



Hallintovaliokunnalle

HE 19/2025 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta; kansalaisuuden saaminen ja menettäminen

1. Esityksen tausta

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa koskeviin kansalaistamisen edellytyksiin. Kansalaisuuden menettämiseen ehdotetaan muutoksia tilanteissa, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärin tietojen antamisen perusteella tai syyllistymällä tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset, jotka tulivat voimaan 1.10.2024. Uudistuksen kolmannessa vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe.

2. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia, jotka koskevat kansalaistamisen edellytyksenä olevaa selvitettyä henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa sekä kansalaisuuden menettämistä. Keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta. Osaltaan muutosten tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista.

Toimeentulon osalta ehdotettavien muutosten tavoitteena on painottaa oman toimeentulon turvaamisen merkitystä osoituksena onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Tarkoitus olisi, että lähtökohtaisesti toimeentulon täytyminen osoitettaisiin ilman huomattavaa yhteiskunnan myöntämää tukea ottaen kuitenkin huomioon henkilön tosiasiallinen mahdollisuus työnteekoon esimerkiksi terveydentilasta johtuvien seikkojen vuoksi. Tavoiteltava vaikutus olisi, että muutos kannustaisi myös sellaisia työkäisiä maahanmuuttajia pyrkimään työmarkkinoille, jotka eivät välttämättä muutoin kokisi työllistymistä itselleen samassa määrin merkittävänä asiana.

Nuhteettomuusedellytykseen esitetyillä muutoksilla korostetaan yhteiskunnan normien noudattamisen merkitystä kansalaistamisen kannalta. Yhteiskunnan sääntöjen noudattamista ja yleistä lainkuuliaisuutta voidaan pitää keskeisenä osoituksena onnistuneesta kotoutumisesta. Yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että kansalaisuuden saamisesta kiinnostunut henkilö sitoutuisi osaltaan toimimaan valtion laissa säädettyjen normien puitteissa. Toisaalta muutoksilla tavoitellaan sitä, että moitittavaan tekoon syyllistymisestä johtuvat seuraukset kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat.



Esityksen tavoitteena on korostaa entistä enemmän kansallisen turvallisuuden merkitystä sekä kansalaisuuden myöntämisen että kansalaisuuden menettämisen osalta. Kansallisen turvallisuuden arviointia koskevaan menettelyyn ehdotettavilla muutoksilla pyritään siihen, että mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat seikat huomioitaisiin kansalaisuuden myöntämistä harkittaessa nykyistä kattavammin. Tarkoituksena on myös se, että yhä useampi Suomen elintärkeitä etuja vaarantava rikos voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Kansalaisuuden menettämiseen ehdotettujen muutosten tarkoituksena on lisäksi parantaa viranomaisen mahdollisuutta puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin nykyistä tehokkaammin. Pyrkimyksenä on osaltaan myös ennaltaehkäistä sellaista hakijan tahallista ja moitittavaa toimintaa, jonka johdosta päätöksenteko perustuisi virheelliseen tai harhaanjohtavaan tietoon.

3. Keskeiset ehdotukset

3.1. Selvitetty henkilöllisyys

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutosta, jolla lisättäisiin hakijan aktiivisuuden ja asiakirjanäytön merkitystä. Kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että kansalaisuutta hakevan henkilöllisyys on selvitetty. Joissain tilanteissa henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä ajan kulumisen perusteella. Näin ei kuitenkaan olisi jatkossa, jos Maahanmuuttovirasto on myöntänyt hakijalle muukalaispassin, jotta tämä voi hankkia oman kansalaisuusvaltionsa passin. Tällaisessa tilanteessa hakijan pitäisi esittää henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä tai muuta selvitystä.

Ehdotettava muutos koskisi selkeästi rajattua hakijoiden ryhmää, jolle henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvän aktiivisuuden osoittaminen muodostaisi kohtuullisen vaatimuksen. Muutos ei koskisi kansainvälistä suojelua saavaa hakijaa eikä sellaista hakijaa, jolle on myönnetty muukalaispassi sen vuoksi, että kansallisen passin hankkiminen voisi vaarantaa hänen kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenensä turvallisuuden. Näissä tilanteissa henkilöllisyydestä annettuja tietoja arvioitaisiin jatkossakin kokonaisharkinnalla ja viimesijaisena keinona sovellettaisiin kymmenen vuoden määräaika.

3.2. Nuhteettomuus

Nuhteettomuusedellytykseen liittyvää sääntelyä tiukennettaisiin siten, että rikokseen syylistymisestä johtuvat seuraukset kansalaisuuden saamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat.

