarve säädösmuutosten osalta. Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta myös hallinto-oikeuksien henkilökunnan koulutustarpeeseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäselvitysten hankkimista koskevan 46 §:n 2 momentin muuttamista, jotta kansalaisuusilmoituksestakin voitaisiin pyytää suojelupoliisin tai keskusrikospoliisin lausuntoa. Esityksessä on tarkemmin perustelematta arvioitu, että vaikka kansalliseen turvallisuuteen ja valtion etuun liittyvää lausuntomenettelyä laajennettaisiin, kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kielteisten päätösten määrä pysyisi todennäköisesti lähellä nykyistä. Tuomioistuinvirasto kiinnitti huomiota siihen, että lausuntomenettelyn laajentamisella on hyvin todennäköisesti muutoksenhakumenettelyssä hallinto-oikeuksien työmäärään lisäävä vaikutus, vaikka kielteisten päätösten lukumäärän ei arvioitaisi kasvavan. Kansallinen turvallisuus ja siihen liittyvät julkisuuskyymykset kuten asianosaiselta mahdollisesti salassa pidettävät asiakirjat ovat työllistävä kokonaisuus ja lisäävät järjestettävien suullisten käsittelyiden lukumäärää (ks. KHO 2020:4 ja siellä mainittu oikeuskäytäntö).

Oikeusministeriö on lausunnossaan (HE 29/2024) hallintovaliokunnalle todennut, että ehdotuksen vaikutuksia hallintotuomioistuinten juttumäärän ja resurssitarpeen kehitykseen on seurattava ja tarvittaessa otettava huomioon hallintotuomioistuinten riittävä resursointi ja painottanut, että ehdotuksen sekä muiden ulkomaalaisasioita koskevien uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään tulee tarkastella myös kokonaisuutena. Tuomioistuinvirasto kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on todettu, että siinä esitetään arvioita paitsi käsillä olevassa esityksessä ehdotettavien muutosten seurauksista, mutta myös niistä yhteisvaikutuksista, joita kansalaisuuslakiin eri vaiheissa tehtävillä muutoksilla voi olla. Hallintotuomioistuinten osalta tällaista arviota ei ole esitysluonnoksesta tunnistettavissa.

Tuomioistuinvirasto viittasi aiempiin lausuntoihinsa koskien ulkomaalaislain muutoksia ja totesi, että vaikka yksittäisten säädösmuutosten vaikutus arvioitaisiin vähäiseksi, voivat asiamäärien kasvu ja kokonaan uudet asiaryhmät työllistää hallinto-oikeuksia huomattavasti – erityisesti, mikäli hakemusmäärät kasvavat merkittävästi. Asiamäärien kasvu vaikeuttaa pääsyä oikeudenhoidon selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67, s. 27) tavoiteltuihin käsittelyaikoihin niin ulkomaalais- kuin muissa hallinto-oikeuksien käsittelyssä olevissa asiaryhmissä.

Edelleen Tuomioistuinvirasto kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu siirtymäsäännös ei ole johdonmukainen ja se eroaa muun muassa lain 579/2011 siirtymäsäännöksestä nuhteettomuusedellytyksen osalta, mitkä seikat ovat omiaan lisäämään tulkintahaasteita turvallisuutta ja nuhteettomuutta koskevien muutosten osalta.

## Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus lausui esitysluonnoksesta seuraavasti. Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin säännösehdoituksesta ei ilmene, että siinä asetetusta henkilöllisyyden selvittämistä koskevasta vaatimuksesta voitaisiin poiketa. Pelkästään säännöksen perustelujen lausumia ei voida pitää riittävinä, vaan poikkeamisen mahdollisuuden olisi käytävä ilmi laista. Ehdotettua säännöstä olisi syytä tarkentaa tältä osin.

Ehdotetun 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. Momentin perusteluissa todetun perusteella poikkeuksen piirissä olevien kohdalla ei sovelleta vaatimusta siitä, että hakija on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Ehdotetun momentin perusteella hakijalta ei edellytetäisi myöskään luotettavana pidettävän tiedon antamista toimeentulonsa perusteesta tilanteissa, joissa hakijalle ei ole maksettu työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Jää epäselväksi, onko tämä ollut ehdotetun sääntelyn tarkoitus.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansalaisuuden menettämisen perusteita laajennettavaksi. Kansalaisuuslain 33 §:ään ehdotetaan lisättäväksi, että Suomen kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää myös sillä perusteella, että hakija on saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti. Kansalaisuuslain 33 a §:n muutoksella laajennettaisiin sitä, mihin rikokseen syyllistyminen voisi olla perusteena kansalaisuuden menettämiseksi, minkä lisäksi kansalaisuuden menettämisen perusteisiin kuuluvaa tuomitun rangaistuksen pituutta lyhennettäisiin.

Esitysluonnoksen kohdassa ”12.4.7 Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus” on tarkasteltu UNHCR:n vuonna 2013 koolle kutsuman asiantuntijakokouksen päätelmiä, joilla on tulkittu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaa yleissopimusta. Päätelmissä on todettu, että kansalaisuuden menettämisen on perustuttava lakiin ja sen on oltava lain säännösten perusteella ennakoitavaa. Edelleen todetaan, että 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. Lainmuutoksen voimaantulosäännöksiä säädettäessä olisi siten otettava huomioon, että edellä selostetun tulkintakannanoton mukaisesti kansalaisuuden menettämiseen voi johtaa vain sellainen teko, joka on sen tekohetkellä säädetty kansalaisuuden menettämisen perusteeksi.

## Itä-Suomen hallinto-oikeus

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti lausunnossaan huomiotaan siihen, että kansalaisuuslain 6 a §:ssä säädettäisiin kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella. Kansallinen turvallisuus kansalaisuuden myöntämättä jättämisen perusteena voitaisiin käsittää laajemmin kuin aiemmin käytetty valtion turvallisuus. Säännös mahdollistaa huomattavan paljon tulkintaa. Suojelupoliisin lausunnot olisivat keskeistä selvitystä kansalaisuuden myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa. Suojelupoliisin lausunnot ja niiden sisältö ovat yleensä salassa pidettäviä jopa asianosaiselta itseltään. Maahanmuuttovirasto saa tiedon lausunnon sisällöstä, ja valitusvaiheessa suojelupoliisin edustajia kuullaan hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä lausunnon sisällöstä ilman asianosaisen läsnäoloa. Kansallisella turvallisuudella perusteltujen kielteisten päätösten määrän kasvaessa lisääntyvät myös asianosaiselta salassa pidettävät päätöksen perustelut. Kehitys on ongelmallista asianosaisen oikeusturvan kannalta.

Kansalaisuussääntelyyn on aina kuulunut jonkinlainen toimeentuloa koskeva edellytys. Nykyisessä kansalaisuuslaissa painopiste on toimeentulolähteen laillisuuden tarkastelussa, kun taas kansalaisuuslain muutosesityksessä korostuu turvattu toimeentulo eli se, huolehtiiko hakija omasta toimeentulostaan ilman huomattavaa yhteiskunnan tukea. Esityksen mukaan on kuitenkin tarkoituksenmukaista varmistaa, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta toimeentuloedellytystä esimerkiksi terveydentilaan liittyvän synnyn vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy. Poikkeussäännös mahdollistaa huomattavan paljon tulkintaa. Odotettavissa on toimeentuloedellytyksen täyttämisen ja erityisesti siitä poikkeamisen osalta kielteisiä päätöksiä ja niistä tehtyjä valituksia. Laintulkinnan vakiintuminen voi viedä aikaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi, että hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole avattu, millaisia vaikutuksia (esim. asiamäärien muutos, valitusasioiden laatu ja laajuus) muutoksella olisi hallinto-oikeuksiin. Maahanmuuttoviraston kielteisten päätösten määrän lisääntyminen lisää myös hallinto-oikeuksien asiamääriä. Jos lainmuutoksen vaikutuksia hallinto-oikeuksien asiamääriin ei arvioida etukäteen, mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee huomioida myöhemmin täysimääräisesti.

## Verohallinto

Verohallinnon tulorekisteriyksikkö kiinnitti huomiota hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2.1 Vaikutukset viranomaisten tietojärjestelmiin todettuun, jonka mukaan ehdotettavien lainmuutosten myötä tarvittaisiin silti mahdollisesti joitakin muutoksia tietojen hakemiseen tulotietojärjestelmästä.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018), eikä asian muutosvaikutuksia tulotietojärjestelmälle ja tulorekisteriviranomaiselle ole esitysluonnoksessa tarkemmin avattu tai arvioitu. Mainitun vaikutusarvioinnin perusteella esitysluonnoksen vaikutuksista tulorekisteriviranomaiselle ja sen ylläpitämällä tulotietojärjestelmälle ei ole mahdollista esittää perusteltuja näkemyksiä.

Tulorekisteriyksikkö totesi, ettei tulorekisteriin tällä hetkellä talleteta tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ns. arkaluonteisia tietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ohella myös muunlaiset henkilötiedot voivat olla valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Arkaluonteisten tietojen ilmoittaminen on rajattu tulorekisterin tietosisällön ulkopuolelle jo tulorekisterin perustamisvaiheessa. Tulorekisteriin ei ilmoiteta esimerkiksi toimeentulotukea ja vammaisetuksia koskevia suorituksia, eivätkä tiedon käyttäjien tulorekisteristä saamat tiedot näin ollen kata toimeentulotukea tai vammaisetuksia, kuten myös hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 15). Tulorekisteriyksikkö toteaa, että mikäli mainitusta lähtökohdasta haluttaisiin tulevaisuudessa poiketa, se edellyttäisi tulotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamista.

Tulorekisterin tietosisällön mahdollinen laajentaminen arkaluonteisiksi katsottavilla tiedoilla edellyttäisi myös tietojärjestelmämuutoksia, joihin tulisi varautua riittävin resurssein. Tietojärjestelmän muutostarpeita ja niiden vuoksi aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin mahdollista arvioida vasta siinä vaiheessa, kun tulorekisteriin ja sen tietosisältöön mahdollisesti suunnitellut muutokset ovat täsmentyneet. Lisäksi on huomioitava, että mahdollisten tietojärjestelmämuutosten määrittelyyn, suunnitteluun ja toteuttamiseen tulisi varata riittävä siirtymäaika.

## Suomen Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliiton lausunnon mukaan voidaan sinänsä pitää perusteltuna tavoitteena sitä, että henkilön tulee itse pyrkiä selvittämään henkilöllisyyttään. Tällä hetkellä, mikäli henkilön henkilöllisyys on ollut 10 vuotta muuttumaton, pidetään hänen henkilöllisyyttään selvitettyinä. Jos henkilöllisyys on selvä, kansalaisuuden voi saada huomattavasti aiemmin, joten henkilöllisyyden selvittäminen on ollut henkilölle edullista jo aiemmin. Käytännössä lähes kaikki 10 vuoden säännön piirissä olevat henkilöt ovat kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä, joilla ei ole ollut mahdollisuutta saada kansalaisuusvaltiostaan asiakirjoja, joita muutos ei koske.

