



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

2.6.2025

Asia: HE 19/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia esittämällä tiukennuksia koskien kansalaistamisen edellytyksinä olevia selvitettyä henkilöllisyyttä, nuhteettomuutta ja toimeentuloa, sekä myös kansalaisuuden menettämistä.

Kansalaisuuden saamisella on merkitystä yksilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavana tapahtumana. Kansalaisena yksilö hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi tähän liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Kansalaisuudella on siten merkitystä osana kotoutumisprosessin tukemista. Kansalaisuuden merkitys korostuu kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttaneiden kohdalla, joille Suomeen asettuminen pysyvästi on useimmiten ainoa vaihtoehto.

Esityksessä omaksutaan kuitenkin hallitusohjelman pohjalta näkökulma, jossa sivuutetaan kansalaisuuden merkitys kotoutumiselle ja vaikeutetaan kansalaisuuden saamista entisestään. Esitystä perustellaan tavoitteilla "palkita onnistunut kotoutuminen" ja "kansalaistaa ne maahanmuuttajat, jotka ovat halukkaimpia panostamaan kotoutumiseen". Kansalaisuus ei siten olisi enää osa kotoutumisen tukemista, vaan palkinto siitä. Tämä on merkittävä muutos.

Aiemmin kansalaistamisen lähtökohtana on ollut edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta esimerkiksi mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nopeammin (ks. esim. HE 80/2010 vp). Aiemmin myös pakolaisten ja kansalaisuudettomien erityistilanne on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla huomioitu kansalaisuuslain tasolla paremmin. Petteri Orpon hallitus on sittemmin esimerkiksi poistanut 1.10.2024 voimaan tulleen kansalaisuuslain muutoksen ensimmäisessä osiossa kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikaa koskevan



erityissäännöksen, joka mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen edellyttämällä tavoin mahdollisti pakolaisten oikeuksien toteutumisen ja erityistilanteen huomioon ottamisen nykyistä paremmin.

Esityksessä todetaan, että kansalaistamisella voidaan "palkita onnistunut kotoutuminen ja kansalaistaa ne maahanmuuttajat, jotka ovat halukkaimpia panostamaan kotoutumiseen". Esityksessä sivuutetaan pakolaisten ja kansalaisuudettomien sekä muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien tosiasiallinen tilanne, joka vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa täyttää jo nykyisin tasolla erittäin korkealle asetettuja kansalaistamisen edellytyksiä, erityisesti kielitaitoedellytyksen sekä selvitetyn henkilöllisyyden osalta. Käsillä olevalla esityksellä kansalaisuuden saamista tiukennettaisiin edelleen ottamalla käyttöön toimeentuloedellytys ja tiukentamalla henkilöllisyyden selvittämistä. Erityisesti hallituksen jo toteuttamien ja suunnittelemien tiukennusten jälkeen pakolaisille, kansalaisuudettomille ja muille yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleville ei tosiasiallisesti anneta mahdollisuutta kotoutumiseen. Tämän osalta on merkittävässä roolissa esimerkiksi riittävä ja ihmisten erityistarpeet huomioon otettava kielikoulutus ja muu kotoutustoimet. Orpon hallitus on eduskunnan hyväksynnällä kuitenkin toimeenpannut lukuisia lakimuutoksia, joilla se on heikentänyt yksilöiden mahdollisuuksia kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan, esimerkiksi kotoutumisen tuesta leikkaamalla ja oleskelulupien kestoja lyhentämällä.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat tiukennukset toteutetaan kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Näistä ensimmäinen eli erityisesti haavoittuvassa asemassa yhteiskunnassa oleviin ihmisiin kuten kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviin kohdistuva asumisaikaa koskeva merkittävä kiristys astui voimaan 1.10.2024. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tiukennetaan nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä, selvitettyä henkilöllisyyttä sekä kansalaisuuden menettämistä koskevia kansalaisuuslain säädöksiä. Lisäksi uudistuksen kolmannessa vaiheessa (SM056:00/2023) on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoe. Kansalaisuuskokeen käyttöönotto on ainoa osio, jonka osalta on tehty selvitys ja jonka osalta lainmuutosten valmistelusta päätetään selvityksen valmistuttua. Muut tiukennukset eivät perustu mihinkään selvitykseen tai tutkimukseen. Jo edellistä hallituksen esitystä kansalaisuuslain muuttamiseksi (HE 27/2024 vp) käsiteltäessä korostettiin, että hallituksen esityksestä on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen (ks. PeVL 16/2024 vp, s. 3–4). Käsillä olevassa esityksessä korostuu aiempaa kansalaisuuslain muutosta vastaavasti, että kyse on yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmakirjaukseen perustuvista merkittävistä tiukennuksista, joille ei ole selvitetty, eikä osoitettu mitään asianmukaisia perusteita tai todellista tarvetta. Esityksessä ei tuoda perusteita sille, miksei jatkossakin kansalaistamisella voitaisi tukea henkilön kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta vastaanottavassa yhteiskunnassa.



Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu kansalaisuuslain kolmessa osassa tapahtuvien tiukennusten yhteisvaikutusta eikä muiden lukuisien lainmuutosten vaikutuksia esimerkiksi perheisiin ja lapsiin sekä kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin. Kaikkien kolmen tiukennuksen yhteisvaikutuksia tulisi arvioida jo valmisteluvaiheessa, ei vasta kun yksi tiukennus on jo toteutunut ja toinen tiukennuksista on eduskunnan käsittelyssä. Toteuttamalla tiukennuksia eri aikoina pieninä kokonaisuuksina, hämärretään niiden kokonaisvaikutuksia ja sitä miten mittavista muutoksista tosiasiasa on kyse. Tämä ei vaikuta pelkästään niihin tahoihin, joiden toimintaan esitetyt muutokset vaikuttavat, kuten esimerkiksi hakijat ja Maahanmuuttovirasto, vaan myös esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantioikeuden tosiasialliseen toteutumiseen.

Hallituksen lukuisilla tiukennuksilla on merkittävät kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä myös nimenomaan kotoutumisen kannalta. Esityksessä ei ole esimerkiksi otettu huomioon lähellekään riittävästi haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja ja kidutuksen uhreja, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n tai 52 a §:n perusteella oleskelulupa.

Koska esitystä ei ole arvioitu yhdessä lukuisten ulkomaalaisten oikeudellista asemaa ja kotoutumista heikentävien hallitusten toimien kanssa, siinä ei ole huomioitu kaikkien ulkomaalaisiin kohdistettujen lakimuutosten yhteisvaikutuksia kotoutumiseen. Monelta on käytännössä viety mahdollisuudet kotoutua Suomeen ja esityksessä omaksuttu kansalaistaminen kotoutumisen päätepisteenä on kyseisten yksilöiden kohdalla jatkossa entistään vaikeampi saavuttaa.

Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa. Yksinomaan poliittisiin hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat puutteellisesti perustellut lainmuutokset ja merkittävät kiristykset sisältävät täysin päinvastaisen viestin. Tiukennukset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneisiin ihmisiin, jotka ovat yhteiskunnassa lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ja joiden kohdalla myös juuri kansalaisuuden merkitys korostuu. Kansainvälistä suojelua saaneet ovat lähtökohtaisesti ihmisiä, joiden kohdalla maahanmuutto on pysyväisluonteista, koska kotimaahan paluu on usein poissuljettu vaihtoehto.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä eli juristien hoitamien toimeksiantojen yhteydessä ja yleisneuvonnan yhteydenotoissa tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain ja sen tulkinna vaikeaselkoisuus, erityisesti kun on kyse selvitetystä henkilöllisyydestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Säännösten ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät jo hakemusta jättäessään ja hakemusvaiheessa mitä heiltä edellytetään. Erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille tulisi turvata mahdollisuus saada yksilöllistä neuvontaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ei ole tuotu esiin asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita esitetyille muutoksille eikä riittävää



vaikutusarviointia. Näitä ilman ehdotettuja tiukennuksia ei tule hyväksyä. Ehdotus sisältää merkittäviä, kohtuuttomia ja tarpeettomia kiristysia Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin. Toteutuessaan muutokset merkitsevät kansalaistamisen muuttamista palkinnoksi vain harvoille ja valituille, sen sijaan, että se toimisi yhtenä keinona kotoutumisen tukemiseksi.

Lainmuutoksen tarve ja vaikutukset tulisi arvioida yhdessä muiden niin kansalaisuuden edellytysten tiukentamista kuin myös maahanmuuttaneiden oleskelun väliaikaistamista ja kotoutumista koskevien hallitusohjelmaan perustuvissa eri hankkeissa valmisteltujen ja valmistettavien esitysten kanssa. Arviointia tulisi tehdä jo lainvalmistelun alkuvaiheessa, ennen lakiesityksen laatimista.

Selkeyttämisen sijaan ehdotus monimutkaistaa entisestään kansalaisuuslakia, lisää uusia päätöksenteossa selvitettäviä ja arvioitavia seikkoja sekä asettaa tulkinnanvaraisia poikkeamissäännöksiä, joissa kynnys asetetaan perusteettoman korkealle. Esitys sisältää uusia tulkinnanvaraisia termejä ja on kokonaisuudessaan omiaan entisestään pitkittämään viime vuosina jatkuvasti ja täysin kestävämmällä tavalla pitkittynyttä päätöksentekoa.

Ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säännöksiä ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

2 Selvitetty henkilöllisyys

Esityksen mukaan kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä koskevaa sääntelyä tiukennettaisiin siten, että hakijan aktiivisuuden ja asiakirjanäytön merkitystä lisättäisiin entisestään.

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetynä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, jos hakijalle olisi myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.

Ehdotuksen mukaan tällaisilta hakijoilta voidaan kansalaisuushakemuksen yhteydessä lähtökohtaisesti edellyttää sitä, että hakija esittää kansallisen passin selvitykseksi henkilöllisyydestään. Näitä henkilöitä olisivat erityisesti turvapaikanhakijat, joille on ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä syistä (ulkomaalaislain 52 §) tai ihmiskaupan uhrina (52 a §).

Pakolaisneuvonta huomauttaa, että näiden lupien myöntämisen kynnys on noussut äärimmäisen korkealle ja sitä myönnetään lähinnä vakavasti traumatisoituneille kidutuksen ja/tai ihmiskaupan uhreille. Esityksessä sivuutetaan



näiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten erityistilanne, todelliset mahdollisuudet henkilöllisyysasiakirjojen hankkimiseen ja tuen tarve, jotka muodostaisivat ehdotetusta säännöksestä kohtuuttoman ja myös monille perusteettoman esteen kansalaisuuden saamiselle.

Oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä syistä tarkoittaa, että päätöksentekijä on hyväksynyt, että paluu kotimaahan on inhimillisesti poissuljettu vaihtoehto. Esityksessä sivuutetaan esimerkiksi se, että monen kyseisen luvan saaneen kohdalla matkustusasiakirjan ja puuttuvan asiakirjanäytön hankkiminen edellyttäisi matkustamista kotimaahan, koska asiakirjoja ei ole mahdollista hankkia Suomesta tai edes EU-alueelta lähtömaan edustustosta (esim. Irak).

Esityksen mukaan tällaisen hakijan olisi kymmenen vuoden kuluttuakin esitettävä kansalaisuusvaltionsa passi tai selvitys siitä, että hän ei yrityksistään huolimatta ole pystynyt saamaan sitä. Esityksen sivulla 67 esitetään esimerkkejä siitä, millä tavoin tämä yritys voitaisiin osoittaa.

On selvää, että suurella osalla kyseisten oleskelulupien saajista ei ole tosiasiallista ja kohtuullista mahdollisuutta matkustusasiakirjaa saada. Esityksessä ei ole esitetty asianmukaisia perusteita sille, miksei 10 vuotta samalla henkilöllisyydellä esiintyminen ole jo nyt riittävä osoitus selvitetystä henkilöllisyydestä. Esityksestä jää Pakolaisneuvonnan mukaan epäselväksi, mitä lisäarvoa henkilöllisyyden selvittämiseen tuo se, että hakija yrittää hankkia kotimaansa passin, jos lopulta käy niin, ettei hän sitä itsestään riippumattomista syistä voi kuitenkaan saada. Jatkuva vaatimus pyrkiä hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja ja tästä esitettävän todistusaineiston kerääminen aiheuttaa tarpeetonta kuormitusta valmiiksi erityisen heikossa asemassa ja tuen tarpeessa oleville ihmisille.

Oleskelulupa on mahdollista myöntää tietyissä tilanteissa ilman kansallista matkustusasiakirjaa. Pakolaisneuvonta katsoo, että eduskuntakäsittelyn aikana olisi syytä arvioida kyseisen seikan ja nyt esitetyn kansalaisuuden saamista koskevan matkustusasiakirjan hankkimista koskevan muutoksen välistä suhdetta. Mikäli hakijalle on myönnetty oleskelulupa matkustusasiakirjavaatimuksesta poiketen, Pakolaisneuvonta katsoo, että kansalaisuuden myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa tulisi ottaa huomioon hakijan asiassa aiemmin tehdyt päätökset ja niistä saadut selvitykset sen osalta, onko hakijalla ollut aiemminkaan mahdollisuuksia kansallisuusvaltionsa passin saamiseen.

Ulkomaalaislain 52 a ja 52 §:n perusteella luvan saaneiden kohdalla on lisäksi lähes poikkeuksetta myös painavia perusteita kansainväliselle suojelulle, joita viranomaiset eivät ole tunnistaneeet. Ehdotettu tiukennus olisi näin myös omiaan lisäämään ns. statusvalitusten määrää ja kuormittamaan viranomaisia, erityisesti hallinto-oikeuksia.

Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että jo tällä hetkellä kansalaisuuslain 6 §:n 2-4 momenttien tulkinta on erittäin tiukka. Näin erityisesti



kun on kyse henkilöllisyyden selvittämisestä antamalla "muuten luotettavana pidettäviä tietoja". Tämän osalta jo nykyinen laki ja ratkaisukäytäntö ovat johtaneet jatkuvasti kohtuuttomiin tilanteisiin, joista esitetään esimerkkejä jäljempänä. Esitys ei korjaa tilannetta, vaan ainoastaan tiukentaa ja monimutkaistaa henkilöllisyyden selvittämistä koskevaa sääntelyä.

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät säännöksiä kymmenen vuoden määräajasta. Jos hakija on esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä, hänellä ei ole mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen ennen kymmenen vuoden ajan kulumista. Tämä tilanne syntyy esimerkiksi jo nyt pakolaiselle, jonka syntymäaika on jossain vaiheessa tai jossain asiakirjassa merkitty virheellisesti ja hän koittaa korjata tietoja. Kuten esityksessäkin todetaan, henkilöllisyys on katsottu epäselväksi eli kymmenen vuoden määräaikaa on sovellettu myös muissa tilanteissa, joissa henkilöllisyyttä ei ole kokonaisharkinnan perusteella pidetty luotettavasti selvitettyinä. Käytännössä hyvinkin pienet seikat johtavat tähän tilanteeseen. Näin esimerkiksi se, että alaikäinen ilman huoltajaa olevan Afganistanin kansalaisen ensimmäiseen turvapaikkakuulusteluun on kirjattu hänen sanoneen, että ei tiedä tarkkaa syntymäaikaa, mutta myöhemmin kertoi, että on saanut tarkan syntymäajan vanhemmiltaan. Lisäksi yritys korjata henkilötietoja voi johtaa myös siihen, että 10 vuoden määräaika katkeaa ja alkaa alusta.

Esityksessä tuodaan esiin, että kansalaisuuslain sääntely kannustaa nykyiselläankin aktiivisuuteen henkilöllisyyttä koskevan selvityksen esittämisessä siltä osin, että ilman hakijan esittämää asiakirjanäyttöä asiassa on arvioitava kokonaisharkinnalla henkilöllisyydestä muutoin annettuja tietoja. Tosiasiassa voimassa oleva laki ja myös ehdotettu muutos rankaisevat henkilöitä, jotka eivät itsestään riippumattomista syistä (esimerkiksi pakolaisena, kansalaisuudettomana, Somalian kansalaisena) voi toimittaa Suomen viranomaisten luotettavana pitämään asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään ja joka yrittää korjata tai tarkentaa henkilötietojaan, esimerkiksi syntymäaikaa.

Maahanmuuttovirasto on esimerkiksi katsonut, että kiintiöpakolaisena Suomeen saapuneen yritys korjata/tarkentaa Suomeen saapuessaan ensirekisteröinnin yhteydessä pakolaisleirillä virheellisesti kirjattua syntymäpäiväänsä, on peruste hylätä kansalaisuushakemus, koska tällöin hakijan katsotaan esiintyneen eri henkilötiedoilla ja henkilöllisyyden muuttuneen epäselväksi, minkä seurauksena häneltä vaaditaan 10 vuoden asumisaikaa. Näin siitä huolimatta, että on selvää, että pakolaisleirillä ilmoitetun iän perusteella kirjattu syntymäaika ei ollut oikea syntymäpäivä eikä hakijalla ole pakolaisuuteen liittyen missään vaiheessa ollut eikä tule olemaan mahdollisuutta saada asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään.

Esitystä ei tule hyväksyä. Esityksessä ei ole esitetty asianmukaisia perusteita sille, miksei 10 vuotta samalla henkilöllisyydellä esiintyminen ole riittävää henkilöllisyyden pitämiseksi selvitettyinä. Kyseessä on pitkä aika. Sen, että hakija on esiintynyt johdonmukaisesti samoilla henkilötiedoilla 10 vuoden määräajan, tulee viimeistään mahdollistaa henkilöllisyyden pitämisen selvitettyinä,



riippumatta siitä, onko hakijalla kotimaansa matkustusasiakirjaa ja onko hän sitä pyrkinyt tuloksetta hankkimaan vai ei.

Jatkossa tulee lisäksi turvata ja valiokunnan mietinnössä tulee painottaa, että henkilön yritykset korjata ja täsmentää henkilötietojaan eli yritys myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, eivät saa johtaa siihen, että henkilöllisyys katsotaan epäselväksi tilanteessa, jossa hakija pakolaisuuden tai muun itsestään riippumattoman syyn vuoksi ei voi esittää viranomaisien edellyttämää luotettavaa asiakirjanäyttöä. Muussa tapauksessa hakija päinvastoin joutuu välttämään tietojen korjaamista sen pelossa, että 10 vuoden määräaika alkaa alusta. Se, että hakijan aktiivisuus henkilöllisyyden selvittämisessä pitkittää tai estää kansalaisuuden saamista, on ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisuuslain 6 ja 14 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa kannustavasti halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä.

