



Perustuslakivaliokunnalle

HE 19/2025 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttaminen; 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 kansalaisuuskoee.

2. Keskeiset ehdotukset

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.

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



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 uhkiin 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.

Uudessa toimeentuloedellytyksessä olisi lähtökohtana sen tarkastelu, onko hakija turvautunut keskeisesti työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Uusi toimeentuloedellytys ei täytyisi, jos hakija olisi viimeisen kahden vuoden aikana saanut näitä etuuksia yhteensä yli kolmen kuukauden ajan. Edellytyksen pitäisi täytyä 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.

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 syyllistymiseen 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.

3. Keskeiset perustuslain säännökset

Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Esityksessä ehdotetut muutokset toteutettaisiin siten, että kansalaisuuden saamista koskeva päätöksenteko olisi jatkossakin perustuslain mukaisesti lain säännöksiin sidottua. Myös kansalaisuuden menettämisen perusteista säädettäisiin jatkossakin tarkasti laissa. Lisäksi kansalaisuuden voisi tulevaisuudessakin menettää vain, jos henkilö ei jäisi sen seurauksena kansalaisuudettomaksi.



Ehdotuksissa on otettu huomioon myös perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta (6 §), oikeusturvasta (21 §) ja julkisuudesta (12 § 2 mom.).

3.1. Toimeentuloedellytys

Esityksen mukaan kansalaisuuden saaminen edellyttäisi jatkossa turvattua toimeentuloa. Ehdotettujen muutosten myötä kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt olisivat jatkossa jonkin verran eri asemassa keskenään sen mukaan, miten he olisivat työllistyneet Suomessa asumisensa aikana. Uusi toimeentuloedellytys toteutettaisiin yhdenvertaisuus, syrjintäkielto ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden.

Uudesta toimeentuloedellytyksestä ja toimeentulon osoittamisesta säädettäisiin laissa, jonka säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, mitä kansalaisuutta hakevalta henkilöltä edellytettäisiin, jotta hänen toimeentuloaan pidettäisiin turvattuna. Toimeentulon osoittamista vaadittaisiin täysi-ikäisiltä alle 65-vuotiailta henkilöiltä. Laissa säädettäisiin tarkasti myös siitä, milloin toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa.

Ehdotettavien muutosten taustalla on ajatus kansalaisuuden myöntämisen kytkemisestä siihen, että kansalaistettava henkilö on kotoutunut yhteiskuntaan ja pystyy myös riittävästi huolehtimaan omasta toimeentulostaan. Kotoutumista painottavaa lähestymistapaa voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen määräysten näkökulmasta.

Sääntelyssä otettaisiin huomioon hakijoiden erilaisia elämäntilanteita. Toimeentuloedellytyksen voisi täyttää lyhyistä työttömyysjaksoista huolimatta ja turvauduttuaan lyhytaikaisesti johonkin työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen. Esimerkiksi opintotukea, asumistukea, perhe-etuuksia tai eläkettä saava henkilö voisi täyttää toimeentuloedellytyksen. Toimeentuloon ehdotettavat muutokset olisivat tällä tavoin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Muutokset toteutettaisiin siten, että yhdenvertaisuuden ydinalue säilyisi koskemattomana. Säännöksissä otettaisiin huomioon muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lapsia ja vammaisia henkilöitä koskevat sopimusmääräykset.

Jos hakijalle ei myönnettäisi kansalaisuutta sen vuoksi, että hän ei täyttäisi toimeentuloedellytystä, hän voisi valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen ja sen jälkeen myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi hänelle valitusluvan. Kansalaisuuden edellytyksenä olevan toimeentulon arviointiin liittyisi siten riittävät oikeusturvajärjestelyt.

3.2. Kansallinen turvallisuus

Yhtenä muutoksena esitetään sitä, että kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella tai muusta valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä painavasta syystä myös kansalaisuusilmoituksen yhteydessä. Nykyisin kansalaisuus voidaan jättää myöntämättä tällaisilla perusteilla henkilölle, joka on tehnyt kansalaisuushakemuksen. Hakijalle ei siis tietyissä tilanteissa myönnettäisi kansalaisuutta, vaikka hän täyttäisi kansalaisuuden saamisen edellytykset.

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuslain sääntelyä ulotettaisiin tältä osin koskemaan myös kansalaisuusilmoituksia. Samalla lain sanamuodossa mainittu ”valtion turvallisuus” ajantasaistettaisiin siten, että laissa käytettäisiin käsitettä ”kansallinen turvallisuus”.



Sääntelyä voitaisiin pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä kansallisen turvallisuuden perusteella tai muusta valtion tai yhteiskunnan etuun liittyvästä painavasta syystä, jos suojelupoliisi tai keskusrikospoliisi antaisi omalta laissa säädetyltä toimialaltaan lausunnon, jonka mukaan se ei puoltaisi kansalaisuuden myöntämistä hakijalle. Suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin lausunnon mahdollisuudesta säädetään voimassa olevassa kansalaisuuslaissa.

Kansalaisuuden myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan pitää hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta koskevassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa on mainittu muun muassa kansallinen ja yleinen turvallisuus mahdollisina perusteina viranomaisten puuttumiselle oikeuden käyttämiseen.

Kansalaisuuden myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden perusteella toteutettaisiin suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti. Sääntelyyn liittyvä lausuntomenettely olisi muiden edellytysten täyttymisen arviointiin nähden täydentävä menettely, ja esimerkiksi hakijan mahdollinen rikoksiin syyllistyminen vaikuttaisi ensisijaisesti nuhteettomuusedellytyksen täyttymiseen. Suomen kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin lausuntojen perusteella, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että kansalaisuuden myöntäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta, tai jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella olisi vastoin valtion tai yhteiskunnan etua.