Henkilön voi muussakin tilanteessa olla hyvin vaikeaa saada kansalaisuusvaltiostaan johtuvista syistä kansalaisuusvaltionsa passia. Esimerkiksi joissain maissa vaaditaan sitä, että henkilön joku sukulainen voi todistaa hänen sukulaisuussuhteensa. On myös mahdollista, että poliittisista syistä passia ei haluta myöntää tietyille ryhmille. Jos tällaisessa tilanteessa henkilö on, kuten hänen velvollisuutensa on, pyrkinyt selvittämään asiaa ja tästä syystä saanut muukalaispassin sitä tarkoitusta varten, eikä hän yrityksestään huolimatta saisi asiakirjoja kansalaisuusvaltiostaan, estyisi hänen kansalaisuuden saamisensa.

Asianajajaliitto katsoi, että laissa olisikin syytä huomioida tällaiset poikkeukselliset tilanteet esimerkiksi siten, että mainittua lainkohtaa täydennettäisiin siten, että mikäli hakija ei kuitenkaan itsestään riippumattomasta syystä ole voinut saada henkilöllisyydestään selvitystä kansalaisuusvaltiostaan, pidetään henkilöllisyyttä selvitettyinä siitä huolimatta, että tälle on myönnetty muukalaispassi kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.



Esitetyn uuden 6 a §:n osalta muutostarpeen perustelut ovat Asianajajaliiton mukaan vähäiset ja hyvin yleisellä tasolla. Voidaan sinänsä pitää johdonmukaisena, että sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä on mahdollista huomioida samat seikat. Muulta osin muutoksen todellinen tarve jää epäselväksi, ja lain kirjaus on omiaan tekemään hallintokäytännöstä epäselvää. Esityksessä on mainittu, että uusi kirjaus kansallisesta turvallisuudesta voidaan ”mahdollisesti” käsittää laajemmin kuin aiemmin käytetty valtion turvallisuus - käsite. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla kuvattu sitä, miten laajentaminen tarkemmin ottaen on tarkoitus hallintokäytännössä toteuttaa, ja kirjaus on siten omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä tulkinnasta. Asianajajaliitto totesi, että lain käsitteistön uudistamisen tavoite on kannatettava, mutta kansalaistamiseen liittyvien käsitteiden tulee olla selkeitä ja ennakoivia. Kansallisen turvallisuuden käsite tulisi tämän vuoksi kuvata laissa tai sen esitöissä esitysluonnosta selkeämmin.

Toimeentuloedellytyksen osalta Asianajajaliitto kiinnitti huomiota siihen, että jo kolmen kuukauden ylittävä työttömyys ja toisaalta toimeentulotukeen turvautuminen estäisivät kansalaistamisen. Tällä hetkellä kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta löytyvän tiedon mukaan 9–31 kuukautta. Käsittelyaika voi siis olla pidempi kuin kahden vuoden tarkastelu-aika. Ilmeisesti asiaa on tarkoitus tarkastella suhteessa ratkaisuhetkeen, jolloin kansalaisuushakemuksen jättävä, ja maksava, henkilö ei voi tietää, menettääkö hän esimerkiksi työnsä kesken hakemusprosessin, jolloin kansalaisuuden saaminen voisi tällä perusteella estyä. Tältä osin perusteluissa on esitetty, että tietyissä tilanteissa voitaisiin poiketa edellytyksestä erittäin painavasta syystä, mutta harkinta jäisi tosiasiallisesti täysin hallintokäytännön varaan. Ei ole estettä sille, että laissa säädettäisiin asiassa täsmällisemmin.

Asianajajaliitto piti toimeentuloedellytystä tältä osin kohtuuttoman ankarana ja katsoo, ettei edellytyksen voida katsoa tukevan tosiasiallista kotoutumista. Henkilön olosuhteissa voi kahden vuoden tarkastelujakson aikana tapahtua huomattavia muutoksia, jotka osoittavat turvattua toimeentuloa. Ehdotetun sanamuodon mukaan lyhyt työttömyysjakso voisi muodostua kansalaistamisen esteeksi tilanteessa, jossa henkilö on sittemmin työllistynyt vakituiseen työsuhteeseen. Esitysluonnoksessa todettiin tavoin sääntelyssä tulisi jatkossakin huomioida se, että hakijoilla voi olla hyvinkin erilaisia, muun muassa opiskeluun tai vanhemmuuteen liittyviä, elämäntilanteita. Asianajajaliitto katsoi ensisijaisesti, että lain muuttaminen on tältä osin tarpeellista. Toissijaisesti kolmen kuukauden aikarajaa tulisi pidentää ainakin kuuteen kuukauteen, ja vielä tulisi säätää, että tarkastelujakso on suhteessa hakemuksen jättämiseen, ei ratkaisemiseen.

Asianajajaliitto totesi, että laki mahdollistaa siten tälläkin hetkellä tulkinnan siitä, että vakavista rikoksista tuomitulle ei määrätä odotusaikaa ja tätä mahdollisuutta myös käytetään. Toisaalta kirjaus erityisen vakavasta rikoksesta on joka tapauksessa liian epäselvä eikä rikoslaki tunne vastaavaa termiä. Rikosoikeusjärjestelmässä vakavuutta verrataan toisiinsa rangaistuksen ankaruuden perusteella. Siten olisi perustellumpaa joko luetella nimenomaisesti ne rikokset, joita pidetään erityisen vakavina, tai määrittää asia tuomitun rangaistuksen perusteella.

Esityksen perustelujen mukaan ohjeena on tarkoitus käyttää rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja törkeitä rikoksia. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi ryöstöjä, törkeitä huumausainerikoksia ja törkeitä pahoinpitelyjä on hyvin eritasoisia. Ryöstö voi johtaa 4 kuukauden, nuorena tehtynä lievempäänkin vankeusrangaistukseen, ja toisaalta useat muut, esimerkiksi törkeät talousrikokset rikokset johtavat usein huomattavasti kovempaan rangaistukseen. Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä ei myöskään esimerkiksi lainkaan käsitellä talousrikoksia.

Asianajajaliitto katsoi, että tältä osin esitystä tulisi täsmentää. Kaikista johdonmukaisin vaihtoehto olisi määrittää erittäin vakava rikos sen perusteella, millainen rangaistus siitä on määrätty, tai olisi tullut yksinään arvioituna käräjäoikeudessa määrättyksi, esimerkiksi kolmen vuoden ehdoton vankeusrangaistus.

Lisäksi Asianajajaliitto korosti, että syyttömyysolettaman vuoksi tulisi myös kansalaisuuden menettämistä koskevan säännöksen tavoin edellyttää joka tapauksessa, että odotusajat perustuvat lainvoimaisella tuomiolla syyksi luettuun rikokseen.

## Amnesty International Suomen osasto

Amnesty International Suomen osasto vastusti selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia muutoksia. Muukalaispassin saaneella henkilöllä voi olla useita syitä, miksi hän ei onnistu saamaan kansallista matkustusasiakirjaa. Hän ei esimerkiksi välttämättä pysty matkustamaan terveydellisistä syistä, hänen voi olla mahdoton saada asiakirjoja kyseisen maan viranomaisilta maan hallinnon heikon tilan takia tai hän voi pelätä kyseiseen maahan matkustamista niiden syiden takia, joista hän kyseisestä maasta alun perin pakeni, vaikkei hänelle olisikaan myönnetty kansainvälistä suojelua. Aina ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta saada selvitystä viranomaisilta siitä, miksi matkustusasiakirjaa ei voi saada. Näin ollen muukalaispassin saaneilta kymmenen vuoden määräajan epääminen viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi on kohtuutonta. Amnesty katsoi, että myös muukalaispassin saaneen henkilön henkilöllisyys tulisi katsoa selvitetyn kymmenen vuoden ajan kulumisella, kun henkilö on johdonmukaisesti tänä aikana kertonut henkilöllisyydestään.

Amnesty katsoi, että ilmaisun ”valtion turvallisuus” muuttaminen ”kansalliseksi turvallisuudeksi” tekee lainsoveltamisesta epäselvempää. Muutokselle esitetyt perustelut ovat ongelmallisia. Esitysluonnoksessa mainitaan perusteena se, että kansallisen turvallisuuden määritelmä voidaan nähdä laajemmaksi kuin valtion turvallisuus. Kuitenkin tämä laajuus on kyseisen käsitteen ongelma, sillä käsitettä ei ole mitenkään määritelty, vaan se voi sisältää hyvin monenlaisia uhkia. Esitysluonnoksessa mainitaankin käsitteen dynaamisuus ja määrittäminen ajan ja toimintaympäristön suhteessa. Käsitteen kulloistakin määritelmää onkin siten mahdoton selvittää, mikä on hyvin ongelmallista lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lainsoveltajalla olisi suuri harkintavalta, minkä lisäksi päätökset perustuisivat paljolti suojelupoliisiin lausuntoihin, jotka ovat yleensä salassa pidettäviä jopa niiden kohteilta itseltään. Näin ollen lain soveltaminen voisi muodostua ennakoimattomaksi eikä hakijalla olisi välttämättä edes mahdollisuutta tietää, mistä syystä hänen nähtäisiin olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle. Tämä on hakijan oikeusturvan kannalta kyseenalaista. Kun otetaan huomioon se, että jo esitysluonnoksessakin esitetyt mahdolliset uhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen ovat hyvin laaja-alaisia ja voivat sisältää monenlaista, vähäistäkin toimintaa, lain soveltaminen voi muodostua jopa mielivaltaiseksi.

Amnesty katsoi, että odotusaikojen pidentäminen lisää hakijoiden epävarmuutta tilanteestaan ja tulevaisuudestaan sekä vaikeuttaa siten muun muassa kotoutumista. Jo hyvin vähäiset rikokset estävät kansalaisuuden myöntämisen. Vähäisiin rikoksiin syyllistyminen voi johtua monista seikoista, kuten ymmärtämättömyydestä tai henkilön hankalasta tilanteesta. Henkilö on myös saattanut tehdä rikoksen jo pitkän aikaa sitten. Vähäiset rikokset eivät siten välttämättä tarkoita sitä, ettei henkilö haluaisi noudattaa yhteiskunnan sääntöjä ja kotoutua yhteiskuntaan. Odotusaikojen pidentäminen ei näissä tapauksissa välttämättä korosta nuhteettomuuden merkitystä, vaan johtaa lähinnä henkisen pahoinvoinnin lisääntymiseen. Myös toistuviin rikoksiin syyllistymisen johtaminen siihen, ettei odotusaikoja määrättäisi lainkaan ja ettei kansalaisuutta olisi siten mahdollista myöntää myöhemminkään, voi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Toistuvaksi voidaan katsoa jo kahteen rikokseen syyllistyminen eikä tässä oteta myöskään huomioon rikoksen vakavuutta tai vähäisyyttä. Henkilö on myös saattanut syyllistyä rikokseen tai rikoksiin nuorella iällä ja siten ymmärtämättä täysin niiden seurauksia. Odotusaikoja ei ole tarpeen pidentää, sillä jo nykyisillä odotusajoilla on mahdollista havaita hakijan suhtautuminen yhteiskunnan sääntöjen kunnioittamiseen.