Suomessa tulisi lisäksi myös Ruotsin tapaan mahdollistaa se, että hakijan puoliso, vanhemmat, aikuiset lapset ja sisarukset voisivat tietyissä tilanteissa ja tietyin edellytyksin todistaa hakijan henkilöllisyyden.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lisäystä 6 §:n 3 momenttiin, jonka perusteella henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetynä ajan (10 vuotta) kulumisenkaan perusteella. Kansalaisuutta hakevien joukossa on useita ihmisiä, joilla ei ole itsestään riippumattomista syistä mahdollisuuksia saada oman kansallisuusvaltionsa matkustusasiakirjaa. Esitys tulisi kuormittamaan tarpeettomasti niin hakijoita kuin viranomaiskoneistoakin. Vähintään päätösharkinnassa tulisi huomioida, mikäli viranomainen on jo aiemmin tunnustanut, ettei hakija voi kotimaansa passia saada ja hakijalle on esimerkiksi myönnetty oleskelulupa matkustusasiakirjavaatimuksesta poiketen.

Pakolaisneuvonta katsoo lisäksi, että kymmenen vuoden määräaika tulee lyhentää, kuten SM:n esiselvityksessä kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista (SMDno-2019-1971) ehdotettiin.

Lisäksi on varmistettava, vähintään hallintovaliokunnan mietintöön kirjatun, että kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien sekä muiden kohdalla, jotka eivät itsestään riippumattomista voi esittää Suomen viranomaisien edellyttämää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, yritys korjata henkilötietojaan eli myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, ei viivästyä kansalaisuuden saamista ja johda siihen, että heidän henkilöllisyyttään ei katsota selvitetynä. Muussa tapauksessa esityksen vaikutukset ovat päinvastaiset kuin mikä lain tavoite, sen kannustaessa välttämään korjauksien tekeminen.

3 Toimeentuloedellytys (13 § 1 mom 5 kohta ja 17 a §)



Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluvaa toimeentuloedellytystä muutettaisiin siten, että vaatimuksena olisi nykyisen laillisen toimeentulon sijaan jatkossa turvattu toimeentulo. Jatkossa kansalaistamisen edellytyksenä olisi se, että hakija ei viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana olisi saanut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuutta eikä toimeentulotukea.

Ehdotus merkitsisi paluuta nykyistä kansalaisuuslakia edeltävään oikeustilaan, mikä on merkittävä muutos. Kansalaisuuslain kokonaisuudistuksessa (HE 235/2002 vp) turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta luovuttiin. Tuolloin kansalaisuuslakia selvitettiin ja arvioitiin kokonaisuutena, minkä perusteella muutettavaa kansalaisuuslainsäädäntöä ja sen periaatteita pidettiin osittain puutteellisina ja vanhentuneina. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettu paluu turvattun toimeentulon vaatimukseen edellyttäisi näin ollen asianmukaisia perusteita ja kattavaa tietopohjaa. Esitystä perustellaan käytännössä yksinomaan hallitusohjelmalla sekä viitataan kansainväliseen vertailuun, jonka perusteella kuitenkin käy ilmi, ettei toimeentuloedellytystä ole kaikissa Pohjoismaissa tai edellytys on nyt ehdotettuun nähden erilainen. Tällainen ei ole hyväksyttävää.

Esitys on vastoin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan peruslähtökohtia. Julkisen vallan tehtävänä on tarjota sosiaaliturva ja siten hyvän elämän edellytykset jokaiselle, heidän henkilökohtaisesta tilanteestaan riippumatta. On huomattava, että moni Suomen kansalainen saa jossain vaiheessa elämäänsä yhteiskunnalta erilaisia, myös toimeentulo- ja työttömyystukea, mitä ei ole pidettävä osoituksena siitä, etteivät he ansaitsisi Suomen kansalaisuutta. Esitys ilmentää kuitenkin ajatusta paremmin toimeentulevien yksilöiden muita suotuisammasta asemasta, jossa palkintona on Suomen kansalaisuus. Tosiasiassa sosiaaliset oikeudet, mukaan lukien oikeus sosiaaliturvaan, tunnustetaan jokaisen oikeutena niin perustuslain kuin monien kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkin tasolla. Jatkossa yhteiskunnan avun piiriin kuulumisesta kuitenkin rangaistaisiin ihmistä. Tämä aiheuttaa sisällöllisen ristiriidan kansalaistamisen edellytysten ja toisaalta suomalaisen yhteiskunnan ja sen valtion, jonka kansalaiseksi hakija kansalaistetaan, perusperiaatteiden välille.

