Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VASTINE
11.6.2025
Roope Jokinen ja Hanna Pihkanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 19/2025 vp) eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Vastineena hallintovaliokunnalle annettuihin lausuntoihin hallituksen esityksestä HE 19/2025 vp sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Esityksen tavoitteet ja perustelut

Eräissä asiantuntijalausunnoissa katsottiin, etteivät esitetyt muutokset ole tarpeellisia tai tarkoituksenmukaisia. Joidenkin lausuntojen mukaan esityksessä ei tuoda riittävästi esiin nykytilaan liittyviä muutostarpeita tai perustella sitä, miten esityksen ehdotuksilla saavutetaan esityksen keskeiset tavoitteet.

Sisäministeriö viittaa lain tavoitteiden ja ehdotusten asiaperustelujen osalta hallituksen esityksen perusteluihin sekä hallintovaliokunnalle jo antamaansa lausuntoon. Sisäministeriö katsoo, että esityksessä on kuvattu muun muassa onnistuneeseen kotoutumiseen, turvallisuuteen ja viranomaisten toimintaedellytyksiin liittyviä tavoitteita. Sisäministeriön näkemyksen mukaan nykytilaa on arvioitu kattavasti hyödyntäen muun ohella tuomioistuinkäytäntöä, erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia sekä kansainvälistä vertailua. Esityksessä on perusteltu ehdotetut ratkaisut esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä esitetty arvio muista valmistelun aikana esillä olleista ratkaisuvaihtoehdoista.

2. Toimeentuloedellytys

Esityksessä ehdotetaan uutta toimeentuloedellytystä, jonka myötä työttömyys voi jatkossa vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen aiempaa enemmän.

Työ- ja elinkeinoministeriö, *Asianajajaliitto*, *SAK*, *STTK* ja *Akava* nostivat esiin yleisen työllisyystilanteen merkityksen edellytyksen täyttämiselle.

Kela, *SAK*, *STTK* ja *Akava* käsittelivät lausunnoissaan osa-aikatyön huomioimista.

Oikeusministeriö, *sosiaali- ja terveysministeriö* sekä *Kela* nostivat esiin toimeentulotuen perhekohtaisuuden.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, *Asianajajaliitto*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* ottivat lausunnoissaan kantaa työttömyysturvaetuuteen turvautumisen kestoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö, *Maahanmuuttovirasto* ja *Pakolaisneuvonta* arvioivat, että toimeentuloedellytys voi vaikuttaa joidenkin sosiaaliturvaetuuksien nostamiseen.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettava sääntely ei estäisi sosiaaliturvaetuuksien saamista. Joillakin etuuksilla voisi kuitenkin olla vaikutusta kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaessa tarkasteltaisiin rajattua kahden vuoden ajanjaksoa, joka ajoittuisi välittömästi ennen kansalaisuushakemuksen ratkaisemista. Näiden kahden vuoden aikana hakija olisi voinut saada erilaisia sosiaaliturvaetuuksia ja hän voisi silti täyttää toimeentuloedellytyksen, kunhan työttömyysetuuden ja/tai toimeentulotuen saamisen kesto ei tuona ajanjaksona olisi ylittänyt kolmea kuukautta. Näin sääntelyssä huomioitaisiin esimerkiksi lyhytaikaiset työttömyysjaksot, jotka eivät estäisi toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Työttömyysetuuteen laskettaisiin myös osa-aikatyön yhteydessä maksettava soviteltu työttömyysetuus. Perheellisille henkilöille toimeentulotuki olisi perhekohtainen. Muutoin esimerkiksi perhe-etuuksien, opintotuen, asumistuen tai eläkkeen saaminen ei vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen, kunhan hakija ei olisi turvautunut keskeisesti työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen.