Amnesty katsoi, että toimeentuloedellytyksen muuttaminen laillisen toimeentulon sijaan turvatuksi toimeentuloksi voi helposti johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. On mahdollista ja mm. suhdanteista jopa todennäköistä, että tähän aikaan kuuluu työttömyysjaksoja. Osalla henkilöistä saattaa ylipäänsä olla vaikeuksia löytää työpaikkaa ottaen huomioon esimerkiksi mahdollisen koulutuksen puutteen ja suomalaisten työmarkkinoiden rakenteelliset esteet ja syrjinnän syntyperän vuoksi (ks. esim. Tilastokeskuksen artikkeli 17.1.2023, kuvio 3:

<https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-osaamista-jaa-kayttamatta-tyomarkkinoilla>). Vaikka laissa mahdollistettaisiin poikkeaminen esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun erittäin painavan syyn vuoksi, kynnsy poikkeamiselle on nostettu liian korkealle.

Työttömäksi jääneen saattaa myös olla hankala löytää uutta työtä vain kolmen kuukauden sisällä. Tähän vaikuttaa voimakkaasti myös työttömäksi jäämisen kalenterikuukausi. Esimerkiksi huhtikuussa työttömäksi jääneistä EU:n ulkopuolisista maista kotoisin olevista ihmisistä keskimäärin 62 % ei työllisty ensimmäisten kolmen työttömyyskuukauden sisällä (ks. esim. Työttömyyden pitkittyminen: miten koulutusaste, kansallisuus ja työttömäksi jäämisen ajankohta vaikuttavat? - AkavaWorks). Lisäksi kolmen kuukauden ajanjakson ei edes tarvitse olla yhtäjaksoinen, vaan kyse voi olla useista lyhyistä ajanjaksoista, jotka lasketaan yhteen. Näin ollen hyvinkin lyhyet työttömyysjaksot kahden vuoden aikana voivat muodostaa esteen kansalaisuuden myöntämiselle, mikäli niitä on ollut useita. Esitysluonnoksessa ei ole esimerkiksi huomioitu tilapäisiä työsuhteita ja niiden vaikutuksia työllisyyteen ja työttömyysjaksoihin.

Työttömyysetuuteen tai toimeentuloetuuteen turvautumisesta rankaiseminen voi myös olla syrjivää lainsäädäntöä työttömiä kohtaan. Perustuslain 6 §:n 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. Työttömyys voi muodostaa tällaisen kielletyn syrjintäperusteen, mikä on myös esitysluonnoksessa tunnustettu. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan esitetty hyväksyttävää perustetta tälle, vaan mainittu vain, että toimeentuloedellytyksen voisi lisäksi täyttää käytännössä useammalla eri tavalla ja että koska tarkastelujaksoa rajattaisiin kahteen vuoteen, henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään toimeentuloedellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa. Amnesty katsoi, että mahdollista syrjivää lainsäädäntöä ei ole perusteltu sillä tavalla, että edellytyksen säätäminen olisi mahdollista.

Turvaton toimeentuloedellytyksen vaatiminen saattaa johtaa myös siihen, että hakijat eivät turvaudu työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen tarvetta, koska pelkäävät kansalaisuushakemuksensa puolesta.

Kansalaisuuslain 33 §:n mukaisen kansalaisuuden menettämisen muutoksista Amnesty lausui, että määräajan nosto kaksinkertaiseksi eli viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen merkitsee suurta muutosta ja pidentäisi huomattavasti epä tietoisuudessa elettyä aikaa kansalaisuuden pysyvyyden suhteen. Lisäksi lisäys muutoin petollisesti toimimisesta kansalaisuuden menettämisen edellytyksenä on epätarkka ja tahallisuuden todistaminen, etenkin lähemmäs kymmenen vuoden jälkeen voi olla hankalaa ja johtaa oikeusturvan kannalta epäselviin tilanteisiin.

Tällä olisi myös vaikutuksia lapsen oikeuksiin, koska myös henkilön lapsi voisi menettää Suomen kansalaisuuden vanhempansa toiminnan takia, jos lapselle olisi myönnetty kansalaisuus vanhemman mukana. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasta on suojeltava kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa asemaan tai toimintaan. Lasta ei saa siten rangaista hänen vanhempansa petollisesta toiminnasta eikä lapsen kansalaisuutta tule määrätä menetettäväksi.

Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta siirtymäsäännöstä kyseiseen pykälään.

Mikäli lakiin lisätään uusia säännöksiä, joiden perusteella katsotaan henkilön toiminnan johtavan kansalaisuutensa menettämiseen, on tarkoituksenmukaista, että näitä säännöksiä sovelletaan vasta lain voimaantulon jälkeen myönnettyihin kansalaisuuksiin. Taannehtivassa lainsäädännössä henkilöt eivät ole voineet suhteuttaa toimintaansa lain edellytyksiin, jotka säädetään vasta heidän toimintansa jälkeen.

Kansalaisuuslain 33 a §:n mukaisen kansalaisuuden menettämisen osalta Amnesty lausui, että osa kansalaisuuden menettämisen perusteiksi laajennettavista rikoksista on jokseenkin ongelmallisia. Tällainen on esimerkiksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, jota koskeva rikoslain säännös on epätarkka ja vaikeasti tulkittava. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen voi kattaa hyvin monenlaisia ja laajatulkintaisia tekoja, joista kaikki eivät ole erityisen vakavia. Rikoslakia kyseisen säännöksen osalta muutettaessa Amnesty katsoi, että säännökseen sisältyvä tekojen määrittelemättömyys voi muodostua ongelmalliseksi laillisuusperiaatteen kannalta, kun olennaisia tekoja ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännelty (HE 89/2021 vp Asiantuntijalausunnat). Kansalaisuuden menettäminen monitulkintaisten ja hyvin laaja-alaisten tekojen takia ei ole lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaista.

Amnesty totesi vastustavansa esitysluonnoksen mukaisia muutoksia, koska ne heikentävät voimakkaasti ulkomaalaisten mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuus etenkin, kun otetaan huomioon, että heikennyksiä tehdään kolmessa eri esityksessä. Amnesty totesi, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan sopimusvaltion tulisi helpottaa valtiosisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista muun muassa kansalaisuudettomien henkilöiden ja pakolaisaseman saaneiden henkilöiden osalta (6.4 artikla). Esitysluonnoksen muutosehdotuksilla ei helpoteta pakolaisten kansalaistamista, vaan vaikeutetaan sitä. Muun muassa turvatun toimeentulon edellytys vaikeuttaa huomattavasti pakolaisten kansalaistamista eikä sitä tule ottaa käyttöön.

Esitysluonnos on jo toinen kansalaisuuslain muutosesitys lyhyen ajan sisällä ja kolmas samaa lakia koskeva muutosesitys on tarkoitus antaa pian. Kansalaistamisen edellytyksiä muutetaan siten useaan otteeseen eikä muutosten yhteisvaikutuksia ole arvioitu riittävällä tasolla. Esitysluonnokseen sisältyy jonkin verran arviointia, mutta kaikki muutokset huomioiden kansalaisuuden saaminen vaikeutuu huomattavasti ja etenkin kansainvälistä suojelua saaneilla, vaikka heidän kansalaistamistaan tulisi päinvastoin edistää. Amnestyyn mukaan on välttämätöntä, että vaikutusarviointi sisältää kattavan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin, joka sisältää arvioinnin konkreettisista vaikutuksista ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täyttyminen on kyseenalaista. Esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja syrjinnänkieltoon liittyen vaikutusarviointia on tarpeen lisätä jatkovalmistelussa.

Petteri Orpon hallitus on tehnyt lyhyessä ajassa lukuisia turvapaikanhakijoihin ja maahan muuttaneisiin kohdistuvia lakimuutoksia, jotka heikentävät kyseisen ihmisryhmän oikeuksia. Näiden muutosten yhteisvaikutukset ovat jääneet epäselviksi. Kansalaisuuslakiin tehtävät muutokset ovat osa tätä kokonaisuutta. Amnesty katsoi, että tällä hallituskaudella olisi tärkeää tehdä lakimuutosten laaja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kokonaisarviointi, joka huomioi turvapaikanhakijoihin ja maahan muuttaneisiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

## Elinkeinoelämän Keskusliitto EK

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n mukaan luonnoksen ehdotus, ettei toimeentuloedellytys täytyisi, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana, on ongelmallinen. Raja-aika on liian lyhyt erityisesti suhdanneherkillä toimialoilla. Lisäksi tarkastelun ajankohdaksi ehdotettu asian tutkimishetki on tulkinnanvarainen ja aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta hakijalle. Kuten esityksessäkin todetaan, hakija saattaisi jättää hakematta työttömyysturvaa tai toimeentulotukea, koska se voisi vaikeuttaa kansalaisuuden saamista. Tällaisen rakenteen luominen ei palvele tarkoitustaan toimeentulon arvioinnissa.

Luonnoksessa ei ole pohdittu osa-aikatyön merkitystä ja asemaa. Osa-aikatyötä tekevät voivat saada työttömyyspäivärahaa jatkuvasti. Päiväraha maksetaan silloin sovitteluna ja sen määrää on alennettu. Luonnoksessa tätä ei ole huomioitu. Vaikkapa neljä päivää viikossa työllistyvä rinnastuu täysin työttömään. Lainkohtaa olisi syytä täsmentää esimerkiksi edellytyksellä, että työttömyyspäivärahaa on maksettu täyden työttömyyden perusteella.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että muutokset henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta eivät vaikuttaisi kansainvälisten osaajien muuttohalukkuuteen tai Suomen vetovoimaan osaajien kohdemaana. Siinä ei kuitenkaan ole otettu huomioon jo vahvistetun asumisaikavaatimuksen pidentämisen, nyt lausunnolla olevien muutosten sekä tulevan kansalaisuuden yhteisvaikutuksia Suomen veto- ja pitovoimalle. Yhteisvaikutus on mitä todennäköisemmin negatiivinen erityisesti Suomen tavoittelemien huippuosajien joukossa.