Rikoksesta seuraavia odotusaikoja pidennettäisiin yleisesti yhdellä vuodella. Jos hakija on syylistynyt rikokseen, hänelle voidaan määrätä kansalaisuushakemukseen tehtävässä kielteisessä päätöksessä odotusaika. Tämän odotusajan kuluessa ei lähtökohtaisesti myönnetä kansalaisuutta mahdollisen uuden kansalaisuushakemuksen perusteella. Kansalaisuushakemukseen tehtävässä kielteisessä päätöksessä voitaisiin jatkossa määrätä sellainen odotusaika, joka olisi lyhyimmillään vuoden ja pisimmillään kahdeksan vuotta.



Lisäksi säädettäisiin, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen (esim. vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset). Tällaisessa tilanteessa henkilölle ei myönnettäisi kansalaisuutta toistaiseksi. Kyse olisi hakijalle merkittävämmästä seurauksesta kuin pisimmän mahdollisen odotusajan määrääminen.

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomessa rikoksesta nykyisin seuraavaa odotusaikaa voidaan pitää verrattain lyhyenä. Esimerkiksi Ruotsissa kuuden vuoden vankeusrangaistuksen suorittamisesta alkaa vähintään kymmenen vuoden odotusaika. Norjassa odotusaika voi olla enimmillään 39 vuotta ja Islannissa 25 vuotta. Kansainvälinen vertailu tukisi nuhteettomuusedellytykseen liittyvän sääntelyn tiukentamista siten, että odotusaikoja pidennettäisiin. Lisäksi lakia olisi perusteltua täsmentää nykyisen lain esitöitä vastaavan soveltamiskäytännön mukaiseksi siten, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen.

3.3. Kansallinen turvallisuus

Kansallinen turvallisuus huomioitaisiin ennen kansalaisuuden myöntämistä nykyistä kattavammin. Nykyinen laki mahdollistaa kansallisen turvallisuuden arviointiin liittyvän harkinnan ainoastaan silloin, kun hakija on tehnyt kansalaisuushakemuksen. Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella myös siinä tapauksessa, että hakija on tehnyt kansalaisuusilmoituksen. Tällä tavoin kansallista turvallisuutta vaarantaviin uhkii voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin. Maahanmuuttovirasto voisi pyytää suojelupoliisilta lausunnon myös kansalaisuusilmoituksesta. Kansalaisuusilmoitukseenkin voitaisiin siten jatkossa tehdä kielteinen päätös, jos olisi perusteltua syytä epäillä kansalaisuuden myöntämisen vaarantavan kansallista turvallisuutta.

Kansallinen turvallisuus käsittää koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden. Siihen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Tällaisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta kuuluvat suojelupoliisin tehtäviin. Suojelupoliisi voi antaa omaan toimialaansa liittyviä lausuntoja Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi. Voidaan pitää aiheellisenä, että kansalaisuutta ei myönnettäisi kansalaisuushakemuksen eikä -ilmoituksen perusteella, jos kansalaisuuden myöntämisestä voitaisiin perustellusti epäillä aiheutuvan vaaraa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Suojelupoliisin lisäksi Maahanmuuttovirasto voi pyytää lausuntoa myös keskusrikospoliisilta, jonka tehtäviin kuuluu mm. järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunta. Tämän antaman lausunnon perusteella voitaisiin päätyä siihen, että kansalaisuuden myöntäminen olisi muusta painavasta syystä vastoin valtion tai yhteiskunnan etua, jolloin kansalaisuutta ei ehdotuksen mukaan myönnettäisi.

3.4. Toimeentulo

Uudessa toimeentuloedellytyksessä olisi lähtökohtana sen tarkastelu, onko hakija turvautunut keskeisesti työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Uusi toimeentuloedellytys ei täyttyisi, jos hakija olisi viimeisen kahden vuoden aikana saanut näitä etuuksia yhteensä yli kolmen kuukauden ajan. Edellytyksen pitäisi täyttyä silloin, kun kansalaisuushakemus ratkaistaan. Toimeentuloedellytys koskisi 18 vuotta täyttäneitä työkäisiä hakijoita.



Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakijan toimintakyky olisi pitkäaikaisesti alentunut lääketieteellisistä syistä siten, että hänen ei voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä. Poikkeamiselle voisi olla peruste myös silloin, kun toimeentulon osoittaminen muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi hakijasta itsestään riippumattomista syistä.