Ehdotuksella on pyritty yhdenmukaiseen toteutukseen pysyvän oleskelun edellytyksiin verrattuna. Malli olisi lisäksi verraten yksinkertainen, ja edellytyksen täyttymisen ennakoiminen olisi selkeää esimerkiksi hakijan näkökulmasta. Samalla esityksessä on pyritty huomioimaan hakijoiden erilaisia tilanteita, kuten hakemuksen jättämisen jälkeen ajoittuva työttömäksi jääminen, jota koskeva esimerkki sisältyy ehdotetun 17 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin. Esityksessä (s. 43) on otettu huomioon, että kotoutuminen etenee maassa asuttujen vuosien myötä. Tarkastelujakson rajaamisella kahteen viimeksi kuluneeseen vuoteen on tavoiteltu sitä, että edellytyksen pystyisi myös mahdollisen työttömyyden jälkeen täyttämään kohtuullisen ajan kuluessa. Tällä tavoin on pyritty huomioimaan niin perheet kuin myös sellaiset hakijat, joiden oleskelulupaan ei ole liittynyt toimeentuloedellytystä. Lisäksi edellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi.

Kela lausui, että hallituksen esityksen (4.2.2.1) mukaan lainmuutosten myötä tarvittaisiin mahdollisesti joitakin muutoksia tietojen hakemiseen Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmistä. Muutoksia Kelan tietojärjestelmiin ei kuitenkaan pitäisi aiheutua, kun hallituksen esityksen mukaan perheen yhteisesti saama toimeentulotuki huomioidaan kaikkien täysi-ikäisten kansalaisuutta hakevien perheenjäsenten toimeentuloedellytyksen täyttymisen harkinnassa.

Verohallinnon tulorekisteriyksikkö lausui, että hallituksen esityksen (4.2.2.1) mukaan lainmuutosten myötä tarvittaisiin mahdollisesti joitakin muutoksia tietojen hakemiseen tulotietojärjestelmästä. Tulorekisteriin ei talleteta tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Tulorekisteriin ei ilmoiteta esimerkiksi toimeentulotukea ja vammaisetuuksia koskevia suorituksia.

Sisäministeriö toteaa, että kansalaisuushakemuksen käsittelyssä olisi tarkoitus hyödyntää jatkossakin sellaisia hakijoiden toimeentuloa koskevia tietoja, jotka ovat jo nykyisinkin

Maahanmuuttoviraston saatavilla eri tietojärjestelmistä. Maahanmuuttovirasto saa jo nykyisin Kelan etuustietopalvelu Kelmun kautta tietoja Kelan myöntämistä etuusjaksoista. Esimerkiksi tulorekisterin tietosisältöä ei ole tarkoitus laajentaa ehdotetun toimeentuloedellytyksen yhteydessä. Jos Maahanmuuttovirasto ei yksittäisessä tapauksessa saisi tarvittavia tietoja hakijan toimeentulosta suoraan tietojärjestelmistä, se voisi jatkossakin pyytää hakijalta tällaisessa tilanteessa lisäselvitystä tämän toimeentulosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausui, että työttömän työnhakijan kotoutumissuunnitelman mukainen aika voi joissain tilanteissa osua päällekkäin toimeentuloedellytyksen tarkastelujakson kanssa. Kotoutumissuunnitelman mukaisiin palveluihin työmarkkinatuella tai toimeentulotuella osallistuva henkilö ei voisi saada kansalaisuutta viiden vuoden maassaolon jälkeen kansalaisuuteen vaadittavasta kielitaidosta huolimatta, koska toimeentuloedellytys ei täyttyisi.

Sisäministeriö toteaa, että kansalaisuuden voisi jatkossakin saada lähtökohtaisesti sitten, kun kaikki kansalaistamisen edellytykset täyttyisivät, mukaan lukien uusi toimeentuloedellytys. Kansalaisuuden saamista varten ei siten lähtökohtaisesti riittäisi, että hakija viiden vuoden asumisajan jälkeen täyttäisi kielitaitoedellytyksen, jos hän ei vielä täyttäisi toimeentuloedellytystä. On lisäksi huomattava, että ehdotetun toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso ajoittuisi yleensä kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan jälkeen.

3. Selvitetty henkilöllisyys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, *Asianajajaliitto*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* käsittelivät lausunnoissaan erilaisia tilanteita, joita kansallisen passin hankkimiseen voi liittyä.