## Teknologiатеollisuus ry

Teknologiатеollisuus ry lausui, että toimeentulon arviointi kansalaisuuden hakemisen yhteydessä on yleinen ja ymmärrettävä periaate, mutta ehdotettu muutos on kohtuuttoman tiukka ja Suomen menestyksen kannalta tarpeeton. Muutos asettaisi työttömänä edes lyhyen aikaa olleet henkilöt erilaiseen asemaan muiden kanssa ja voisi olla pahimmillaan suorastaan lannistava. Työttömäksi jääminen on harvoin ihmisen oma valinta, ja kansalaisuuden saamisessa siitä rankaiseminen ei kuulu Suomen kaltaisen hyvinvointiyhteiskunnan toimintaperiaatteisiin. Epävakaa taloustilanne ja lyhyeksi ajaksi työttömäksi joutuminen eivät saisi olla kansalaisuuden saamisen esteinä – etenkin kun kansalaisuutta hakevat henkilöt ovat pääsääntöisesti jo vuosikausien ajan osoittaneet sitoutumistaan Suomeen. Erityisen ongelmallinen tilanne olisi sellaisten ammattien kohdalla, joissa tehdään tyypillisesti monia määräaikaista työsuhteita peräkkäin ja niiden väliin saattaa jäädä lyhyitä työttömyysjaksoja, kuten esimerkiksi tutkijoiden kohdalla usein on.

Esitysluonnoksessa (kohta 4.2.3) todetaan, että työttömyysetuuksia tai toimeentulotukea saatettaisiin jättää nostamatta, jotta toimeentuloedellytys täytyisi. Ei voi olla lainsäädännön lähtökohta aiheuttaa edes minimaalista riskiä sille, että ihmiset eivät uskaltaisi hakeutua sellaisten palveluiden piiriin, joihin heillä olisi yhdenvertainen oikeus.

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa kansainvälisten osaajien kohdalla todetaan, että aiemmin päätetyllä asumisajan pidentämisellä voisi olla Suomen houkuttelevuuteen haitallista vaikutusta, mutta nyt käsiteltävänä olevalla lakimuutoksella ei juurikaan. Teknologiатеollisuus ry on jo aiemmin huomauttanut, että asioita tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena.

Kansalaisuuden saamisen hankaloittaminen vaikuttaa Suomen maineeseen ja kansainvälisten osaajien mielikuviin Suomesta kohdemaana, vaikka yksittäiset muutokset eivät sitä tekisikään. Lyhyenkin työttömyysjakson vaikutus kansalaisuuden saamiseen on jo itsessään tekijä, jolla voi olla negatiivista vaikutusta. Kiihtyvässä, globaalissa osaajakilpailussa Suomen tulisi toimia päinvastoin ja pyrkiä houkuttelevaksi kohdemaaksi kaikin keinoin.

Teknologia-alan osuus Suomen viennistä on yli puolet, ja se tekee noin kaksi kolmasosaa elinkeinoelämän tutkimus- ja kehityspanostuksista. Teknologiateollisuuden yritykset kansainvälistyvät jatkuvasti, ja myös kotimaahan rekrytoivat kansainväliset osaajat ovat vuosi vuodelta tärkeämpiä. Teknologiateollisuus ry toi jo edellisen muutosvaiheen yhteydessä esiin huolestamme muutosten mahdollisesta vaikutuksesta Suomen maankuvaan ja houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien silmissä. Suomeen pysyvämmiin asettuvat maahanmuuttajat ovat tärkeä tekijä talouskasvulle ja Suomen tulevaisuuden menestymiselle laajemminkin, ja kansalaisuuden saaminen on yksi osa tärkeä osa kokonaisuutta. Kansallisen turvallisuuden näkökulma on ymmärrettävä, mutta toimeentuloedellytyksiin ehdotettuja muutoksia työttömyysjaksoon ei tulisi säätää.

## Suomi-Seura ry

Suomi-Seura ry katsoi lausunnossaan, että esitys on toimeentuloedellytyksen osalta ristiriidassa sekä Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjattujen ulkosuomalaisia koskevien tavoitteiden kanssa. Ulkosuomalaisten paluumuuton edistämiseksi voidaan vastata Suomessa vallitsevaan osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen. Hallitusohjelmaan on kirjattu ulkosuomalaisten paluumuuttoa koskien seuraavasti (4.4 Kansainvälinen rekrytointi, s. 75): ”Suomen vetovoimaa parannetaan usealla eri toimenpiteellä. Myös ulkomailla asuvien suomalaisten paluumuuttamista takaisin Suomeen helpotetaan.” Myös Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 yksi keskeinen tavoite on ulkosuomalaisten paluumuuton houkuttelevuuden sekä sujuvuuden lisääminen.

Suomi-Seura ry piti todennäköisenä, että tässä esityksessä kansalaisuuslakiin kaavailut toimeentuloedellytykset yhdessä jo voimaan tulleiden asumisaikaedellytysten kanssa päinvastoin vaikeuttaisivat ulkosuomalaisperheiden muutttoa Suomeen. Suomi-Seura ry kannatti sitä, että toimeentulo vaatimuksesta voitaisiin myös poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy.

Suomi-Seura ry on aikaisemmin lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen kansalaisuuden voivat menettää ainoastaan henkilöt, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuuslaki on tältä osin kaksoiskansalaisia syrjivä. Vaikka turvallisuusriskit on nähtävä, voidaan niiden ennaltaehkäisy pääsääntöisesti hoitaa muulla tavalla kuin kiristämällä kansalaisuuslakia.

Kansalaistamisen edellytysten yleinen tiukentaminen heikentää Suomen houkuttelevuutta. Kansalaisuuslain muutosten kielteiset vaikutukset ulkosuomalaisiin ja heidän perheidensä muuttosuunnitelmiin ovat ristiriidassa työvoimapulaa ratkaisemaan pyrkivään maahanmuuttoon sekä hallitusohjelmaan kirjattujen paluumuuttoa edistävien tavoitteiden kanssa. Kolmella neljästä perheellisestä ulkomailla asuvasta suomalaisesta on ulkomainen puoliso. Oma ja puolison työllistyminen sekä lasten kielitaito ja sopeutuminen pohdituttaa Suomeen muutttoa harkitsevia. Suomi-Seura ry katsoi, että joustavat, digitaaliset ratkaisut kansalaistamisen edellytysten täyttämiseksi ovat ulkosuomalaisperheiden yllirajaista arkea ja ulkosuomalaisten yhdenvertaisuutta tukevia sekä lisäksi kestävä kehityksen mukaisia. Kaikkineen ulkomailla olevat suomalaiset perheineen ovat Suomelle arvokas voimavara ja heidän mahdollisuuksiaan säilyttää Suomen kansalaisuus tulee vahvistaa.

Suomi-Seura ry piti tärkeänä, että kansalaisuuslain uudistuksen yhteydessä ehdotettujen lakimuutosten vaikutukset ulkomailla asuviin suomalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä arvioidaan perusteellisesti. Vaikutusten arvioiminen on nykyisen hallitusohjelman lisäksi tehtävä Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 tavoitteiden näkökulmasta. Strategiassa korostetaan paluumuuton esteiden poistamista ja Suomen houkuttelevuutta ulkomailla asuville kansalaisillemme ja heidän perheenjäsenilleen. Ulkomailla asuu pysyvästi noin 300 000 Suomen kansalaista perheineen. 2020-luvun ulkosuomalaisten ammatillinen kirjo on laaja, heidän piirissään on korkeaa osaamista ja asiantuntemusta. Kaksoiskansalaisia ja kaksikielisiä on paljon. Lähes puolet ulkosuomalaisista on myös harkinnut paluuta Suomeen, kolmella neljästä perheellisestä ulkomailla asuvasta suomalaisesta on ulkomainen puoliso. Oma ja puolison työllistyminen koetaan suurimpina paluumuuton esteinä.

## Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry vastusti lausunnossaan esitysluonnoksen mukaista lisäystä 6 §:n 3 momenttiin, jonka perusteella henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetyn ajan (10 vuotta) kulumisenkaan perusteella. Pakolaisneuvonta katsoi, että kymmenen vuoden määräaika tulee lyhentää. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida mahdollisuus säätää ainakin kansainvälistä suojelua saaneiden ja myös oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 tai 52 a §:n perusteella saaneiden osalta mahdollisuus osoittaa henkilöllisyys luotettavasti myös sellaisella kansallisella matkustusasiakirjalla, joka ei enää ole voimassa. Lisäksi lain tasolla tulee varmistaa, että kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien sekä muiden kohdalla, jotka eivät itsestään riippumattomista syistä voi esittää Suomen viranomaisten edellyttämää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, yritykset myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, eivät vaikeuta hakijan oikeusasemaa ja viivästyä kansalaisuuden saamista eli johda automaattisesti ja perusteettomasti siihen, että hakijoiden henkilöllisyyttä ei katsota selvitettyksi.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on vuosikymmenten ajan tullut jatkuvasti esiin useita tapauksia, joissa esimerkiksi vakavasti traumatisoituneille kidutuksen ja/tai ihmiskaupan uhreille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua vaan oleskelulupa inhimillisistä syistä. Luonnoksessa sivuutetaan käytännössä täysin näiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten erityistilanne. Lisäksi edotuksessa ei ole huomioitu monia muita tosiasiallisia esteitä esittää luotettavaa asiakirjanäyttöä henkilöllisyytensä selvittämiseksi, jotka muodostaisivat ehdotetusta säännöksestä kohtuuttoman ja myös monille perusteettoman esteen kansalaisuuden saamiselle. Ehdotus olisi myös omiaan lisäämään ns. statusvalitusten määrää tilanteissa ja kuormittamaan viranomaisia, erityisesti hallinto-oikeuksia.

Kansallinen turvallisuuden osalta Pakolaisneuvonta kiinnitti huomiota siihen, että kielteisen päätöksen saaneiden mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvatakeisiin edellyttävät sitä, että hakijalla on mahdollisuus saada tieto suojelupoliisin lausunnosta ja sen perusteista. Esitysluonnosta ei ole perusteltu eikä arvioitu asianmukaisesti eikä luonnoksen ehdotus täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta eikä ennakoitavuuden vaatimusta. Luonnoksessa muutosehdotusta perustellaan sillä, että kansallisen turvallisuuden määritelmä voidaan nähdä laajemmaksi kuin valtion turvallisuus. Luonnoksessa pitkälti sivuutetaan se, että määritelmän laajuus, epäselvyys ja dynaamisuus ovat ongelmallisia ja kyseenalaisia muun muassa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä ennakoitavuuden näkökulmasta. Luonnoksessa nostetaan esimerkkinä esiin mahdolliset uhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen, jotka ovat myös hyvin laajoja ja epäselviä käsitteitä.

Nuhteettomuusedellytyksen osalta Pakolaisneuvonta katsoi, että lain odotusaikojen pidentämiselle ei ole esitetty riittäviä perusteita.

