Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VASTINE
11.9.2025
Roope Jokinen ja Hanna Pihkanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista vastinetta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 25/2025 vp). Sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Ehdotetut muutokset ja niistä annetut asiantuntijalausunnot

Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskeviin kansalaistamisen edellytyksiin. Hakijan velvollisuutta selvittää omaa henkilöllisyyttään lisättäisiin. Nuhteettomuusedellytystä muutettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset olisivat entistä tuntuvammat. Toimeentulon osalta edellytettäisiin jatkossa turvattua toimeentuloa, ja toimeentuloedellytyksen täyttymisen tarkastelun lähtökohtana olisi se, onko hakija turvautunut keskeisesti työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Lisäksi korostettaisiin kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkitystä kansalaisuuden saamisen kannalta.

Kansalaistamisen myöntämisen lisäksi muutoksia ehdotetaan kansalaisuuden menettämiseen. Muutokset koskisivat tilanteita, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärien tietojen antamisen perusteella tai syyllistyttyään tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin.

Esityksestä annetuissa asiantuntijalausunnoissa otettiin kantaa erityisesti ehdotettuun toimeentuloedellytykseen. Lausunnoissa nostettiin esiin yleisen työllisyystilanteen merkitys edellytyksen täyttämiselle, osa-aikatyön mahdollisuus, toimeentulotuen perhekohtaisuus, työttömyysturvaetuuteen turvautumisen kesto sekä toimeentuloedellytyksen mahdollinen vaikutus joidenkin sosiaaliturvaetuuksien nostamiseen. Selvitetyn henkilöllisyyden osalta asiantuntijalausunnoissa käsiteltiin kansallisen passin hankkimiseen liittyviä erilaisia tilanteita ja mahdollisia vaikeuksia.

Käsitellessään kansalaisuuden myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden ja eräiden muiden syiden perusteella lausunnonantajat korostivat vaatimusta käsitteiden tarkkuudesta. Lausunnoissa otettiin kantaa myös kansalaisuuden menettämiseen, mukaan lukien lapsen kansalaisuuden menettämisen mahdollisuuteen, kansalaisuuden menettämistä koskevan määräajan pidentämiseen sekä siihen, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella nykyistä laajemmin. Esityksen vaikutuksia käsiteltiin niin eri vaiheissa tehtävien muutosten yhteisvaikutusten, lapsiin kohdistuvien vaikutusten kuin myös Suomen houkuttelevuuden näkökulmasta.

Sisäministeriön kannanotto annettuihin asiantuntijalausuntoihin sisältyy välivastineeseen (11.6.2025).

2. Perustuslakivaliokunnan lausunto

2.1 Lapsen edun huomioon ottaminen

Esityksessä ehdotetaan uutta toimeentuloedellytystä, jonka myötä työttömyys voi jatkossa vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen aiempaa enemmän. Perheen vanhempien hakiessa kansalaisuutta lapset ovat usein kanssahakijoina. Voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti kanssahakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus hakemuksesta vain yhdessä hakijan kanssa. Jos hakijana oleva huoltaja ei täyttäisi toimeentuloedellytystä eikä käsillä olisi perusteita edellytyksestä poikkeamiselle, kanssahakijana oleva lapsikaan ei saisi kansalaisuutta. Toimeentuloedellytyksellä voisi siten olla välillistä vaikutusta myös lapsiin, vaikka toimeentuloedellytys ei ehdotuksen mukaan koskisi alle 18-vuotiaita.

Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa, jos hakijan terveydentila tai vamma pitkäaikaisesti estäisi sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pystyisi täyttämään sitä. Hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi poikkeamisperusteen tarkoituksena olisi huomioida sellaiset poikkeukselliset ja ennakoimattomat tilanteet, joissa toimeentulon osoittaminen muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä. Ehdotetun 17 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan harkinnassa olisi huomioitava myös lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen määräykset. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Valinta erilaisten ratkaisuvaihtojen välillä olisi säännöksiä sovellettaessa tehtävä lapsen edun mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 25/2025 vp) mukaan lapsen edun huomioon ottaminen on turvattava nimenomaisesti laissa. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on viitannut lausunnossaan hallituksen esityksen edellä mainittuihin perusteluihin. Valiokunta on viitannut myös lausuntoonsa (PeVL 25/2024 vp), jonka se on antanut kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Sisäministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä lapsen edun huomioon ottaminen voitaisiin turvata laissa esimerkiksi siten, että ehdotettuun 17 a §:n 3 momenttiin lisättäisiin maininta lapsen edusta. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi uudella virkkeellä, joka sisältäisi maininnan lapsen edun huomioon ottamisesta.