Suomen Asianajajaliitto lausui, että joissakin tilanteissa voi olla hyvin vaikeaa saada kansalaisuusvaltionsa passia. Esimerkiksi joissain maissa vaaditaan sitä, että henkilön sukulainen voi todistaa hänen sukulaisuussuhteensa. On myös mahdollista, että poliittisista syistä passia ei haluta myöntää tietyille ryhmille. Asianajajaliiton mukaan laissa olisi syytä huomioida tällaiset poikkeukselliset tilanteet.

Sisäministeriö toteaa, että henkilöllisyyttä koskevaa selvitystä arvioitaessa hyödynnettäisiin jatkossakin tarpeen mukaan saatavilla olevaa lähtömaatietoa. Hakijan antamaa selvitystä arvioitaisiin siis myös kyseisen maan lainsäädäntöä, käytäntöä ja muita oloja koskevien tietojen valossa. Hakija voisi mahdollisesti pyytää myös toista henkilöä, kuten sukulaista, ystävää tai lakimiestä avustamaan passin hankkimisessa. Ehdotetun 6 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaisesti harkinnassa voitaisiin huomioida myös mm. aiemmin esitetty kansalaisuusvaltion passi. Lakiehdotusta on 6 §:n osalta täydennetty jatkovalmistelussa siten, että hakijan on ehdotuksen mukaisissa tilanteissa esitettävä kansalaisuusvaltionsa passi tai selvitys siitä, että kansalaisuusvaltion passin saaminen ei ole ollut mahdollista sellaisista syistä, jotka eivät ole johtuneet hakijasta. Passin sijaan esitettävää selvitystä voisi

olla esimerkiksi maan toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta ilmenisi, ettei hakija voi saada passia, ja mahdolliset perustelut tälle.

Lapsiasiavaltuutettu lausui, että 14 §:n 2 momentin kumoaminen merkitsisi heikennystä lapsen oikeuksien kannalta. Alaikäisellä ei välttämättä ole minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, miten hänen henkilöllisyytensä tulee selvitetyksi.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu 14 §:n 2 momentin kumoaminen ei vaikuttaisi lapsen aseman huomioimiseen selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnissa. Ehdotuksella sen sijaan selkeytettäisiin lakia siten, että henkilöllisyyttä koskeva selvitys ei vaikuttaisi asumisajan alkamiseen ja että selvitettyä henkilöllisyyttä koskeva sääntely sisältyisi jatkossa kokonaisuudessaan 6 §:ään. On huomattava, että lapsi on kansalaisuushakemuksessa useimmiten kanssahakijana. Lapsi ei siten kanssahakijana ollessaan voi nykyisinkään saada kansalaisuutta siinä tapauksessa, että hänen huoltajansa henkilöllisyyttä ei pidetä selvitettynä.

4. Kansallinen turvallisuus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, *Asianajajaliitto*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* käsittelivät lausunnoissaan käsitteiden tarkkuuden vaatimusta.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että poliisiviranomaisten lausuntojen ulottaminen kansalaisuusilmoituksiin voi osaltaan vaikuttaa jatkossa myös nuoren henkilön ja Pohjoismaan kansalaisen kansalaisuusilmoituksiin.

Sisäministeriö toteaa, että niin suojelupoliisi kuin myös keskusrikospoliisi voisivat antaa kansalaisuusasiassa lausunnon omalta laissa säädetyltä toimialaltaan. Uutta olisi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna se, että jatkossa lausunto voitaisiin antaa myös silloin, kun hakija on tehnyt kansalaisuusilmoituksen. Suojelupoliisi voisi antaa omalta toimialaltaan lausunnon kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä perusteista. Keskusrikospoliisi voisi niin ikään antaa omalta toimialaltaan lausunnon, jonka perusteella kansalaisuus voitaisiin ehdotetun 6 a §:n mukaisesti jättää myöntämättä muusta painavasta valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä syystä.

Poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) säädetään sekä suojelupoliisin (10 §) että keskusrikospoliisin (9 §) tehtävistä. Lisäksi poliisilain (872/2011) 5 a luvussa säädetään mm. suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Siten sisäministeriö katsoo, että ehdotetusta säännöksestä ja sen perusteluista ilmenee tarkkarajaisesti se, missä tilanteissa ja minkä viranomaisen laissa säädettyä toimialaa koskevaan lausuntoon perustuen kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä.

Sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi voisivat lausua kansalaisuusilmoitusten yhteydessä samanlaisista asioista kuin kansalaisuushakemusten yhteydessä. Niin nuoren henkilön kuin myös Pohjoismaan kansalaisen kansalaisuusilmoituksiin liittyvät nuhteettomuusedellytykset säilyisivät puolestaan ennallaan.

5. Nuhteettomuusedellytys

Asianajajaliitto lausui, että kirjaus erityisen vakavasta rikoksesta on epäselvä eikä rikoslaki tunne vastaavaa termiä. Esimerkiksi ryöstöjä, törkeitä huumausainerikoksia ja törkeitä pahoinpitelyjä on hyvin eri tasoisia. Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä ei myöskään esimerkiksi lainkaan käsitellä talousrikoksia. Asianajajaliitto nosti esille, voisiko esimerkiksi yksi neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen johtanut ryöstörikos estää kansalaistamisen ja odotusajan määräämisen kokonaan. Asianajajaliiton mukaan olisi johdonmukaisinta määrittää erittäin vakava rikos sen perusteella, millainen rangaistus siitä on annettu.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun 19 a §:n muutoksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 76) mukaisesti erittäin vakavilla rikoksilla tarkoitettaisiin sellaisia rikoksia kuin rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetut törkeät rikokset, joista olisi tuomittu ehdottomaan vankeuteen. Kyse on erittäin vakavista rikoksista, jotka kohdistuvat tärkeään suojeltavaan oikeushyvään, kuten ihmishenkeen. Erittäin vakavaan rikokseen syyllistyneelle ei myönnettäisi kansalaisuutta toistaiseksi. Muutoin ehdottomasta vankeudesta seuraava odotusaika olisi muutosten jälkeen vähintään neljä ja enintään kahdeksan vuotta, ja tämä odotusaika laskettaisiin jatkossakin vasta koko rangaistuksen suorittamisesta alkaen. Rikokseen syyllistymisen seuraukset kansalaisuuden saamisen mahdollisuudelle olisivat siten aiempaa tuntuvammat myös silloin, kun kyse ei olisi rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetusta rikoksesta, jota pidettäisiin erittäin vakavana.

Ehdollisen vankeusrangaistuksen osalta määrättävä odotusaika voisi puolestaan olla jatkossa vähintään kolme ja enintään viisi vuotta. Tällaisessa tilanteessa odotusaika laskettaisiin edelleenkin rikoksen tekopäivästä alkaen.

6. Kansalaisuuden menettäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja *Pakolaisneuvonta* käsittelivät lausunnoissaan lapsen kansalaisuuden menettämisen mahdollisuutta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 33 §:ssä olevan määräajan pidentämistä ei ole perusteltu riittävästi. Määräajan pidentäminen viidestä kymmeneen vuoteen pidentäisi epävarmaa oikeustilaa. Muutos voisi herättää kysymyksiä oikeusturvan toteutumisesta erityisesti tilanteissa, joissa kansalaisuuden menettämisen perusteena oleva menettely on ollut vain vähäisessä määrin moitittavaa.

Sisäministeriö toteaa, että kansalaisuuden menettämistä koskevassa asiassa voitaisiin lapsen osalta päätyä 33 §:n perusteella jatkossakin eri lopputulokseen. Muutoksia ei ehdoteta 33 §:n 2 eikä 3 momenttiin. Esimerkiksi teon moitittavuus otettaisiin edelleenkin huomioon kansalaisuuden menettämistä koskevassa harkinnassa. Myös henkilöille ajan kuluessa muodostuneet siteet otettaisiin huomioon. Lisäksi kansalaisuuden menettämistä koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa.

Oikeusministeriön mukaan olisi varsin huomattava muutos, että kansalaisuuden voisi 33 a §:n mukaan menettää kahden vuoden pituisen ehdottoman vankeus- tai yhdistelmärangaistuksen perusteella. Voimassa oleva sääntely on ollut voimassa vasta varsin vähän aikaa. Yhdistelmärangaistus ei ylipäätään voi olla kahden vuoden pituinen. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi syitä siihen, miksi yksittäistapauksessa tuomitun rangaistuksen kestoa koskevaa kriteeriä on tarpeen kiristää näin merkittävästi.