Ne pitkittäisivät ja lisääisivät hakijoiden epävarmuutta sekä vaikeuttaisivat myös kotoutumista. Odotusaikojen pidentämistä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja tiukennukselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy. Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että hyvin vähäiset rikokset estävät kansalaisuuden myöntämisen.

Pakolaisneuvonta katsoi, että esitysluonnoksen mukainen toimeentuloedellytys on perusteeton ja kohtuuton. Se on omiaan johtamaan myös siihen, että hakijat, myös lapsiperheet, eivät turvaudu työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen todellinen tarve. Mikäli toimeentuloedellytys säädettäisiin, niin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät vähintään, että lasten ja iäkkäiden lisäksi vammaiset, kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat tulisi rajata yksiselitteisesti sen ulkopuolelle. Poikkeamisedellytyksestä tulisi myös vähintään poistaa sana ”erittäin” eli poikkeamiseen tulee riittää painava syy. Vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, että lääketieteelliseltä syytä poikkeamiselle ei edellytetä pysyvyyttä. Luonnoksessa sivuutetaan ja jatkovalmistelussa tulee huomioida, että muutos tarkoittaa nykylakiin verrattuna monimutkaisempaa sääntelyä ja tulkintaa eli näin ollen myös lisätyötä viranomaisille. Maahanmuuttovirastolla on toistuvasti ollut vakavia ongelmia saada kansalaisuushakemuksia käsiteltyä asianmukaisessa käsittelyajassa.

Pakolaisneuvonta vastusti ehdotettua tiukennusta. Luonnoksesta ei ilmene asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämää perustelua sille miksi asianmukaiseen lainvalmisteluun perustuvaa laillisen toimeentulon vaatimusta olisi tarpeen muuttaa. Ehdotettu muutos olisi omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin.

Pakolaisneuvonta katsoi, että kansalaisuuden menettämiseksi 33 §:ssä säädetyn määräajan (5 vuotta) pidentämiselle ei ole esitetty asianmukaisia perusteita. Suomen kansalaisuuden saaneet lapset tulisi sulkea kokonaan kansalaisuuden menettämisen ulkopuolelle. Kansalaisuuden menettämisen laajentamista vastaan puhuu myös esimerkiksi se, että Ruotsissa perustuslaki estää kansalaisuuden menettämisen. Vähintään tiukennuksille tulisi osoittaa selkeä tarve ja peruste, mikä ei luonnoksessa toteudu.

Luonnoksen vaikutusarviointi on puutteellista. Luonnoksessa ehdotettu ja erityisesti yhdessä muiden kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahan muuttaneisiin kohdistetut tiukennukset vaikeuttavat, viivästyttävät ja joidenkin kohdalla myös estävät kansalaisuuden saamisen. Lapset saavat kansalaisuuden useimmiten kanssahakijoina yhdessä huoltajansa kanssa. Näin erityisesti kansainvälistä suojelua saaviin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin kohdistuvat tiukennukset kohdistuvat väistämättä myös perheiden lapsiin. Myös vaikutukset kotoutumiseen ovat negatiivisia, mikä ei ole kansalaisuutta hakevien yksilöiden eikä myöskään yhteiskunnan etu.

Myös esimerkiksi toimeentuloedellytyksen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen osalta arviointi ja vaikutukset eivät puolla muutosta. Luonnoksessa todetaan, että sukupuolten välinen ero kaventuu Suomessa asuttujen vuosien aikana. Miehet osallistuvat työhön tai koulutukseen naisia enemmän erityisesti ensimmäisten Suomessa vietettyjen vuosien aikana. Tämän jälkeen erot kyllä tasaantuvat. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 % naisista on työllisiä, mikä on enää 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin miehillä. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että toimeentuloedellytys tulee heikentämään ja viivästyttämään maahan muuttaneiden naisten osalta kansalaisuuden saamista. Ehdotus olisi myös omiaan lisäämään riippuvuutta puolisoista, kun 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.



Luonnoksen osalta korostuu, että kyse on yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmakirjaukseen perustuvista merkittävistä tiukennuksista, joille ei ole selvitetty eikä osoitettu mitään asianmukaisia perusteita eikä todellista tarvetta. Ehdotuksen vaikutusarviointi ja arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa. Toteuttamalla tiukennuksia limittäin ja lomittain pieninä kokonaisuuksina, hämärretään tiukennusten kokonaisvaikutuksia ja sitä, miten mittavista muutoksista tosiasiaa on kyse. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä eli lakimiesten hoitamien toimeksiantojen yhteydessä ja yleisneuvonnan yhteydenotoissa tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain ja sen tulkinnan vaikeaselkoisuus, erityisesti kun on kyse selvitetystä henkilöllisyydestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Säädösten ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät jo hakemusta jättäessään ja hakemusvaiheessa, mitä heiltä edellytetään.

## Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry katsoi lausunnossaan, että henkilöllisyyden selvittämiselvällisyys on jo nykyisellään riittävän laaja kansalaisuutta hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi eikä sitä ole tarpeen kiristää.

Maahanmuuttovirastolla on jo tällä hetkellä mahdollisuus tarvittaessa pyytää kansalaisuutta hakevasta henkilöstä suojelupoliisin lausunto. Tämä menettely on Demlan mielestä riittävä jo nykyisessä kansalaisuuslaissa. Lisäksi kansallinen turvallisuus määritellään esityksessä laveasti, mikä voi johtaa siihen, että kansalaisuuden epäminen kansallisen turvallisuuden perusteella muodostuu oikeuskäytännössä tarkoitettua tiukemmaksi.

Demla ry katsoi, että nykyinen kansalaisuuslaki asettaa nuhteettomuusedellytyksen jo nykyisellään erittäin tiukaksi. Nuhteettomuusedellytyksen tiukentamiselle ei ole esitetty painavaa syytä. Katsomme, ettei nuhteettomuusedellytyksen kiristämiseen ole tarvetta tai perusteita.

Demla ry piti turvaton toimeentulon ehdotettua määritelmää kohtuuttoman tiukkana. Työttömyysetuuden tai toimeentulotuen saaminen kolmen kuukauden ajan on hyvin mahdollinen skenaario niin kansalaisille kuin ei-kansalaisille, jotka ovat työllisyystilanteen ja työmarkkinoiden rakenteellisen syrjinnän vuoksi vielä huonommassa asemassa.

Kansalaisuuden menettämisen suhteen olisi tärkeää tarkentaa, mitä menettämisen perusteiden yhteydessä mainituilla Suomen elintärkeillä eduilla tarkoitetaan. Jos nämä liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, muodostuu tässäkin niin ikään ongelmaksi määritelmän laveus.

Demla ry katsoi, että hallituksen esityksen vaikutuksia on selvitetty huonosti ja varsinkin suhteessa muihin hallituksen ulkomaalaisoikeuden kiristyksiin vaikutusten arviointeja ei ole tehty lainkaan. Tätä ei voida pitää hyvänä lainvalmistelutapana ja hallituksen tulisi laatia kaikista ulkomaalaisoikeuden muutoksista vaikutusarvio. Esityksen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen on arvioitu hyvin niukasti. Vaikutusarvioinnissa on arvioitu, ettei esityksellä ole vaikutuksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta, vaikka esitys merkittäväällä tavalla syrjii työttömiä ja sosiaaliturvan varassa eläviä. Lausuntokierroksella oleva esitysluonnos on jo toinen kansalaisuuslain muutosesitys lyhyen ajan sisällä ja kolmas samaa lakia koskeva muutosesitys on tulossa lausuntokierrokselle kevään 2025 aikana. Demla ry katsoi, ettei ole hyvän lainvalmistelutavan mukaista muuttaa lainsäädäntöä osissa ilman, että muutosten yhteisvaikutuksista tehdään kokonaisarviota.

Demla ry vastusti muutosehdotuksia, koska ne heikentävät ulkomaalaisten mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuus. Demla ry katsoo, että kansalaisuuden saamisen ehtojen kiristäminen on tarpeetonta ja kohtuuttonta. Muutosesityksille ei myöskään ole esitetty hyväksyttäviä perusteita, ja muutosesitykset ovat kohtuuttomia ja syrjiviä. Lisäksi Demla ry vaati, että hallituksen kaikista ulkomaalaisoikeuteen liittyvistä muutosehdotuksista laaditaan kokonaisarvio erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Vain näin voidaan varmistua siitä, ettei hallituksen yksittäiset muutokset kokonaisuutena kohtuuttomasti heikennä tämän ihmisryhmän perus- ja ihmisoikeuksia.

## Tieteentekijöiden liitto

Tieteentekijät osoitti lausuntonsa koskemaan vain kansalaistamisen toimeentuloedellytykseen ehdotettuja muutoksia. Lausunnon mukaan toimeentuloedellytyksen osalta ehdotettu muutos on merkittävä. Nykyisin kansalaistaminen edellyttää selvitettyä, laillista toimeentuloa, kun taas ehdotettu muutos edellyttää turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytys esitetyllä tavalla on liian tiukka ja tulee merkittävästi vähentämään Suomen houkuttelevuutta myös kansainvälisten osaajien silmissä. Lisäksi se heikentää jo Suomessa olevien asemaa ja voi vaikuttaa heidän kotoutumiseensa negatiivisesti.

Myös tutkijat kohtaavat työttömyyttä työurallaan rahoitusjaksojen ja työsuhteiden katkoissa. Lähes 30 % nuoremmista tutkijoista on kokenut työttömyyttä (ks. Tieteentekijöiden kyselyt nuoremmille tutkijoille 2017–2024), vaikka tutkijakoulutettujen työttömyysaste on yleistä työttömyyttä alhaisempi. Koska tutkijoiden työmarkkinat ovat Suomessa pienet ja rekrytointi- ja arviointiprosessit kestävät tyypillisesti useita kuukausia, mahdollinen työttömyysjakso pitkittyy monen kohdalla helposti yli kolmen kuukauden kestoiseksi. Laboren vastikään julkaisema tutkimus Työttömät tohtorit – seitsemänsadan tohtorin puheenvuoro (Idström 2024) näyttää, että tohtoreiden työttömyys pitkittyy helposti yli kuuden kuukauden, vaikka kyseessä ovat juuri ne korkeasti koulutetut erityisosaajat, joita maamme kipeästi tarvitsee kasvun ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi.

Hallituksen esitys heikentää prekaarissa asemassa olevien tilannetta entisestään ja voi aiheuttaa esimerkiksi sen, että työttömyysturvaa jätetään hakematta, jotta kansalaisuuden edellytykset eivät vaarantuisi. Epävarmuus omasta toimeentulosta voi aiheuttaa monenlaisia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja on omiaan heikentämään kotoutumista. Taloudellisten haasteiden lisäksi kansainvälisen tutkijan kohtaama työttömyys voisi jatkossa muodostaa vakavan esteen muutoin mahdolliselle ja toivotulle kansalaistamiselle.

