



Selvityspyyntö 8.1 Sisäinen turvallisuus -jaostolta VN/11360/2023: Mikä on valtion liikkumavara kansalaisuuslain kohdalla (eli käytännössä mitä kirsityksiä olisi teoriassa mahdollista tehdä) EU- ja kv-sääntely huomioiden?

## Liikkumavara kansalaisuuslain osalta EU- ja kv -sääntely sekä perustuslaki huomioiden

### EU

- Euroopan unioni ei voi suoraan vaikuttaa kansallisiin kansalaisuutta koskeviin säädöksiin. Kansalaisuuden saaminen ja menettäminen kuuluvat **jäsenvaltioiden toimivaltaan**. Unionin kansalaisilla on kuitenkin oikeus vapaaseen liikkumiseen EU:n alueella, ja Unionin tuomioistuin on todennut ratkaisuisaan, että unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien menettäminen kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

### Kv. sopimukset

- Monet kv. sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, sisältävät kansalaisuuteen liittyviä määräyksiä. Näistä tärkeimmät ovat eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (**kansalaisuusyleissopimus**) ja **yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä**. Muita kansalaisuusasioihin vaikuttavia ihmisoikeussopimuksia ovat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.
- Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen kantavana periaatteena on **kansalaisuudettomuuden ehkäiseminen**. Myös kansalaisuusyleissopimuksen periaatteisiin kuuluu kansalaisuudettomuuden välttäminen sekä **syrjinnän kieltö**: Sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkupe-  
rään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

### Perustuslaki

- Perustuslain mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädettyin 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.

## Kansalaistamisen edellytykset

- **Kansalaisuusyleissopimuksen** mukaan sopimusvaltio **helpottaa** valtiosisäisessä lainsäädännössä **kansalaisuuden saamista** seuraavien henkilöiden osalta:
  - a) Sopimusvaltion kansalaisten puoliset.
  - b) Sopimusvaltion kansalaisten lapset 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan poikkeus huomioon ottaen.
  - c) Lapset, joiden vanhemmista toinen saa tai on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden.
  - d) Sopimusvaltion kansalaisten adoptoimat lapset.
  - e) Henkilöt, jotka ovat syntyneet sopimusvaltion alueella ja asuvat siellä laillisesti.
  - f) Henkilöt, jotka ovat asuneet laillisesti sopimusvaltion alueella tietyn ajan, joka on alkanut ennen kuin henkilö on täyttänyt 18 vuotta ja jonka pituus määritetään asianomaisen sopimusvaltion sisäisessä lainsäädännössä.
  - g) Kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaisaseman saaneet henkilöt, jotka asuvat laillisesti sopimusvaltion alueella.
- **Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen** mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti sopimusvaltioiden on pyrittävä **nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä** ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.
- **Pohjoismaisen kansalaisuusopimuksen** tavoitteena on helpottaa Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus.
- Suomen kansalaisuuden saamisen edellytykseksi on asetettu mm. asumisaika-, kielitaito- toimeentulo- ja nuhteettomuusedellytys. **Kansalaisuuslain** mukaan saadakse hakemuksesta kansalaisuuden:
  - Ulkomaalaisen on täytynyt asua vakinaisesti Suomessa viimeksi kuluneet **5 vuotta** keskeytyksettä (yhtäjaksoinen asumisaika) tai **7 vuotta** 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (kerätty asumisaika).
  - Hakija ei ole saanut syyllistyä muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon tai määrätty lähestymiskieltoon.
  - Hakija ei ole saanut olennaisesti laiminlyödä elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan.
  - Hakijan täytyy pystyä luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa.
  - Hakijalla tulee olla suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito.
  - Hakijaa ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos



kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

### Asumisaikaedellytys

- Kv. sopimukset eivät estä kansalaisuuden saamiseen edellytettävän asumisaikavelvoitteen nostamista. **Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan** sopimusvaltio voi kuitenkin säätää kansalaistamisen edellytykseksi **enintään 10 vuoden** oleskelun valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Kuten ylempänä on selostettu, kansalaisuusyleissopimuksen mukaan sopimusvaltio **helpottaa** valtiosisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista **tiettyjen henkilöryhmien osalta**.
- Euroopan Muuttoliikeverkoston (EMN)<sup>1</sup> v. 2020 julkaiseman tutkimuksen mukaan EU-maissa asumisaikaedellytys vaihtelee kolmesta vuodesta kymmeneen vuoteen. Tutkimusraportin mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioista asumisaikaedellytys on pääsääntöisesti viisi vuotta. Jäsenvaltioissa on lyhyempi asumisaikaedellytys tietyille ryhmille, esimerkiksi pakolaisille, kyseisen maan kansalaisten puolisoille, alaikäisille, kansalaisuudettomille, vammaisille ja tietyn ikäisille henkilöille.
- Asumisaikaedellytyksen mahdollista nostamista arvioitaessa tulisi huomioida muun muassa sen suhde ulkomaalaislain oleskelulupasäätelyyn ja niihin mahdollisesti tehtäviin muutoksiin sekä noston mahdolliset vaikutukset kotoutumiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon.