Lisäksi ehdotuksessa asetetaan kynnys kohtuuttoman korkealle sen osalta milloin voidaan katsoa, että hakijan toimeentulo on turvattu. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu edellytys eli että hakija on turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen enintään kolme kuukautta kahden vuoden aikana on perusteeton ja kohtuuton, eikä ole myöskään minkäänlainen osoitus siitä, etteikö yksilö olisi kotoutunut Suomeen. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että hyvin moni pakolaistaustainen henkilö ei saisi kansalaisuutta. Ehdotettu kolme kuukautta on aivan liian lyhyt aika myös sen osalta, että kyse olisi esityksessä tarkoitetusta keskeisestä turvautumisesta työttömyysetuuteen. Esitystä tulisi vähintään muuttaa niin, että kolmen kuukauden sijaan hyväksytään kuuden kuukauden työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen turvautuminen. Ehdotettu säännös on omiaan johtamaan myös siihen, että hakijat, myös



lapsiperheet, eivät turvaudu työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen todellinen tarve, sillä heitä rankaistaisiin tästä.

Kuten esityksessäkin todetaan, "säätelyssä tulisi kuitenkin jatkossakin huomioida se, että hakijoilla voi olla hyvinkin erilaisia, muun muassa opiskeluun tai vanhemmuuteen liittyviä, elämäntilanteita" ja että "olisi myös tarkoituksenmukaista varmistaa, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta toimeentuloedellytystä esimerkiksi terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi."

Esityksessä ehdotettu poikkeamissäännös ja sen kynnys on liian korkea ja kohtuuton eikä ota huomioon yhteiskunnan jäsenten erilaisia tilanteita, eikä myöskään yksittäisten hakijoiden yksilöllistä, elämäntilanteiden myötä muuttuvaa tilannetta. Myös muilla kuin terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi työttömäksi joutuneilla tulee olla oikeus Suomen kansalaisuuteen. On perusteltua, että toimeentulon osoittamista ei edellytettäisi alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä hakijalta. Esityksen mukaan toimeentulovaatimuksesta voitaisiin 18 – 64 vuotiaiden kohdalla poiketa vain, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy, esimerkiksi sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa toimeentulon osoittaminen hakemuksen ratkaisuhetkellä muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että mikäli toimeentuloedellytys säädettäisiin, niin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät vähintään, että nyt ehdotettujen rajausten lisäksi kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat tulisi rajata yksiselitteisesti sen ulkopuolelle. Vähintään säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi lisätä, että kyseisten hakijoiden kohdalla on yleensä kyse sellaisista säännöksessä tarkoitetuista painavista syistä, joiden vuoksi toimeentuloedellytystä ei sovellettaisi. Tämä vastaisi myös ulkomaalaislain 39 §:n toimeentuloedellytyksen esitöissä todettua. Kyseinen säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen kohdalla. Viitaten kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden heikompaan asemaan ja elämäntilanteeseen liittyviin haasteisiin, perustuslakivaliokunta (PeVL 27/2016 vp) on katsonut olevan tärkeää, ettei ulkomaalaislain 39 §:n mukainen poikkeamisen kynnys muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi. Poikkeamisedellytyksestä tulisi myös poistaa sana "erittäin" eli poikkeamiseen tulee riittää painava syy.

Ehdotettu muutos tarkoittaa nykylakiin verrattuna monimutkaisempaa säätelyä ja tulkintaa eli näin ollen myös lisätyötä viranomaisille. Maahanmuuttovirastolla on toistuvasti ollut jatkuvia ja vakavia ongelmia saada kansalaisuushakemuksia käsiteltyä asianmukaisessa käsittelyajassa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua tiukennusta. Ehdotettu säätely ei ole riittävän selkeää eikä ennakoitavaa. Esitys on suomalaisen



hyvinvointiyhteiskunnan peruseriaatteiden vastainen sen rangaistessa ihmisiä, jotka itsestään riippumattomista syistä joutuvat turvautumaan sosiaaliturvaan.

Esityksestä ei ilmene laadukkaan lainvalmistelun edellyttämää perustelua sille miksi ylipäättään aiempaan, asianmukaiseen kansalaisuuslain valmisteluun perustuvaa laillisen toimeentulon vaatimusta olisi tarpeen muuttaa. Ehdotettu muutos johtaa täysin kohtuuttomiin tilanteisiin, jättäen liian paljon tulkinnanvaraa päätöksen tekevälle viranomaiselle ja johtaen käytännössä syrjivään lopputulokseen sen evätessä kansalaistaminen hakijoilta, jotka itsestään riippumattomista syistä tukeutuvat yhteiskunnan eri tukimuotoihin. Esityksessä ei huomioida yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistilannetta, joka voi vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä ja hankkia toimeentulo - eikä riittävästi ihmisten muuttuvia tilanteita.