Tällaisella lisäyksellä tuotaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti esiin, että valinta erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä olisi säännöksiä sovellettaessa tehtävä lapsen edun mukaisesti. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen (esim. HE 28/2003 vp, s. 119). Pelkästään se, että ehdotettu toimeentuloedellytys ei asiassa täyttyisi ja päätös koskisi myös lasta, ei yksinään ja automaattisesti johtaisi toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen.

Lapsen edun huomioon ottamisessa voisi olla kyse esimerkiksi sellaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa työssäkäyvän perheen tarve toimeentulotuelle olisi johtunut lapsen terveyteen liittyvästä ennakoimattomasta ja painavasta seikasta.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä lisäys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

17 a §

Toimeentulon osoittaminen ja toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen

— —

Hakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka toimeentuloedellytys ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pysty täyttämään sitä. Harkinnassa on otettava huomioon lapsen etu.

2.2 Kansallinen turvallisuus ja muut ehdotuksessa käytetyt käsitteet

Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslakiin uutta 6 a §:ää, jonka mukaan kansalaisuutta ei myönnettäisi, vaikka hakija täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaisuuden myöntäminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella olisi vastoin valtion tai yhteiskunnan etua. Muutoksena nykytilaan verrattuna olisi ennen kaikkea se, että myös kansalaisuusilmoitukseen voitaisiin tehdä kielteinen päätös mainituilla perusteilla. Voimassa olevan kansalaisuuslain 13 §:n 3 momenttiin sisältyy jo samankaltaisia säännöksiä, jotka koskevat kansalaisuushakemusta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotetun kaltainen sääntely, joka poikkeuksellisesti mahdollistaa kansalaisuuden epäämisen, vaikka henkilö täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset, on perustuslain 5 §:n esitöissä ja soveltamiskäytännössä lainsäätäjälle jätetyn harkintamarginaalin puitteissa mahdollinen. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettuja käsitteitä ja niiden merkitystä tässä asiayhteydessä ei hallituksen esityksen perusteluissa erityisemmin avata. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotusta tai ainakin sen perusteluja tulisi tältä osin pyrkiä täsmentämään.

Sisäministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa viitatuissa tilanteissa Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen taustalla olisi jatkossakin suojelupoliisin tai keskusrikospoliisin lausunto. Mahdollisuudesta näiden viranomaisten lausunnon pyytämiseen säädetään voimassa olevan kansalaisuuslain 46 §:n 2 momentissa.

Esityksessä ehdotetaan myös mainitun 46 §:n 2 momentin täydentämistä siten, että lausuntoa voitaisiin pyytää kansalaisuushakemuksen lisäksi kansalaisuusilmoituksesta. Nykyisin mahdollisuus lausunnon pyytämiseen koskee ainoastaan kansalaisuushakemusta.

Ehdotetun 6 a §:n mukaiset kansalliseen turvallisuuteen liittyvät perusteet kytkeytyisivät suojelupoliisin toimialaan, kun taas valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvät perusteet kytkeytyisivät keskusrikospoliisin toimialaan. Lakiehdotuksen sanamuotoon sisältyviä käsitteitä olisi tässä asiayhteydessä tulkittava sen valossa, mitä kyseisten viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin kuuluu. Tarkoituksena olisi se, että nämä viranomaiset voisivat jatkossakin lausua kansalaisuushakemuksesta tai -ilmoituksesta oman toimialansa asiantuntijoina ja puitteissa.

Poliisilaissa (872/2011) säädetään poliisin tehtävistä. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Lisäksi keskusrikospoliisi suorittaa tutkintaa, tuottaa asiantuntijapalveluita, kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkintamenetelmiä sekä toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin tehtävänä on puolestaan sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Poliisilain 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 (siviilitiedustelu). Luvun 3 §:n mukaan siviilitiedustelun kohteisiin kuuluvat terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta, Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

Siviilitiedustelun kohteena on myös vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille. Lisäksi siviilitiedustelun kohteena on joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö.

Sisäministeriö katsoo, että ehdotetut 6 a § ja 46 §:n 2 momentti muodostaisivat yhdessä suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin toimialaa koskevan lainsäädännön kanssa tarkkarajaista sääntelyä sellaisista turvallisuuteen liittyvistä perusteista, joilla kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä.

3. Muuta

3.1 Asian aiemmassa kuulemisessa esitetyt kysymykset

Sisäministeriö toteaa eräisiin aiemmassa suullisessa kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin viitaten seuraavaa.

