



2.6.2025

YVV/1055/2025

Hallintovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 19/2025 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa pyynnöstä toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päähuomiot lausuttavassa asiassa ovat seuraavat:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimeentuloedellytystä kansalaisuuden edellytyksenä.
- Mikäli toimeentuloedellytyksestä ei kokonaan luovuta, tulisi edellytyksestä poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua taikka oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai yksilöllisestä inhimillisestä syystä, sekä silloin, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy. Lisäksi valtuutettu esittää toimeentuloedellytyksestä poikkeamista silloin, kun hakija on kansalaisuudeton henkilö.
- Kymmenen vuoden määräajan tulisi säilyä viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi myös tilanteissa, joissa on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, mutta kansallista matkustusasiakirjaa ei ole syystä tai toisesta saatu.
- Yhteiskunnallista etua voidaan pitää liian avoimena käsitteenä ja perusteena kansalaisuuden epäämiseksi.

- Kansalaisuuden menettämisen aikarajan kaksinkertaistaminen pidentää merkittävästi kansalaisuuteen liittyvää epävarmuutta. Lasten ei tulisi menettää kansalaisuutta vanhempiensa moitittavan toiminnan perusteella.

Toimeentuloedellytys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen edellytykseksi asetettaisiin turvattu toimeentulo. Alle 18-vuotiaiden tai 65 vuotta täyttäneiden ei tarvitse osoittaa turvattua toimeentuloa. Toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos henkilö antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että Suomen työelämässä esimerkiksi alkuperään ja kielitaitoon perustuva rekrytointisyrjintä on valitettavasti hyvin yleistä. Työttömäksi joutuneelle maahanmuuttajalle nopea työllistyminen kolmessa kuukaudessa voi olla erityisen haastavaa pelkästään jo syrjinnänkin vuoksi. Myös kaksi melko lyhyttäkin, 1-2 kuukauden työttömyysjaksoa, voisi johtaa siihen, että toimeentuloedellytyksen ei katsottaisi täyttyvän.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimeentuloedellytystä kansalaistamisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin kansalaisuutta hakeviin, myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan esimerkiksi vainosta, sodasta, ihmiskaupasta tai hakijan haavoittuvasta asemasta joutuena. Nämä ovat oleskelulupaperusteita, joiden kohdalla ei edellytetä turvattua toimeentuloa oleskeluluvan saamisen ehtona. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli toimeentuloedellytys säädetään kansalaisuuden edellytykseksi, **tulisi edellytyksestä laintasoisesti poiketa ainakin, jos hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.**

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, joiden perusteella Suomella on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta. Kansalaisuuslain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on muiden muassa estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta. Tästä syystä valtuutettu suosittelee valiokuntaa harkitsemaan **edellytyksestä poikkeamista myös tilanteissa, joissa hakija on kansalaisuudeton henkilö.**

Valtuutettu kiinnittää myös huomiota ehdotettuun mahdollisuuteen poiketa toimeentuloedellytyksestä, jos henkilön terveydentila tai vamma pitkäaikaisesti estää

sen täyttämisen tai hän ei muusta erittäin painavasta syystä pysty täyttämään sitä. Sääntelyesitys vaikuttaisi vastaavan sisällöllisesti suurin piirtein kansalaisuutta koskevan kielitaitoedellytyksestä poikkeamista koskevaa sääntelyä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kansalaisuuslain soveltamista koskevien havaintojen mukaan kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen soveltamiskynnys on erittäin korkea, ja valtuutetun tietoon on tullut tilanteita, joissa vammaisen henkilön kohdalla ei ole poikettu kielitaitoedellytyksestä riippumatta siitä, että henkilön asiassa on toimitettu lausunto siitä, ettei hän kykene kieltä oppimaan. Ottaen huomioon kielitaitoedellytyksestä koskevan poikkeuksen tiukka soveltamiskäytäntö, yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle lievempää muotoilua perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lainsoveltamisen tukemiseksi. **Valtuutettu katsoo, että toimeentuloedellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy.**

Toimeentuloedellytyksen soveltaminen vaikuttaa myös lapsiperheisiin tilanteissa, joissa lapsi on huoltajansa kanssahakija. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua. Valtuutettu toteaa, että toimeentuloedellytyksestä ja sen poikkeuksia sovellettaessa on otettava huomioon lapsen etu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisenä ja tärkeänä sitä, että lapsen etu on nimenomaisesti huomioitu lainkohtaa koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa ja suosittelee lisäksi, että kyseinen seikka tuotaisiin myös lakitasoisesti säännöksessä esille.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että esityksen 17 a § toimeentulon osoittamisesta luo tilanteen, jossa kansalaisuuden hakijan on varsin vaikeaa muodostaa kuvaa lainsäädännön edellytyksistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on useiden sivujen verran kuvattu erilaisia vaihtoehtoisia tilanteita, milloin toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, milloin ei. Valtuutettu suosittelee tästä syystä valiokuntaa vielä arvioimaan esitystä myös säännöksen selkiyttämiseksi. Esimerkiksi sääntöä kolmen kuukauden turvautumisesta työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tulisi yksinkertaistaa niin, että olennaista olisi yhtäjaksoinen turvautuminen etuuteen. Tämä myös kohtuullistaisi toimeentuloedellytystä.