### Yhteiskunnallisten olosuhteiden tuntemus, ns. ”kansalaisuustesti”

- Kv. velvoitteet eivät estä asettamasta kansalaisuuden saamisen edellytykseksi yhteiskuntatietoutta koskevan testin suorittamista.
- Kielitaidon katsotaan yleisesti edistävän kotoutumista, ja **useissa maissa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on kielitaitovaatimus, kuten Suomessa**.
- Euroopan Muuttoliikeverkoston (EMN) v. 2020 julkaiseman tutkimuksen mukaan 13 EU-maassa on käytössä testi, joissa mitataan perustietoja mm. maan poliittisesta järjestelmästä, historiasta, kulttuurista ja arvoista. Kokeen sisältö ja toteuttamistapa vaihtelee maittain.
- Mahdollisen testin käyttöön ottamisen harkinnassa huomioon otettavia asioita ovat muun muassa se, mitä tietoutta mitataan ja miten. Osattavaksi edellytettävien asioiden määrittely edellyttää arviointia siitä, mitä uuden kansalaisen tulisi tietää sekä onko tieto sellaista, mitä voidaan testeillä mitata. Kysymysten tai tehtävien tulisi mitata aidosti toivottuja tietoja ja taitoja. Olisi selvítettävä, mikä taho hallinnoisi testausta: laatisi testit, järjestäisi ne ja käsittelisi hylätyistä suorituksista tehty valitukset. Valtion tulisi myös tarjota testeihin valmentavaa koulutusta.

<sup>1</sup> [EMN Study on Pathways to Citizenship in the EU | European Website on Integration \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-union/integration/study)



## Toimeentuloedellytys

- Kv. velvoitteet eivät estä säätämästä kansalaisuuden saamisen edellytykseksi toimeentuloedellytystä.
- Suomessa on toimeentuloedellytys: **Kansalaisuuslain lähtökohta on, että toimeentulon tulee olla laillista ja sen pitää riittää elämiseen Suomessa.** Kansalaisuutta hakevan on osoitettava, että hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan, ja että hän pystyy luotettavasti selvittämään, mistä saa toimeentulonsa.
- Euroopan Muuttoliikeverkoston (EMN) v. 2020 julkaiseman tutkimuksen mukaan 14:ssä EU-maassa kansalaisuutta hakevan taloudellinen tilanne otetaan huomioon, mukaan lukien Suomi. Se, miten tämä on toteutettu lainsäädännössä, vaihtelee maittain paljon.
- Toimeentuloedellytyssääntelyn mahdollinen muuttaminen edellyttää arviointia ja vertailua erilaisista tavoista, joilla toimeentuloedellytyksestä säädettäisiin. Vaikka kansalaisuus evätään riittämättömän toimeentulon johdosta, maassa oleskelu voi olla mahdollista oleskeluluvalla, minkä lisäksi Suomessa on asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä, johon ovat oikeutettuja kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat. Mahdollista muutosta harkittaessa tulisi huomioida saman tyyppisiä seikkoja kuin asumisaikaedellytystä mahdollisesti nostettaessa: muun muassa muutoksen suhde ulkomaalaislain oleskelulupasääntelyyn ja niihin mahdollisesti tehtäviin muutoksiin.

## Kansalaisuuden menettäminen

- Kynnys kansalaisuuden pois ottamiselle on korkea, ja asiasta säätämistä rajoittavat Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Sopimukset ja perustuslaki myös estävät ottamasta keneltäkään kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi sen johdosta kansalaisuudeton.
- **Kansalaisuusyleissopimuksen** mukaan sopimusvaltio ei saa kansallisessa lainsäädännössään määrätä kansalaisuuden menettämisestä muissa kuin sopimuksessa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa. Sopimuksessa todetaan kansalaisuuden menettämisen perusteena olevien **rikosten osalta, että henkilön on täytynyt käyttäytyä tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja.** Sopimuksen perustelujen mukaan tämä käyttäytyminen käsittää vain valtion elintärkeitä etuja vastaan tehdyt rikokset, kuten maanpetos ja työskentely ulkomaisessa salaisen palvelun palveluksessa. Myös terrorismirikokset voivat muodostaa vakavan uhkan valtion elintärkeille eduille maanpetoksen ja vakoilun lisäksi. **Mikä tahansa, vakavanakaan pidettävä rikos, ei siis voi olla kansalaisuuden menettämisen perusteena.**
- **Suomen kansalaisuuden voi menettää maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen johdosta.** Rikosta koskeva rangaistusasteikko osoittaa rikoksen rikosoikeudellista vakavuutta ja siitä tuomittu rangaistus teon vakavuutta, siksi **sekä rikoksen rangaistusasteikko että rikoksesta saatu tuomio ovat ratkaisevia kansalaisuuden menettämisen kannalta.** Kansalaisuuden voi menettää, jos rikok-



sesta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Edellytyksenä on myös, että henkilö on tuomittu Suomessa lainvoimaisella tuomiolla vähintään 5 vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmä-rangaistukseen. Kansalaisuuden menettäminen edellyttää sitä, että syyllisyys on laillisesti näytetty toteen ja rikostuomio on lainvoimainen. Olennaista on myös se, että kyseisten rikosten perusteella kansalaisuuden voi menettää vain, jos teko on kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Kansalaisuutta ei voi myöskään menettää, jos henkilöstä tulisi sen johdosta kansalaisuudeton.