Käsillä oleva hallituksen esitys on ristiriidassa hallituksen aiemmin läpiviemän esityksen kanssa, jonka mukaisesti työperusteisen oleskeluluvan suoja-aika työn päättymisen jälkeen rajattiin kolmeen tai erityisosaajien kohdalla kuuteen kuukauteen. Kyseisen hallituksen esityksen lausuntokierroksella keskeisin vaade koskien kansainvälisiä osaajia oli, että etenkin kolmen kuukauden aikaraja on aivan liian lyhyt ottaen huomioon korkeasti koulutettujen osaajien rekrytointiprosessit ja työmarkkina Suomessa.

Turvaton toimeentuloedellytyksen muotoilu on hyvin ongelmallinen. Tämä johtuu edellä esitetyn lisäksi myös siitä, että tällä hetkellä (tammikuu 2025) aikuisen kansalaisuushakemusten odotettavissa oleva käsittelyaika Migrissä on 9–31 kuukautta. Koska hallituksen esityksessä toimeentuloedellytyksen tarkastelu-aika määritellään kahdeksi vuodeksi ennen hakemuksen käsittelyä, tarkoittaa tämä käytännössä, että henkilö ei voi hakemusta jättäessään tietää, tuleeko hän täyttämään kansalaistamisen edellytykset siinä vaiheessa, kun hänen hakemuksensa noin kahden vuoden kuluessa otetaan käsittelyyn.

Kansalaisuutta hakevan henkilön tulisi voida luottaa siihen, että hän hakemusta jättäessään tietää, millä perustein hänen hakemustaan käsitellään ja voi siten katsoa hakevansa kansalaisuutta. Nyt henkilö joutuu maksamaan useita satoja euroja kansalaisuushakemuksestaan vailla varmuutta siitä, täyttääkö hän kansalaistamisen edellytykset useiden kuukausien tai jopa vuosien päästä hakemuksen jättämisestä. Jos yksilön hakemuksen kohtalosta ovat riippuvaisia myös muut perheen jäsenet, on tilanne täysin kohtuuton.

Hallituksen esitys muuttaisi Suomen kansalaistamisen ehdot yhdeksi tiukimmista Euroopassa – Tanskan ohella. Kun muut keskeiset verrokkimaat, kuten Ruotsi, Norja ja Itävalta, ovat kansalaistamisen toimeentuloedellytyksen suhteen huomattavasti väljempinä, täytyy kysyä, miten Suomi aikoo todellisuudessa vahvistaa houkuttelevuuttaan ulkomaisen työvoiman ja osaajien silmissä. Tieteentekijät ei kannattanut hallituksen esitystä kansalaistamisen toimeentuloedellytyksen tiukentamisesta.

### Kuurojen Liitto ry

Kuurojen liitto ry:n lausunnon mukaan kuurojen maahanmuuttajien on vaikeampi työllistyä kuin kuulevien maahanmuuttajien. Toimeentuloedellytys voi jäädä täyttymättä vain siksi, ettei ole saanut työhaastattelukutsua yrityksistä huolimatta tai ei ole saanut tulkkia työhaastatteluun. Liian moni työnantaja vetoaa kuuron työnhakijan kohdalla siihen, että kuulon puute on turvallisuusriski. Kuuroa maahanmuuttajaa ei saa rangaista, mikäli hän ei pysty työllistymään työnantajien ennakkoluulojen vuoksi.

Kuurojen Liitto ry halusi myös muistuttaa, että Suomessa on vain yksi viittomakielistä kotoutumiskoulutusta järjestävä taho, Kuurojen Kansanopisto Helsingissä. Lisäksi launnossa otettiin jo kantaa tulevaan kansalaisuuskokeeseen. Kansalaisuuskokeesta olisi luotava sellainen, jonka myös kuuro maahanmuuttaja pystyy suorittamaan, jotta kuurojen maahanmuuttajien ryhmää ei perusteetta syrjitä vammaan ja kielen perusteella. Kansalaisuuskoe tulee voida suorittaa viittoen niin, että käytössä tulkit, joka kääntää viitotut vastaukset puhutulle suomele viranomaisen läsnä ollessa. Mikäli kaikille asetetaan vaatimus kirjallisen kokeen suorittamisesta poikkeuksetta, tulee kuuroille maahanmuuttajalle antaa lisäaikaa kirjoitetun suomen kielen riittävän vahvaan oppimiseen.

### Kuuloliitto ry

Kuuloliitto lausui pitävänsä äärimmäisen tärkeänä, että nyt säädettävästä toimeentuloedellytyksestä voidaan esityksen mukaan poiketa vammaisuuden vuoksi. Esitystä tulee kuitenkin tarkentaa siltä osin, missä tilanteissa poikkeaminen on mahdollista ja miten poikkeamisen edellytykset todennetaan. Maahan muuttavan kuulovammaisen henkilön toimeentulon hankkiminen on harvoin joko-tai-tilanne. Osa kuulovammoista on eteneviä ja kuulovammaisuuteen voi liittyä muuta vammaisuutta ja oireyhtymiä. Näissä tilanteissa henkilön työkyky voi vaihdella. Osalla henkilöistä kuulovamma mahdollistaa vain osa-aikaisen työllisyyden.

Nykyisellään esitys uhkaa kannustaa vammaisia maahanmuuttajia kokoaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle sen sijaan, että he pyrkisivät pysymään työmarkkinoiden piirissä ja hankkimaan ja saamaan työkykyään vastaavaa työtä, myös osa-aikaisesti. Vammaiselle hakijalle voisi olla kansalaisuuden saamisen näkökulmasta järkevämpää pyrkiä saamaan työkyvyttömyyseläkepäätös kuin yrittää saada töitä, mikäli hänellä on vaikeuksia onnistua siinä vammansa ja esimerkiksi siihen liittyvän syrjinnän vuoksi. Esitys uhkaa myös asettaa kuulovammaiset hakijat eriarvoiseen asemaan muihin hakijoihin nähden ja evätä kuulovammaisilta hakijoilta mahdollisuuden kansalaisuuteen heidän vammansa vuoksi.

Kuuloliitto kiitti, että esityksessä mainitaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. Vammaisten henkilöiden oikeuksien käsittely jää kuitenkin pinnalliseksi, eikä esityksestä ole tehty lainkaan vammaisvaikutusten arviointia. Kuuloliitto esitti, että hallituksen esitykseen sisällytetään vammaisvaikutusten arviointi ennen sen antamista eduskunnalle.

Kuulovammaisten hakijoiden mahdollisuuksiin opiskella kansalliskieliä, osoittaa kielitaitonsa tai hakea poikkeamista kielitaitoedellytyksistä kansalaisuuslain 18 b §:n nojalla liittyä epäkohtia, jotka tulisi korjata nyt, kun kansalaisuuslakia muutetaan. Kuuloliitto esitti, että myös yleisessä kielitutkinnossa otetaan huomioon kokelaan kuulovamma ja mahdollistetaan tutkinnon suorittaminen tarvittaessa ilman ääniaineistoa. Vaikeasti kuulovammaisen tai kuuroutuneen henkilön kielitaidon arvioinnissa tulee olla keskiössä kielen tekstin ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Jos kielitaidon osoittamisessa vaaditaan puheen ymmärtämisen osoittamista, tulee sen tapahtua tavalla, joka on kuulovammaiselle esteetön ja saavutettava. Lähtökohtaisesti esitämme kuitenkin, että vaikeasti kuulovammaisen tai kuuroutuneen kansalaisuutta hakevan kielitaitoa mitattaisiin ilman ääniaineistoja.

### Ulkoministeriön puolisoyhdistys ULPU ry

Ulkoministeriön puolisoyhdistys ULPU ry esitti lausunnossaan, että lakiesityksessä huomioitaisiin ulkoministeriön työntekijöiden puolisojen asema, joka tunnustettiin myös kansalaisuuslain muutoksen ensimmäisessä vaiheessa. Puolisoilla ja perheillä on tärkeä merkitys niin virkahenkilöpuolisoiden kuin koko ulkoministeriön työlle, joten nyt käsittelyssä olevalla lakiesityksellä ei pidä luoda perheille esteitä ulkomaankomennuksille lähtöön tai aiheuttaa ristiriitaa aiemmin hyväksytyyn lakiesitykseen (1. vaihe, 5.7.2024/474) kanssa.

ULPY ry:n näkökulmasta esityksen ongelmallisin kohta on esitetty muutos toimeentuloedellytykseen (17 a §), jonka mukaan kansalaisuuden hakija ei ole viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saanut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen kolmea kuukautta pidempään. Tämä rajoitus asettaisi merkittävän haitan ulkoministeriön työntekijöiden puolisoille kansalaisuuden hakemiseen erityisesti heidän palatessaan komennukselta Suomeen, ja se voi myös muodostaa perheelle esteen seuraaville ulkomaankomennuksille lähtöön. Komennukselta palaava puoliso on saattanut olla useita vuosia kokonaan poissa työelämästä tai Suomen työmarkkinoilta, eikä uudelleen integroituminen työmarkkinoille tapahdu nopeasti.

ULPU ry muistutti, että kansalaisuuslain muutoksen 1. vaiheessa hyväksyttiin poikkeus (22 a §), jonka mukaan henkilö, jonka puoliso on Suomen kansalainen ja työskentelee valtion diplomaattisen edustuston, siihen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulinviraston palveluksessa, voi saada Suomen kansalaisuuden kahden vuoden asumisajan perusteella. Toimeentulon osoittamista koskeva 17 a § uhkaa mitätöidä tämän poikkeuksen vaikutuksen monien puolisojen kohdalla tai vähintään synnyttää merkittävän viiveen kansalaisuuden hakemiselle. Siksi se luo ristiriidan kansalaisuuslain muutoksen 1. ja 2. vaiheen välille ja voi vaikeuttaa ulkoministeriön toimintaa ulkomaanedustuksen paikkojen täytön osalta.

Tämän välttämiseksi ja sen takaamiseksi, että Suomen asioita voidaan ulkomaille valita hoitamaan siihen parhaiten soveltuvat henkilöt ja että laki mahdollistaa kansalaisuuden saamisen ulkoministeriön työntekijöiden puolisoille ilman merkittäviä kielteisiä vaikutuksia Suomen ulkomaanedustukseen, ULPU ry esittää, että lakiesitykseen tehdään lisäys, jonka mukaan pykälän 17 a §:n sisältämä kolmen kuukauden rajoitus ei ulotu niihin ulkoministeriön työntekijöiden puolisoihin, joita koskee kansalaisuuslain 22 a §:ssa mainittu poikkeus.