Sisäministeriö toteaa, että 33 a §:ään ehdotetuilla muutoksilla pyritään vastaamaan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin, joita on kuvattu hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa luvussa (s. 26). Sisäministeriö katsoo, että 33 a §:n 1 momenttiin ehdotettua sanamuotoa ei olisi välttämätöntä täsmentää tuomittua rangaistusta koskevan kriteerin osalta, koska alle kolmen vuoden osalta säännöksessä viitattaisiin ainoastaan ehdottomaan vankeuteen, kun taas kolmen vuoden ja sitä pidemmän rangaistuksen osalta kyse voisi olla ehdottomasta vankeudesta tai yhdistelmärangaistuksesta. Yhdistelmärangaistuksen edellytyksiin kuuluu rikoslain 2 c luvun 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti vähintään kolmen vuoden pituinen vankeusrangaistus.

Amnesty lausui, että osa kansalaisuuden menettämisen perusteiksi laajennettavista rikoksista on ongelmallisia. Esimerkiksi terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskeva rikoslain säännös on epätarkka ja vaikeasti tulkittava. Lisäksi esitys ei Amnestyn mukaan sisältäisi siirtymäsäännöstä 33 §:n muutosten osalta.

Sisäministeriö toteaa, että terrorismiryhmän toimintaan osallistuminen voi jo voimassa olevan kansalaisuuslain 33 a §:n mukaan olla kansalaisuuden menettämisen perusteena. Ehdotus sisältää kansalaisuuden menettämistä koskevat siirtymäsäännökset niin 33 §:n kuin myös 33 a §:n osalta.

7. Esityksen vaikutukset

Oikeusministeriö, *Yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* käsittelivät lausunnoissaan kansalaisuuslain muutosten toteuttamista kolmessa vaiheessa ja eri muutoksista seuraavien yhteisvaikutusten arviointia.

Oikeusministeriö, *sosiaali- ja terveysministeriö*, *Lapsiasiavaltuutettu*, *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* ja *Pakolaisneuvonta* lausuivat esityksen lapsiin kohdistuvista vaikutuksista.

STTK ja *Akava* lausuivat, että esityksellä voi olla vaikutusta Suomen houkuttelevuuteen työtä tekeville maahanmuuttajille.

Sisäministeriö toteaa, että kansalaisuuslain muutosten kokonaisuuteen kuuluvat tässä esityksessä ehdotettujen muutosten lisäksi lokakuussa 2024 voimaan tulleet asumisajan muutokset ja seuraavassa vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe. Esityksessä on pyritty arvioimaan myös eri vaiheissa tehtävien muutosten yhteisvaikutuksia. Kansalaistamisen eri edellytysten tiukentamisen on arvioitu vaikuttavan kokonaisuutena sekä vireille tulevien hakemusten määrään että myös hakemuksiin tehtävien kielteisten päätösten määrään.

Lapset ja perheet on huomioitu esityksessä mm. siten, että erilaisten perhe-etuuksien saaminen ei vaikuttaisi toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa työttöminä olevien vanhempien koko perheen mahdollisuuksiin saada Suomen kansalaisuus. Toimeentuloedellytyksen täyttymistä tarkasteltaisiin kuitenkin ainoastaan hakemuksen ratkaisemista edeltävien kahden vuoden ajalta ja tähän tarkastelujaksoon ajoittunut, enintään kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysetuuteen ja/tai toimeentulotukeen ei vielä estäisi toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Lisäksi laissa säädettäisiin sellaisista perusteista, joilla toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia asiantuntijatyötä tekevien henkilöiden muuttosuunnitelmiin tai Suomen houkuttelevuuteen. Suomeen työn vuoksi tullut ja Suomessa työtä tekevä henkilö täyttäisi todennäköisesti myös uuden toimeentuloedellytyksen. Kansalaisuuden saamisen mahdollisuuden kannalta ratkaisevaksi muodostuisi jatkossa se, olisiko hakija joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan kansalaistamista edeltävien kahden vuoden aikana.