Vähintään toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen kynnystä tulee alentaa, pidentää tukimuotoihin turvautumisen aikaa vähintään 6 kuukauteen, säännöskohtaisia perusteluja toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle tulee täsmentää ja rajata kansalaisuudettomat ja kansainvälistä suojelua saaneet edellytyksen ulkopuolelle.

4 Kansallinen turvallisuus

Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslaissa olevaa yhteiskunnan turvallisuutta koskevan sääntelyn muuttamista, "jotta mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat seikat otettaisiin huomioon voimassa olevaa sääntelyä kattavammin". Valtion/yleinen turvallisuus ehdotetaan muutettavaksi termiksi kansallinen turvallisuus ja säännös ehdotetaan siirrettäväksi yleisiin säännöksiin, uudeksi kansalaisuuslain 6 a-pykäläksi, jolloin sitä sovellettaisiin myös ilmoitusmenettelyyn.

Muutosehdotusta perustellaan terminologian ajantasaistamisen lisäksi sillä, että kansallisen turvallisuuden määritelmä voidaan nähdä laajemmaksi kuin valtion turvallisuus. Esityksessä sivuutetaan se, että määritelmän laajuus, epäselvyys ja dynaamisuus ovat ongelmallisia muun muassa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä ennakoitavuuden näkökulmasta niiden jättäessä merkittävää tulkinnanvaraa päätöksen tekevälle viranomaiselle. Esityksessä nostetaan esimerkkinä esiin mahdolliset uhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen, jotka ovat myös hyvin laajoja ja epäselviä käsitteitä. On kuitenkin lain soveltamisen ja sitä myötä myös hakijoiden oikeusturvan kannalta merkittävä puute, ettei esityksessä selosteta esimerkein, millä tavalla nimenomaan kansalaisuuden myöntäminen yksilölle vaarantaisi kansallisen turvallisuuden em. uhkien seurauksena.

Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että kun kyseisen vaaran kansalliselle turvallisuudelle arvioisi Suojelupoliisi salassapidettävissä lausunnoissaan, yksilön mahdollisuudet valvoa itse oikeuksiensa toteutumista ovat minimaaliset.



Esityksessä korostetaan yksilön oikeutta saattaa kielteinen päätös hallintotuomioistuimen arvioitavaksi niissäkin tilanteissa, joissa yksilö ei salassapitosäynnösten johdosta itse saa tietoa päätöksen perustana olevan lausunnon sisällöstä. Kuitenkin myös tuomioistuinten arvioidessa päätöksen lainmukaisuutta, lain tulisi olla riittävän täsmällinen ja esitöiden tulisi tarjota riittävästi esimerkkejä kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta, jotta tuomioistuin pystyisi kyseisen arvion viranomais toiminnan lainmukaisuudesta tekemään. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut säännösten perustelujen merkitystä säännösten asianmukaisen soveltamisen kannalta (PeVL 16/2024 vp). Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että kielteisen päätöksen saaneiden mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvatakeisiin edellyttävät sitä, että hakijalla on lähtökohtaisesti mahdollisuus saada tieto Suojelupoliisin lausunnosta ja sen perusteista. Mikäli Suojelupoliisin lausunto ei kuulu asianosaisjulkisuuden piiriin, vähintään tilanteissa, joissa yksilö saa kansalliseen turvallisuuteen perustuen kielteisen päätöksen, tulee hänen saada riittävää neuvontaa oikeudestaan saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kansalaisuuden myöntäminen tai epääminen merkitsee yksipuolista julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua lakiin, joka on riittävän täsmällinen, tarkkarajainen ja ennakoitava. Ehdotusta sanamuodoltaan lavean "kansallisen turvallisuuden vaarantamisen" lisäämisestä kansalaisuuden epäämisperusteeksi ei ole perusteltu eikä arvioitu asianmukaisesti, erityisesti yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Esitys ei nykyisellään täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta eikä ennakoitavuuden vaatimusta.

5 Nuhteettomuusedellytys

Nuhteettomuusedellytystä ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että rikokseen syylistymisestä johtuvat seuraukset hakijan kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat. Laissa säädettyjä rikoksesta seuraavia odotusaikoja korotettaisiin. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi säännös, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syylistymisestä "erittäin vakavaan rikokseen".