Toimeentuloedellytyksessä otettaisiin huomioon, että Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotoutuminen etenee ajan kuluessa. Kahden vuoden ajanjaksosta seuraisi se, että henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään uuden toimeentuloedellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa. Muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia asiantuntijatyötä tekevien henkilöiden muuttosuunnitelmiin tai Suomen houkuttelevuuteen. Suomeen työn vuoksi tullut ja Suomessa työtä tekevä henkilö täyttäisi todennäköisesti myös uuden toimeentuloedellytyksen.

3.5. Kansalaisuuden menettäminen

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös kansalaisuuden menettämistä koskevaan sääntelyyn. Jatkossakaan kansalaisuutta ei kuitenkaan voisi menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. Lakiin lisättäisiin ensinnäkin maininta siitä, että kansalaisuuden voisi menettää, jos sen olisi saanut toimimalla petollisesti. Samalla pidennettäisiin sitä määräaika, jonka kuluessa kansalaisuuden voi menettää tällaisella perusteella. Jatkossa kansalaisuuden voisi menettää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä nykyisen viiden vuoden sijaan. Tällä tavoin viranomaisen keinot puuttua väärin perustein myönnettyihin kansalaisuuksiin paranisivat.

Toiseksi kansalaisuuden voisi jatkossa menettää sellaiseen maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syylistymiseen perusteella, josta voi lain mukaan seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus. Kansalaisuuden voisi menettää tällaisen rikoksen perusteella, jos siitä olisi tuomittu vähintään kahden vuoden pituiseen ehdottomaan vankeuteen. Siten yhä useampi Suomen elintärkeitä etuja loukkaava teko voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syylistymiseen perustuvaa kansalaisuuden menettämistä koskevat säännökset ovat tulleet voimaan vuonna 2019. Sen jälkeen Suomen turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat antaneet aihetta tarkastella uudelleen myös kansalaisuuden menettämistä koskevaa sääntelyä. Valtioiden välisissä suhteissa ovat korostuneet aggressiiviset toimet, vakoilu ja vihamielinen vaikuttaminen. Lisäksi terrorismin rahoittamiseen liittyvän riskin on havaittu kohonneen. Ehdotettujen muutosten myötä kansalaisuuden voisi menettää esimerkiksi terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten perusteella nykyistä laajemmin ja myös maanpetosrikoksiin kuuluva luvaton tiedustelutoiminta voisi olla kansalaisuuden menettämisen perusteena.

4. Lopuksi

Ehdotetut muutokset koskevat erityisesti niitä henkilöitä, jotka ovat muuttaneet Suomeen asumaan ja tekevät sittemmin kansalaisuushakemuksen. Yksi esitetyistä muutoksista on se, että kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella myös silloin, kun hakija on tehnyt kansalaisuusilmoituksen. Lisäksi ehdotetaan muutoksia, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä väärin tietojen antamisen tai eräisiin rikoksiin syylistymisen perusteella. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden saamiseen esimerkiksi vanhempien kansalaisuuden perusteella.



Kansalaistamisen eri edellytysten muutokset vaikuttavat laajasti kansalaisuuden hakijoihin. Kokonaisuuteen kuuluvat paitsi tässä esityksessä ehdotetut muutokset, myös jo tehtyt asumisajan muutokset samoin kuin seuraavassa vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe. Vuonna 2024 kansalaisuushakemuksen teki yhteensä 17 063 henkilöä (2023: 18 296 henkilöä). Muutokset voivat vaikuttaa siten, että kansalaisuushakemuksia tehdään aiempaa vähemmän. Lisäksi hakemuksiin saatetaan tehdä kielteisiä päätöksiä nykyistä enemmän. Vuosina 2023 ja 2024 noin 10 % tehdyistä päätöksistä on ollut kielteisiä.

Työttömyys voi jatkossa vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen aiempaa enemmän, koska toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos hakija olisi turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Joissakin tilanteissa uusi toimeentuloedellytys voi siten vaikuttaa lykkäävästi mahdollisuuteen saada kansalaisuus. Esimerkiksi perhe-etuuksien, opintotuen tai eläkkeen saaminen ei kuitenkaan vaikuttaisi kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Toimeentuloedellytys voisi täytyä myös siten, että hakija saisi toimeentulonsa puolisonsa työskentelyn tai yritystoiminnan perusteella, jos hänen ei itse olisi tarvinnut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen muuten kuin tilapäisesti.

Kansalaisuuden menettämiseen ehdotettavat muutokset koskevat käytännössä pientä henkilömäärää. Kansalaisuuden menettämistä koskevilla muutoksilla tavoitellaan ennen kaikkea ennalta ehkäisevää vaikutusta.