3.1.1 Nuhteettomuusedellytys ja odotusaikojen pidentäminen

Yksi esitetyistä muutoksista koskee rikoksiin syyllistymisen perusteella määrättäviä odotusaikoja. Jos kansalaisuushakemukseen tehdään kielteinen päätös sillä perusteella, että nuhteettomuusedellytys ei täyty, hakijalle voidaan määrätä odotusaika, jonka kuluessa hänelle ei lähtökohtaisesti myönnetä kansalaisuutta. Odotusaikoja ehdotetaan yleisesti pidennettäväksi yhdellä vuodella, jolloin rikoksiin syyllistymisestä johtuvat seuraukset kansalaisuuden saamisen mahdollisuudelle olisivat nykyistä tuntuvammat.

Odotusajan laskemisen perusteisiin ei sen sijaan ehdoteta muutoksia. Odotusaika lasketaan rikoksen tekopäivästä lukien, jos kyseessä on sakkorangaistus, ehdollinen vankeusrangaistus, valvontarangaistus, yhdyskuntapalvelu tai nuorisorangaistus tai jos tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta. Ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella määrättävä odotusaika lasketaan puolestaan koko rangaistuksen suorittamisesta lukien.

Ehdollisen vankeuden osalta on lisäksi huomattava se, että kansalaisuutta ei voida myöntää ennen hakijalle tuomitun ehdollisen vankeuden koeajan päättymistä. Tältä osin kansalaisuuslakiin ei ehdoteta muutoksia, vaan tämä ehdollisen vankeuden vaikutusta koskeva säännös säilyisi kansalaisuuslaissa ennallaan (19 § 3 mom.). Kansalaisuutta ei siten voi nykyään eikä jatkossa saada ehdollisen vankeusrangaistuksen kestäessä.

3.1.2 Toimeentuloedellytys kansalaisuuden ja pysyvän oleskeluluvan yhteydessä

Esityksessä ehdotettu toimeentuloedellytys olisi uudenlainen edellytys kansalaistamiselle. Voimassa olevaan ulkomaalaislakiin sisältyy jo toimeentuloedellytys oleskelulupien yleisenä edellytyksenä. Ulkomaalaislain mukaisen toimeentuloedellytyksen keskeinen sisältö on se, että hakijan toimeentulon on oltava turvattu esimerkiksi ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä tai varallisuudesta saaduilla tuloilla niin, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tarpeeseen. Oleskelulupien yhteydessä kyse on lähtökohtaisesti avoimesta ja tulevaisuuteen kohdistuvasta arviosta. Toimeentuloedellytys koskee kaikkia oleskelulupia, ellei nimenomaisesti toisin säädetä. Lähtökohtaisesti se koskee siten myös pysyviä oleskelulupia. Tietyt hakijaryhmät on kuitenkin kokonaan vapautettu vaatimuksesta. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai jos lapsen etu sitä vaatii.

Pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin on ehdotettu lisättäväksi uudenlaisia kotoutumisvaatimuksia, joihin sisältyy mm. työhistoriaa (HE 62/2025 vp). Tietyn pituinen työhistoria sisältäisi kaikissa tilanteissa vaatimuksen siitä, että mukana olisi enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotulotukeen.

Yhteenvetona kansalaisuudesta ja pysyvästä oleskeluluvasta voidaan todeta, että kansalaisuuslakiin ehdotettava toimeentuloedellytys lähentäisi kansalaistamisen ja pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä toisiinsa jonkin verran. Kansalaisuuslakiin ehdotetut muutokset vastaisivat joiltakin osin niin voimassa olevan ulkomaalaislain toimeentuloa koskevia säännöksiä kuin myös pysyviä oleskelulupia koskevaan sääntelyyn ehdotettuja eräitä muutoksia.

3.2 Suhde yleistukea koskevaan esitykseen

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (STM035:00/2024). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki.

Yleistuella turvattaisiin sellaisen työttömän työnhakijan työttömyyden aikaista perustoimeentuloa, jolla ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan ja jolla olisi taloudellisen tuen tarve. Työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 39. Vaikuttaa siten mahdolliselta, että yleistukea koskeva esitys olisi eduskunnan käsiteltävänä samanaikaisesti kansalaisuuslain muuttamista koskevan esityksen kanssa.

Kansalaisuuslakiin ehdotetun uuden 17 a §:n 1 momentissa olisi viittaus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen. Työttömyysetuudella tarkoitetaan työttömyysturvalaissa mainittuja etuuksia, joilla työttömän työnhakijan perustoimeentulo turvataan työttömyyden aikana.

Näitä etuuksia ovat työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki. Työttömyyspäivärahalla tarkoitetaan sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa. Kun työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely, kansalaisuuslain 17 a §:n 1 momenttia olisi mahdollisesti tältä osin tarkennettava.