- Suomen kansalaisuuden voi menettää myös, 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. Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voida tehdä, jos kansalaisuushakemuksen ratkaisusta on kulunut yli viisi vuotta.

## Kaksoiskansalaisuus

- Suomea sitovat kansainväliset sopimukset vaikuttavat siihen, mitä kaksoiskansalaisuudesta voidaan säätää. Keskeinen merkitys on kansalaisuusyleissopimuksella. Sopimuksen mukaan:
  - Kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää.
  - Sopimusvaltio on sallittava kaksoiskansalaisuus suoraan lain nojalla silloin, kun lapset saavat syntyessään automaattisesti useamman kansalaisuuden ja silloin, kun avioliiton kautta saadaan automaattisesti kansalaisuus.
  - Sopimusvaltio ei saa asettaa toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista tai menettämistä sopimusvaltion kansalaisuuden saamisen tai säilyttämisen ehdoksi, jos tällainen vapautuminen tai menettäminen ei ole mahdollista tai jos sitä ei voida kohtuudella edellyttää.
- Suomi hyväksyi kaksoiskansalaisuuden vuonna 2003 voimaan tulleella kansalaisuuslailla. Myös ennen vuotta 2003 kaksoiskansalaisuus oli mahdollista esimerkiksi silloin, kun lapsi sai syntyessään Suomen ja jonkin toisen valtion kansalaisuuden. Lisäksi toisen valtion kansalaisuuden saattoi säilyttää Suomen kansalaisuuden saadessaan, jos aiemmasta kansalaisuudesta ei voinut vapautua.
- **Kehityskulkuna on kansainvälisesti ollut kaksoiskansalaisuuden hyväksyminen.** Esimerkiksi kaikissa Pohjoismaissa kaksoiskansalaisuus sallitaan nykyisin. Silloinkin, jos suhtautuminen kaksoiskansalaisuuteen on kielteistä, valtiot ovat säätäneet pääsäännöstä lukuisia poikkeuksia. Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) teki vuonna 2020 tutkimuksen kansalaisuuden saamisesta Euroopassa. Tutkimukseen osallistui yhteensä 25 Euroopan maata. Tutkimuksen mukaan suurin osa maista hyväksyi kaksoiskansalaisuuden. Niissä maissa, joissa kansalaisuuden saaminen edellytti sitä, että henkilö vapautuu ensin aiemmasta kansalaisuudestaan, oli säädetty tästä vaatimuksesta lukuisia poikkeuksia.



- Nykyisen kansalaisuuslain lähtökohtana on ollut lainsäädännön muuttaminen vastaamaan ilmiötä, jossa ihmisten liikkuminen on lisääntynyt, ja liikkumisella on myös positiivisia vaikutuksia yksilölle, yritystoiminnalle ja yhteiskunnalle. Kaksoiskansalaisuuden mahdollisuudesta luopuminen asettaisi uuteen tilanteeseen sellaiset syntyperäiset suomalaiset, jotka toisen maan kansalaisuuden saadessaan halusivat kuitenkin säilyttää sekä suomalaisen identiteettinsä että Suomen kansalaisuuden. Ulkосуomalaisilla on myös vaikutusta positiivisen Suomi -kuvan luomisessa ulkomailla.
- Kaksoiskansalaisuuden on joka tapauksessa oltava mahdollista monissa tapauksissa. Nykyisiltä kaksoiskansalaisilta Suomen kansalaisuutta ei voida ottaa pois. Silloin kun Suomessa hyväksyttiin kaksoiskansalaisuus vain rajoitetusti (ennen vuotta 2003), Maahanmuuttovirasto joutui tekemään päätökset kaksivaiheisesti: ensin ehdollinen kansalaistamispäätös, jonka jälkeen asianomaisen oli osoitettava vapautuneensa aiemmasta kansalaisuudestaan, ja vasta tämän jälkeen kansalaisuus voitiin myöntää. Tämä pitkitti hakemusten käsittelyaikoja.
- Kaksoiskansalaisuutta on toisinaan julkisuudessa pidetty lojaliteetti- ja turvallisuusuhkana. Tällaisiin uhkiin voidaan vastata sellaisilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, mitkä eivät samalla heikennä niiden kaksoiskansalaisten asemaa, jotka eivät tällaista lojaliteetti- tai turvallisuusuuhkaa Suomelle muodosta. Virkamiesten nuhteettomuutta, riippumattomuutta ja luotettavuutta arvioidaan tapauskohtaisesti muun muassa Suojelupoliisin tekemillä turvallisuusselvityksillä. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin on vuodesta 2019 alkaen voitu nimittää vain, jos henkilöllä ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityksissä tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voisi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita tai palvelusturvallisuutta.