Sääntely vastaisi suurelta osin jo voimassa olevaa. Uutta olisi mahdollisuus pyytää viranomaisilta lausuntoa myös kansalaisuusilmoituksesta ja se, että kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä tällaisen lausunnon perusteella myös silloin, kun hakija olisi tehnyt kansalaisuusilmoituksen. Sääntelyllä ja siihen ehdotetuilla muutoksilla ei loukattaisi perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuutta. Myös oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä huolehdittaisiin. Päätöksen kansalaisuuden myöntämättä jättämisestä tekisi Maahanmuuttovirasto, ja siihen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voisi puolestaan hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöskäytännöstä ilmenee, että Maahanmuuttovirastolle annettu lausunto voi tällaisessa asiassa jäädä asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on tällöin tutkia, onko Maahanmuuttoviraston tekemälle kielteiselle päätökselle ollut riittäviä perusteita. Hallintotuomioistuinten ohella keskeinen merkitys on suojelupoliisin toiminnan valvonnalla, josta huolehtivat tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, sisäministeriö ja tietosuojavaltuutettu.

4. Keskeiset kansainväliset velvoitteet

Ehdotetut muutokset toteutettaisiin kansainvälisten sopimusmääräysten puitteissa. Muutoksissa on otettu huomioon yleissopimukset, jotka koskevat lapsen oikeuksia, pakolaisten oikeusasemaa, valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa, vammaisten henkilöiden oikeuksia ja kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista. Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus, eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan unionin oikeus vaikuttavat erityisesti kansalaisuuden menettämiseen ja siihen liittyvään harkintaan.



Lapsen edun periaate säilyisi edelleenkin osana kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa. Uudessa toimeentuloedellytyksessä lapsen etu on huomioitu siten, että edellytys ei koske alle 18-vuotiaita henkilöitä. Lapselta ei siten jatkossakaan edellytetä turvaton toimeentulon osoittamista. Toimeentuloedellytys koskisi sen sijaan kanssahakijana olevan lapsen vanhempaa, mutta esimerkiksi perhe-etuuksia saava henkilö voisi täyttää edellytyksen. Nuhteettomuusedellytys ei puolestaan koske jatkossakaan alle 15-vuotiaita henkilöitä. Rikosten perusteella määrättäviä odotusaikoja pidennettäisiin yleisesti yhdellä vuodella. Nuorisorangaistukseen tuomitulle voitaisiin jatkossa määrätä kolmesta viiteen vuotta kestävä odotusaika rikoksen tekopäivästä laskettuna.

Vammaiset henkilöt huomioitaisiin uutta toimeentuloedellytystä koskevassa sääntelyssä siten, että esimerkiksi vammaistuen tai työkyvyttömyyseläkkeen saaminen ei vaikuttaisi toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Toimeentuloedellytyksestä voitaisiin lisäksi poiketa vammaisuuden perusteella, jos hakija olisi saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana eikä hän pitkäaikaisen vammaisuutensa vuoksi pystyisi täyttämään toimeentuloedellytystä.

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen mukaisesti kansalaisuuden menettämisen perusteeksi voidaan säätää se, että henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan. Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuslakiin lisättäisiin maininta petollisesta toiminnasta kansalaisuuden menettämisen perusteena. Lasten osalta sääntelyyn ei ehdoteta mitään muutoksia.

Kansalaisuuden menettämisen perusteena voi kansalaisuusyleissopimuksen mukaisesti olla myös se, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja. Tällainen käyttäytyminen sisältää esimerkiksi maanpetoksen ja työskentelyn ulkomaiselle salaiselle palvelulle. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi sitä, mihin rikoksiin syyllistymisen perusteella kansalaisuuden voisi menettää, mutta kansalaisuutta ei voisi jatkossakaan menettää muihin kuin vakaviin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistymisen vuoksi. Kansalaisuuden menettämistä koskevaan harkintaan ei ehdoteta mitään muutoksia. Lapsi ei voisi jatkossakaan menettää kansalaisuutta sillä perusteella, että hänen vanhempansa olisi syyllistynyt maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen.

Kansalaisuuden menettämistä koskevissa ehdotuksissa on otettu huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö. EIT on kansalaisuuden menettämistä koskevassa oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko henkilölle jäänyt kansalaisuuden menettämisen jälkeen jokin muu kansalaisuus. EIT on luonnehtinut terrorismia vakavaksi uhaksi ihmisoikeuksille ja päätynt useassa tapauksessa siihen, ettei kansalaisuuden menettämisellä ole ollut suhteettomia seurauksia terrorismirikokseen syyllistyneen henkilön yksityiselämälle. EUT on puolestaan katsonut, että kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita unionin kansalaisen oikeuksien menettämisestä aiheutuu henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen.

5. 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 syyllistymisen 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 tehdyt asumisajan muutokset samoin kuin seuraavassa vaiheessa käyttöön otettava kansalaisuuskoe. Esityksessä on pyritty arvioimaan myös eri vaiheissa tehtävien muutosten yhteisvaikutuksia. Vuonna 2024 kansalaisuushakemuksen teki yhteensä 17 063 henkilöä (2023: 18 296 henkilöä). Kansalaistamisen eri edellytysten tiukentaminen voi vaikuttaa kokonaisuutena sekä vireille tulevien hakemusten määrään että myös hakemuksiin tehtävien kielteisten päätösten määrään. Vuosina 2023 ja 2024 noin 10 % tehdyistä päätöksistä on ollut kielteisiä.

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