Henkilöllisyyden selvittäminen

Hallitus esittää, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitettyinä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto

olisi myöntänyt hakijalle muukalaispassin kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten. Kymmenen vuoden määräaika on toiminut viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tilanteissa, joissa henkilöllisyyteen on liittynyt epäselvyyttä esimerkiksi siitä syystä, että hakija on aiemmin antanut henkilöllisyytensä tueksi väärennettyjä asiakirjoja tai esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Nyt ehdotettavan muutoksen mukaan, mikäli hakijalle on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, ei henkilöllisyyttä pidettäväksi selvitettyinä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, vaikka hakija olisi koko ajan kertonut johdonmukaisesti henkilöllisyydestään.

Valtuutetun näkemys on, että kymmenen vuoden määräaika viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tulisi säilyttää myös tilanteissa, joissa on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, mutta kansallista matkustusasiakirjaa ei ole syystä tai toisesta saatu.

Esityksen perusteella on epäselvää, miksi olisi tarpeellista evätä muukalaispassin saaneilta henkilöiltä mahdollisuus viimesijaiseen henkilöllisyyden selvittämiseen. Valtuutettu toteaa, ettei henkilöllisyyden tosiasiaassa voida katsoa olevan epäselvempi ainoastaan sen vuoksi, ettei henkilö ole onnistunut hankkimaan kansallista matkustusasiakirjaansa. Lisäksi säännös, jonka mukaan henkilöllisyyden selvittämisen kymmenen vuoden määräaika evätään edellä mainitusta syystä, voi myös johtaa siihen, ettei kansallista matkustusasiakirjaa kannata edes yrittää hankkia, mikäli sen saamisen onnistuminen ei ole varmaa.

Mikäli ehdotettua muutosta ei peruta, on olennaista, että tilanteessa **tosiasiallisesti huomioidaan hakijan antama selvitys siitä, miksi hän ei ole pystynyt saamaan kansallista matkustusasiakirjaa**. Selvityksessä tulee huomioida erityisesti henkilön tilanteestaan kertoma, ja ottaa huomioon, että kaikissa tilanteissa ei ole tosiasiallisesti mahdollista saada kansalliselta viranomaiselta kirjallista tietoa siitä, ettei matkustusasiakirjaa myönnetä.

Kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten muukalaispassin saaneella henkilöllä voi olla monia syitä sille, miksi kotimaan passin hankkiminen ei ole muukalaispassista huolimatta onnistunut. Kyse voi olla käytännön haasteista tai henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvistä syistä. Kaikki edustustot eivät myönnä passeja tai niillä voi olla sellaisia edellytyksiä passin myöntämiselle, joita henkilön voi olla vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Joskus kansallisen matkustusasiakirjan hankkiminen edellyttäisi käytännössä kotimaahan tai toiseen valtioon matkustamista. Tällöin on huomioitava, että vaikka ehdotettu muutos ei koskisi kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä, voi kyse olla henkilöistä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan turvapaikkamenettelyn päätteeksi tai voivat esimerkiksi pelätä mahdollista

ihmiskauppiasta kotimaassa. Tilanteissa, joissa henkilölle on myönnetty oleskelulupa esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiansa. Lisäksi hakijan voi olla esimerkiksi terveydentilansa vuoksi vaikeaa tai mahdotonta matkustaa, jolloin myöskään edellytystä kansallisen matkustusasiakirjan saamisesta ei tulisi soveltaa. **Valtuutettu suosittelee valiokuntaa kiinnittämään mietinnössään huomiota edellä mainittuihin seikkoihin, jotta varmistetaan, ettei lain soveltaminen johda yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.**

Kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnan etu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä nykyisen *valtion turvallisuuden* sijasta *kansallisen turvallisuuden* perusteella. Samalla ehdotetaan muutosta, jonka mukaan kansallista turvallisuutta koskeva mahdollisuus kansalaisuuden myöntämättä jättämiseen koskisi niin kansalaisuushakemuksia kuin kansalaisuusilmoituksia. Uutena perusteena kansalaisuuden myöntämättä jättämiseksi ehdotetaan lisäksi tilannetta, jossa kansalaisuuden myöntäminen on jostain muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella vastoin *yhteiskunnan etua*.

Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslakiin kirjattu lailla säätämisen vaatimus. **Viranomaisille jäävän harkintavallan tulee kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa siten olla selkeästi rajattua.** Lisäksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp) perusoikeusrajoitus on mahdollinen vain, jos asiasta säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasolla. Sääntelyn tulee myös olla muun muassa hyväksyttävää, oikeasuhtaista, ja oikeusturvakeinoista on huolehdittava.

Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan määritellä, mitä yhteiskunnan edulla tarkoitetaan. Kyseinen käsite on lisätty esitykseen edellisen lausuntokierroksen jälkeen ilman selkeitä perusteluja, määritelmiä tai muita selvennyksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan yhteiskunnan etu, ilman määritelmää tämän käsitteen merkityksestä niin säädöstasolla kuin lain perusteluissa, on käsitteenä liian lakea ottaen huomioon edellytys sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Esitysluonnoksessa kansallisesta turvallisuudesta puolestaan todetaan mm. seuraavanlaisesti: ”Kansallinen turvallisuus on määritelty sanastossa yhteiskunnan tilaksi, jossa yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toiminta ja toimintaedellytykset on suojattu vakavilta uhkilta.” Lisäksi todetaan, mm., että

”[k]ansallinen turvallisuus käsittää koko suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden. Siihen kohdistuvia uhkia ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta.” Kansallisen turvallisuuden käsitteen täsmällisyyden ja päätöksenteon ennustettavuuden osalta viitataan myös siihen, että se liittyy suojelupoliisin laissa säädettyyn toimialaan ja tekemiin lausuntoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vaikka käsitteen määritelmää on muokattu edellisen lausunkierroksen jälkeen, liittyy käsitteistöön edelleen epävarmuutta ja ennustettavuuden puutetta muun muassa huomioiden suojelupoliisin lausuntojen salassa pidettävyys.

Kansallisen turvallisuuden arvion osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittääkin huomiota kansallisen turvallisuuden arviointia varten pyydettyään suojelupoliisin lausuntoon. **Jotta kielteisen päätöksen kohdalla hakijan oikeusturvatakeet voivat täysimääräisesti toteutua, tulisi hakijan saada tietoonsa itseään koskeva lausunto.** Asianosaisjulkisuus on hallintomenettelyn keskeinen periaate, ja tieto kielteisen päätöksen perusteista on edellytys oikeusturvan toteutumiselle ja sille, että päätöksestä on olemassa tehokas valitusmahdollisuus.

Kansalaisuuden menettäminen

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin jatkossa päättää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuuspäätöksen tekemisestä nykyisen viiden vuoden sijaan. Lisäksi esitetään, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää myös sillä perusteella, että henkilö on saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kansalaisuuden menettämiseen liittyvän aikarajan kaksinkertaistaminen pidentää merkittävästi kansalaisuuteen liittyvää epävarmuutta, minkä lisäksi petollinen toiminta on varsin avoimesti ilmaistu peruste kansalaisuuden menettämiselle. **Valtuutettu ei pidä perusteltuna, että kansalaisuuden menettämisen aikarajaa pidennetään viidestä vuoteen kymmeneen vuoteen.**

Erityisesti valtuutettu kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että lapsi voi tietyin edellytyksin menettää kansalaisuutensa tilanteissa, joissa vanhempi menettää kansalaisuuden väärin tietojen antamisen (mukaan lukien petollisen toiminnan) perusteella. Valtuutettu pitää tärkeänä ja myönteisenä, että säännöskohtaisissa perusteluissa kiinnitetään huomiota YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan lapsia on suojeltava syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista. Valtuutettu korostaa, että lapsen oikeutta

kansalaisuuteen ei tule rajoittaa vanhemman aiemman moitittavan toiminnan vuoksi. **Kansalaisuuden menettämistä jopa kymmenen vuoden kuluttua sen saamisesta syistä johtuen, jotka eivät ole lapsen vastuulla, ei voida pitää perusteltuna.**

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena sitä, että kansalaisuuslakia uudistetaan ja kansalaistamisen edellytyksiä tiukennetaan useammassa perättäisessä lainsäädäntöhankkeessa ilman, että muutoksista käytäisiin laajempaa ja kokonaisvaltaista yhteiskunnallista keskustelua. Kansalaisuuden myöntämistä koskeva päätös on hakijalle usein yksi merkittävimmistä hänen oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Useat, lyhyen ajan sisällä toteutettavat muutokset vaikeuttavat tiedon- saantia kansalaisuuden ehdoista, ja voivat asettaa ulkomaalaisia eri asemaan sattumanvaraisesti. Edelliset muutokset kansalaisuuslakiin astuivat voimaan 1.10.2024, ja seuraavien on tarkoitus astua voimaan lokakuussa 2025.

Kansalaisuuden saamisessa on kyse täysimääräisen osallisuuden mahdollistamisesta hakijalle hänen suhteessaan uuteen kotimaahansa. Kansalaisuus on tärkeä avain perusoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle, kuten poliittisten oikeuksien osalta erityisesti valtakunnallisella tasolla. Suomen kansalaisuus on myös edellytysenä työskentelylle esimerkiksi Puolustusvoimien ja poliisin tehtävissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Asiantuntija

Elsa Korkman