Kielteinen päätös ilman odotusaikaa tarkoittaisi sitä, että henkilöä ei kansalaistettaisi toistaiseksi. Kyse olisi siten huomattavasti merkittävämmästä seuraamuksesta kuin laissa määritellyn pisimmän odotusajan määrääminen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esitys on puuttellinen siltä osin, ettei siinä ole perusteltu asianmukaisesti, mikseivät nykyiset odotusajat ole riittäviä, mikä nykytilassa on ongelmallista ja miksi sääntelyä on tältä osin muutettava. Odotusaikojen muutokset pitkittäisivät ja lisääisivät hakijoiden epävarmuutta sekä vaikeuttaisivat näin ollen myös kotoutumista.

6 Kansalaisuuden menettäminen värien tietojen antamisen perusteella



Kansalaisuuslain 33 §:ssä säädetään jo nyt kansalaisuuden menettämisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan 1 momentin mukaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomen kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää myös silloin, kun henkilö olisi saanut kansalaisuuden toimimalla *muutoin petollisesti*.

Ehdotetulle muutokselle ei ole kuitenkaan esitetty perusteita ja tosiasiallista tarvetta. Esityksestä ei käy ilmi, miltä osin lain nykytila olisi ongelmallinen. Säännöskohtaisissa perusteluissa tarjotaan ainoana esimerkkinä kielitestin tekeminen toisen puolesta. Esityksestä jää epäselväksi, miksei tällaista seikkaa voida pitää jo nyt säännöksessä tarkoitettuna harhaanjohtavana tai vääränä tietona eli mitä lisäarvoa uusi ilmaisu laissa toisi.

Toisin kuin esityksessä väitetään, "muun petollisen toiminnan" lisääminen ei ole perusteltua säännösten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Päinvastoin, esityksessä jää täysin epäselväksi kyseisen lisäyksen tarpeellisuus ja merkitys. Muutos ei selkeytä sääntelyä, eikä tee sen soveltamisesta ennakoitavampaa sekä lain soveltajan että yksilön näkökulmasta, kuten esityksessä väitetään.

Jatkossa kansalaisuuden voisi menettää väärin tietojen antamisen perusteella viiden vuoden sijaan kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuutta koskevan päätöksen tekemisestä. Kyseistä pidennystä ei ole perusteltua lainkaan. Perusteluiksi ei riitä esityksessä todettu "koska nykyistä määräaikaa voidaan ainakin joissain tilanteissa pitää suhteellisen lyhyenä ottaen erityisesti huomioon säännöksen tarkoituksen sekä Suomen kansalaisuuden myöntämiseen liittyvät oikeusvaikutukset". Kyseisestä näkemyksestä ei käy tarkemmin ilmi tosiasialliset perusteet määräjajan pidentämiselle.

Perustelut ovat lisäksi ristiriidassa nimenomaan siinä mainitun säännöksen tarkoituksen kanssa, joka on määräjalla katkaista epävarman oikeustilan jatkuminen (HE 235/2002 vp, s. 56). Määräjajan pidentäminen johtaa päinvastaiseen lopputulokseen eli epävarman oikeustilan pidentymiseen. Tämä on yksilön oikeusturvan kannalta merkittävä heikennys.

Mitä tulee lapsen kansalaisuuden menettämiseen hänen vanhempansa antamien väärin tietojen perusteella, Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin



tai vakaumuksiin. Lasta ei tulisi rangaista vanhempansa toiminnasta missään olosuhteissa lapsen kansalaisuus epäämällä. Tällainen ratkaisu olisi linjassa myös sen kanssa, että lapsi ei nykylain mukaan voi menettää Suomen kansalaisuutta myöskään niissä tilanteissa, joissa hänen vanhempansa menettäisi kansalaisuuden rikokseen syylistymisen vuoksi.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kansalaisuuden menettämiselle 33 §:ssä säädetyn määräajan pidentämiselle ei ole esitetty asianmukaisia perusteita ja muutos johtaa yksilön oikeusturvan kannalta kielteisiin seurauksiin. Nykyinen määräaika tulee pitää ennallaan, eikä lakiin tule sen ennakoitavuuden ja selkeyden säilyttämisen vuoksi lisätä tarpeetonta "muun petollisen toiminnan" käsitettä.

Suomen kansalaisuuden saaneet lapset tulisi sulkea kokonaan kansalaisuuden menettämisen ulkopuolelle.

Kansalaisuuden menettämisen laajentamista vastaan puhuu myös pohjoismainen vertailu eli esimerkiksi se, että Ruotsissa hallitusmuoto estää kansalaisuuden poistamisen sellaiselta Ruotsin kansalaiselta, joka asuu tai on asunut Ruotsissa.

Valpuri Tarkka
OTM, juristi
Pakolaisneuvonta ry