Tai vaihtoehtoisesti kyseisessä poikkeuksessa määriteltyjen henkilöiden puolisoasema rinnastettaisiin erittäin painavaan syyhyn, jonka perusteella kolmen kuukauden rajoituksesta voidaan poiketa. Muutoksella taattaisiin tasa-arvoinen kohtelu ulkoministeriön työntekijöiden puolisoitten kesken ja ehkäistäisiin esimerkiksi puolison alkuperäisen kansalaisuuden tai perheen komennushistorian vaikutus siihen, kenellä on mahdollisuus hakea Suomen kansalaisuutta ja kenellä ei.

Ulkoministeriön työntekijöiden puolisoilla ei voida olettaa olevan toimeentulovaikeuksia tai että heidän kotoutumisessaan olisi muutoinkaan odotettavissa ongelmia. Poikkeus koskee myös lukumääräisesti pientä joukkoa.

## Familia ry

Kahden kulttuurin perheiden järjestö Familia ry katsoi lausunnossaan, että kansalaisuutta hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittämismääräisyys on nykyisellään riittävän kattava eikä sitä ole tarpeen tiukentaa.

Lakiesityksen keskeinen haaste kansallisen turvallisuuden osalta liittyy kansallisen turvallisuuden käsitteen laveuteen, joka voi johtaa oikeusturvan heikentymiseen, hakijoiden yhdenvertaisuuden vaarantumiseen ja kansalaisuus päätösten tulkinnanvaraisuuden kasvuun. Selkeiden rajojen määrittely kansallisen turvallisuuden perusteisiin on lisättävä esitykseen.

Nykyinen kansalaisuuslaki asettaa nuhteettomuuden vaatimukset jo tiukoiksi, eikä niiden tiukentamiselle ole perusteltua syytä. Odotusaikojen pidentäminen lisää hakijoiden epävarmuutta. Hyvin pienet tai vanhat rikokset voivat johtaa kansalaisuuden epäämiseen, vaikka ne eivät välttämättä kerro hakijan halukkuudesta noudattaa yhteiskunnan sääntöjä. Tämä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, erityisesti vähäisten rikosten tai nuoruudessa tehtyjen virheiden kohdalla. Rikoksiin perustuvia odotusaikoja tulisi arvioida perusoikeuksien näkökulmasta, ja niiden tiukentamiselle olisi oltava selkeä yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävät perusteet.

Toimeentuloedellytyksen tiukentamisella on merkittäviä haittoja kahden kulttuurin perheiden näkökulmasta. Toimeentuloedellytykseen ehdotetaan sellaisia muutoksia, joiden seurauksena työllistymisen merkitys kansalaisuuden saamiselle kasvaisi. Suunnitellut muutokset rankaisevat kansalaisuutta hakevaa siitä, jos ei ole onnistunut työllistymään. Suomen työmarkkinoilla on suuri ongelma rasmin ja syrjinnän osalta, eikä työllistyminen ole näiden vuoksi helppoa maahan muuttaneelle. Työsuhteet voivat myös olla määräaikaista ja osa-aikaista, jonka vuoksi voi joutua hyödyntämään toimeentulotukea tai työttömyyskorvausta. Näihin liittyvät työttömyysjaksot voivat estää toimeentuloehdon täyttymisen ja pitkittää kansalaisuuden saantia. Maahan muuttaneet ovat myös heikommassa asemassa työmarkkinoilla muun muassa kielitaidon ja puuttuvien verkostojen vuoksi. Lisäksi tällä hetkellä työnsaanti on vaikeaa ja haku voi kestää pitkään.

Taloudellinen epävarmuus voi lisääntyä kahden kulttuurin perheissä, kun etuuksien hakemista mahdollisesti vältellään kansalaisuushakemuksen mahdollisten kielteisten vaikutusten pelossa, mikä voi johtaa toimeentulo-ongelmiin perheessä ja heikentää perheen hyvinvointia. Taloudellinen vastuu perheessä voi kaatua tällöin toisen puolison, usein suomalaisen puolison harteille.

Jos ehdotettu muutos toimeentuloedellytyksistä pysyy siitäkin huolimatta, että sitä on useissa lausunnoissa kritisoitu, pitäisi esitykseen lisätä poikkeus Suomen kansalaisen puolison osalta, ettei toimeentuloedellytyksiin ehdotettuja muutoksia työttömyysjakson osalta säädettäisi Suomen kansalaisen puolisolle. Tämä noudattaisi myös perhesideperusteisen oleskeluluvan toimeentuloedellytystä Suomen kansalaisen puolison osalta, joissa turvattua toimeentuloa ei edellytetä lupaa haettaessa.

Familia vastusti esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia, koska ne heikentävät ihmisten oikeuksia ilman, että näille on esitetty painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä peruste. Kansalaisuuslakiin kuin ulkomaalaislakiin tehtyjen/tehtävien muutoksien lähtökohta on sanktioiminen, velvoitteiden lisääminen sekä maahan muuttaneiden yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden heikentäminen. Lakimuutokset heikentävät merkittävästi maahan muuttaneiden mahdollisuutta tulla yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi ja päästä osallistumaan täysipainoisemmin poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen toimintaan verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön.

Suomessa asuvat kahden kulttuurin perheet asuvat täällä pysyväisluonteista perhe-elämää, ja heille nyt jo tehdyt sekä suunnitellut muutokset vaikuttavat merkittävästi siihen, miten toinen puoliso pystyy osallistumaan yhteiskuntaan ja vaikuttamaan esimerkiksi oman perheen tai omien lapsien asioihin poliittisesti (äänestäminen tietyissä vaaleissa tai kansalaisaloitteiden tekeminen ja allekirjoittaminen). On myös edustuksellisuuden ja demokratian kannalta huolestuttavaa, että lakimuutosten myötä moninaistuvan Suomen väestön osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia heikennetään.

Väestöpoliittisesti kahden kulttuurin perheiden merkitys on Suomelle myös suuri. Kahden kulttuurin perheissä toinen puoliso on muuttanut Suomeen rakkauden ja perheen perustamisen vuoksi. Suomessa asuu avo- tai avioliitossa yli 88 500 kahden kulttuurin paria ja perhettä, joissa toinen puolisoista on syntynyt Suomessa ja toinen ulkomailla. Lisäksi Suomessa asuu yli 17 000 kahden kulttuurin perhettä, joissa molemmat puoliset ovat syntyneet ulkomailla, mutta keskenään eri maissa. (Tilastokeskus 2023). Noin puolet heistä ovat lapsiperheellisiä. Kaiken kaikkiaan 7,2 % suomalaisista perheistä on siis kaksikulttuurisia. Kansalaisuuden mukaan tarkasteltuna suomalaiset solmivat vuosittain 2500–3000 kansainvälistä avioliittoa. Kaksikulttuuristen perheiden määrä on nelinkertaistunut 30 vuodessa.

Familia esitti vakavan huolen siitä, että hallitus tekee merkittäviä kiristyksiä kansalaisuuslainsäädäntöön ja ulkomaalaislainsäädäntöön ilman, että kiristyksestä ja hyvin laajasta määrästä lakiesityksiä tehdään minkäänlaisia yhteisvaikutusten arviointeja. Hallituksen tavoitteena tuntuu olevan maahan muuttaneiden elämän ja osallisuuden hankaloittaminen Suomessa. Näillä muutoksilla on kuitenkin yhtä lailla vaikutuksia moneen Suomen kansalaiseen ja suomalaiseen lapsiin, kun toisen vanhemman tai puolison tilannetta ja mahdollisuuksia heikennetään. On tärkeää, että tuodaan esille myös näiden kaikkien muutosten negatiiviset vaikutukset Suomessa asuvien perheiden hyvinvointiin. Yhtä lailla näillä kiristyksillä on heikentäviä vaikutuksia Suomen houkuttelevuuteen ulkomaalaisten osalta ja maakuvaan. Familia vaati, että kaikista ulkomaalais- ja kansalaisuuslakiin tehdyistä muutosehdotuksista ja muutoksista laaditaan kokonaisarvio perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

## [Pelastakaa lapset ry](#)

Pelastakaa Lapset ry katsoi lausunnossaan, että kansalaisuuslain uudistaminen on merkittävä mahdollisuus parantaa lapsen oikeuksien toteutumista Suomen lainsäädännössä YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten ja huomautusten mukaisesti. Valitettavasti hallituksen esitysluonnos pohjautuu pelkästään pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin kansalaisuuden ehtojen kiristämisestä. Olisi kustannustehokasta ja johdonmukaista tehdä muutoksia kokonaisvaltaisesti ja ottaa samalla huomioon kaikki Suomen valtion saamat ihmisoikeustoimielinten suositukset ja huomautukset. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi Suomea velvoittavat muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) koskeva yleissopimus (SopS 6/1976) sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998).

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artikla 2 edellyttää, että lasta ei saa syrjiä eikä hänen oikeuksiensa toteutumista saa estää mikään hänen vanhempiinsa liittyvä syy. YK:n lapsen oikeuksien komitean sekä siirtolaisia ja heidän oikeuksia käsittelevässä yhteisessä yleiskommentissa numero 22 (CRC/C/GC/22), kohdassa 21, täsmennetään, että kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta lasten tai heidän vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä iästä, sukupuolesta, sukupuoli-identiteetistä tai seksuaalisesta suuntautumisesta, etnisestä tai kansallisesta alkuperästä, vammaisuudesta, uskonnosta, taloudellisesta asemasta, siirtolaisasemasta/oleskeluoikeusasemasta, kansalaisuudettomuudesta, rodusta, ihonväristä, siviilisäädystä tai perheasemasta, terveydellisestä tilanteesta tai muista sosiaalisista olosuhteista, toimista, ilmaistuista mielipiteistä tai vakaumuksesta. Tätä sovelletaan täysimääräisesti jokaiseen lapseen ja hänen vanhempiinsa riippumatta muuton syistä ja siitä, onko lapsi huoltajansa seurassa tai ilman huoltajia, liikkeellä tai muutoin asettautunut, onko hänellä henkilöasiakirjoja tai onko hän jossakin muussa asemassa.

Hallituksen esityksen luonnos sisältää muutoksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin henkilöllisyyden, turvallisuuden, nuhteettomuuden ja toimeentulon osalta. Pelastakaa Lapset piti tärkeänä, että henkilöllisyyden osalta ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta kansainvälistä suojelua saaviin eikä kansalaisuudettomiin hakijoihin. Se piti kestävämmänä, että toimeentuloon liittyen ehtojen kiristämistä sovellettaisiin myös kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin hakijoihin. Suomen kansalaisuutta tavoittelevat henkilöt ja heidän perheensä kuuluvat usein kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Heidän ei ole välttämättä yksinkertaista tai mahdollista hankkia virallisia asiakirjoja lähtömaistaan henkilöllisyyden todistamiseksi. Lapsilla ei ole käytännössä mitään mahdollisuuksia todentaa henkilöllisyyttään.

Suomalaiset työmarkkinat eivät myöskään ole vastaanottavat kotoutumisensa alkutaipaleella olevalle henkilölle, jolla ei ole täydellistä kielitaitoa eikä kansalaisuutta. Talouden suhdannevaihtelut, koulutuksen puute (tai Suomessa pätemätön koulutus) ja syrjintä voivat hankaloittaa toimeentulovaatimuksen täyttämistä. Esityksessä kiristettäväksi ehdotetut nuhteettomuusvaatimukset voivat muodostua kohtuuttomiksi. Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden perumiseen liittyvää määräaika nostettavaksi viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Kansalaisuuden voisi menettää esimerkiksi, jos on antanut vääriä tai puutteellisia tietoja kansalaisuutta myönnettäessä. Lisäksi nuhteettomuusvaatimuksen rikkominen voisi merkittävästi pidentää jo alkanutta kansalaistamisprosessia.

Nuhteettomuusvaatimus koskisi esityksen mukaan jo 15 vuotta täyttäneitä. Nykyisessä kansalaisuuslaissa on edelleen maininta myös siitä, että hakijan täytyy olla täyttänyt 18 vuotta tai avioitunut tätä ennen. Alaikäisillä ei ole enää Suomen lain mukaan mahdollisuutta avioitua edes poikkeusluvalla, joten olisi tarpeellista päivittää kansalaisuuslakia myös tältä osin. Kuten Lapsiasiavaltuutettu on myös nostanut lausunnossaan esille, myös adoptiolapsia koskeva lainkohta olisi syytä muuttaa, koska nykyinen muotoilu rajaa yli 12-vuotiaat adoptiolapset ulkopuolelle. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia. Lainsäädäntömme täytyy täyttää sopimuksen velvoitteet myös tältä osin.

Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi on puutteellista ja riittämätöntä. Esityksessä ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla on käytännössä epäsuoria ja välillisiä, mutta merkittäviä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsille haetaan pääsääntöisesti kansalaisuutta yhdessä heidän vanhempiensa kanssa, joten kansalaisuuden epäminen vanhemmilta johtaa kansalaisuuden epäamiseen myös heidän lapsiltaan. Näitä tilanteita syntyisi esimerkiksi, jos työttömänä oleva vanhempi ei täyttäisi toimeentulovaatimusta, eli hakijana oleva lasten huoltaja ei olisi saanut saada työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan edeltävien kahden vuoden aikana.

Hallituksen esityksessä viitataan myös myöhemmin käyttöön otettavaan kansalaisuuskokeeseen, jolla testattaisiin hakijoiden riittävää kotoutumista Suomeen.

On huolestuttavaa, että esityksessä viitataan siihen, että kansalaisuuskoee koskisi lähtökohtaisesti myös kansainvälistä suojelua saavia ja kansalaisuudettomia hakijoita. Lasten kansalaisuuden saaminen olisi siis kiinni myös siitä, kuinka hänen huoltajansa suoriutuu kansalaisuuskoekkeesta. Ottaen huomioon jo toteutettu asumisaikavaatimuksen pidentäminen kahdeksaan vuoteen, on vaarana, että kansalaisuuden saamiseen liittyvä prosessi on kohtuuttoman pitkä ja vaativa. Voi syntyä tilanteita, joissa koko elämänsä Suomessa elänyt lapsi voi menettää kansalaisuutensa, vaikka hänen vanhempansakin olisivat eläneet jo 18 vuotta Suomessa. Ei ole inhimillisesti eikä yhteiskunnallisesti kestävä, että Suomeen täysin kotoutuneet tai täällä koko elämänsä eläneet voisivat menettää kansalaisuuden.

### Monimuotoiset perheet -verkosto

Monimuotoiset perheet -verkosto lausui henkilöllisyyden osalta, että nykyinen selvittämisvelvollisuus on riittävän kattava eikä sitä kannata tiukentaa, mikäli tavoitteena on Suomeen asettuneiden henkilöiden integroitumisen mahdollistaminen yhteiskuntaan.

Verkoston mukaan nykyinen lainsäädäntö antaa jo mahdollisuudet laajasti harkita kansalaisuuden myöntämistä valtion turvallisuutta, etua tai yleistä turvallisuutta harkiten. Säännöksen muuttaminen kansalliseksi turvallisuudeksi lisäisi todennäköisesti tulkinnan mahdollisuuksia, epäselviä tilanteita sekä oikeuskäsittelyyn päätyviä tapauksia. Kansallinen turvallisuus tulisivatkin määritellä äärimmäisen tarkasti, jotta on sekä hakijalle että lain toimeenpanijalle ja oikeuslaitokselle selvää, mitä tarkoitetaan.

Verkosto lausui nuhteettomuusedellytyksen osalta, että nykyiset lain vaatimukset ovat jo erittäin tiukkoja, eikä tiukennuksille ole tarvetta tai riittäviä perusteita. Epävarmuuden ja odotusaikojen lisääminen heikentää kotoutumista ja luottamusta yhteiskuntaan. Rikosten huomioimisessa tulee olla kohtuullinen, koska pienten ja vanhojen rikosten vuoksi kansalaisuuden epäminen voi turvallisuuden sijaan lisätä yhteiskunnasta eriytymistä ja haluttomuutta noudattaa sen sääntöjä.

Verkoston mukaan toimeentuloa vaatimuksia ei tule lisätä, sillä ne estävät kotoutumista jo nykytasolla. Kansalaisuutta ei tule sitoa pelkkään työllistymiseen, sillä hakijan työttömyys voi johtua täysin hänestä riippumattomista syistä, kuten työmarkkinatilanteesta ja työelämän rasismista ja syrjinnästä. Kansalaisuutta hakeva voi myös olla integroitunut yhteiskuntaan muilla tavoin, esimerkiksi vanhempana tai vapaaehtoistyössä. Jos ehdotettuun muutokseen kuitenkin päädytään, tulee esitykseen lisätä poikkeus Suomen kansalaisen puolison osalta sekä suomalaisten lasten vanhempien osalta. Näille henkilöille ei tule asettaa työttömyysjaksoon liittyviä säästöjä. Tämä olisi linjassa perhesideperusteisen oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen kanssa.

Kansalaisuuden menettämisestä verkosto lausui, että lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon tässäkin tapauksessa, mikäli henkilö on vanhempi.

Verkoston mukaan esityksistä tulisivatkin laatia sekä lapsi- ja tasa-arvovaikutusten arvioinnit että yhteisvaikutusten arviointi muiden maahanmuuttopolitiikan muutosten kanssa. Myös vaikutukset Suomen kansalaisten puolisoitten ja lasten osalta tulisi erikseen tarkemmin selvittää. Tutkimus kotoutumisesta ja sen edellytyksistä ei tue tiukennusten tekemistä maahanmuutto-, ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädäntöön, päinvastoin lainsäädäntö voi muodostua esteeksi ja kuopaksi kotoutumisen ja yhteiskuntaan täysivaltaisena, vastuunsa kantavana jäsenenä osallistumisen tielle. Kansalaisuuslain kohtuuttomat tiukennukset heikentävät myös Suomen kansalaisten ja suomalaisten lasten asemaa, sillä kansalaisuuslain kiristykset koskevat myös suomalaisten puolisoita sekä lasten vanhempia.



Naisasialiitto Unioni lausui kansallisen turvallisuuden osalta peräänkuuluttavansa kansalaisuutta hakevien oikeusturvan varmistamista. On olennaista, että kielteisestä päätöksestä voi valittaa tosiasiallisesti ja tehokkaasti, ja että kielteiselle päätöksen syyt ovat läpinäkyvät ja ymmärrettävät.

Naisasialiitto Unionin mukaan lakiluonnos ei huomioi nykyaikaisten työmarkkinoiden pirstaleista luonnetta määräaikaistensa ja osa-aikaisten työsuhteiden myötä. Epätavalliset työsuhteet osaltaan kasvattavat ajoittaista etuun turvautumisen tarvetta. Vain ne, joiden taloudellinen tilanne olisi huomattavan vankka, voisivat sinnitellä yli mahdollisten työttömyysjaksojen ilman turvautumista työttömyysetuuksiin. Lakiluonnoksessa perustellaan sukupuolivaikutusten vähäisyyttä sillä, että maahan muuttaneiden naisten korkeat työttömyysluvut tasoittuvat 10 vuoden aikana suhteessa miehiin. Naisasialiitto Unioni korostaa, että vaikutusarvioinnissa ei huomioida esitettyjen tilastojen rinnalla työelämän pirstaleista luonnetta tai osa-aikaisten ja määräaikaisten työsuhteiden yleisyyttä. Maahan muuttaneiden naisten työllistymisen muodot vaatisivat huomattavasti tarkempaa perehtymistä, jotta lakiluonnoksen sukupuolivaikutusten arviointi pitäisi vettä.

Lakiluonnoksen sukupuolivaikutusten arviointi ei ota huomioon esimerkiksi vanhempainvapaalta työelämään siirtymisen mahdollisia vaikeuksia. Kansalaisuuden hakemista suunnitteleva henkilö joutuisi huomattavan vaikeaan rulettiin, jos hänen täytyisi arvioida vuosia etukäteen syrjivien ja epävarmojen työmarkkinoiden, mahdollisen perhevapaan ja kansalaisuusedellytysten samanaikaisia mahdollisuuksia. Lisäksi vedotaan siihen, että kotona pysyminen lasten hoitoa varten on mahdollista ilman vaikutusta toimeentulo vaatimuksen täyttämiseen puolison tulojen kautta, kunhan ei itse turvaudu työttömyys- tai toimeentulotuen etuun. On kohtuutonta, että lakiesitys vahvistaisi kotona lapsia varten pysyvän vanhemman eli useimmiten äidin riippuvuussuhdetta puolisonsa tuloista kansalaisuuskelppoisuutensa kohdalla. Tämä voi vaarantaa esimerkiksi väkivaltaisessa suhteessa elävien turvallisuuden.

On myös epäselvää, miten korkeita tuloja puolisoilta edellytettäisiin, jotta sen voidaan katsoa kattavan kahden aikuisen ja lasten taloudelliset edellytykset elämään toimeentuloedellytyksen täyttämiseksi.

Naisasialiitto Unioni vastusti lakiluonnoksessa esitettyjä muutosehdotuksia, sillä ne heikentäisivät ihmisoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista, ja jo nyt heikoimmassa asemassa olevien asemaa yhteiskunnassa. Esitetyt muutosehdotukset kohdistuvat erityisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleviin ihmisiin, joille kansalaisuus olisi merkittävä askel kohti turvallisuutta, pysyvyyttä ja täysivaltaista osallisuutta yhteiskunnassa.