7.9.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Perustuslakivaliokunnalle

HE 64/2022 vp, hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Kansalaisuuden saamiseen edellytetyn asumisajan laskemista koskevan sääntelyn selkeyttäminen

Lakihankkeen tarkoitus

Lakihankkeen tarkoituksena on säädöshuolto. Kansalaisuuslain periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa, ei myöskään sitä, kuinka pitkää asumisaikaa edellytetään kansalaisuuden saamiseksi. Muutoksilla pyritään selkiyttämään sekä asumisajan laskemistapaa että sitä, kuinka paljon ulkomaanmatkoja saa asumisaikana olla.

Nykytila ja sen arviointi

Kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää nykyisin joko viiden vuoden yhtäjaksoista tai seitsemän vuoden kerättyä asumisaikaa. Kerätyn asumisajan tarkoituksena on kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 40) mukaan se, että hakija voi kerätä suurimman osan vaadittavasta asumisajasta eri ajanjaksoista pidemmän ajan kuluessa. Näin pyrittiin ottamaan huomioon työtehtäviin ja opiskeluun liittyvän ulkomailla oleskelun lisääntyminen.

Ennen tämän hallituksen esityksen valmistelua tehtiin kansalaisuussäännösten muutostarpeita koskeva esiselvitys. Esiselvityksen tarkoituksena oli selvittää, miten kansalaisuutta koskevien säännösten toimivuutta voitaisiin parantaa sekä millä tavoin lakia voitaisiin ajantasaistaa ja selkeyttää. Samalla arvioitiin oikeuskäytännön kehityksen mahdollisia vaikutuksia säännöksiin. Esiselvityksestä saadussa lausuntopalautteessa kannatettiin asumisaikaa koskevan ja varsinkin ulkomaanmatkoja koskevien säännösten yksinkertaistamista.

Kansalaisuuslain 16 §:ssä säädetään siitä, miten ulkomaanmatkat vaikuttavat kansalaistamista varten vaadittavaan asumisaikaan ja milloin sovelletaan kerättyä asumisaikaa. Säännöksillä on pyritty ottamaan huomioon erilaisia esimerkiksi työhön, lomaan ja opiskeluun liittyviä ulkomaanmatkoja. Voimassa olevat säännökset mahdollistavat ulkomailla oloa lähes puolet vaaditusta asumisajasta.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Nykyisen pykälän 1 momentin mukaan muut kuin lyhyet poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan. Yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa lisäksi, jos poissaoloja on niin säännöllisesti ja niin paljon, että hakijan voidaan katsoa oleskelleen tai oleskelevan enimmäkseen Suomen ulkopuolella. Jos poissaolo on johtunut painavasta henkilökohtaisesta syystä, ei yhtäjaksoinen asumisaika kuitenkaan katkea. Pykälän 2 momentin mukaan lyhyet poissaolot otetaan mukaan yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Tällaisia ovat 1) enintään yhden kuukauden poissaolot, 2) enintään kuusi yli kuukauden, mutta enintään kahden kuukauden poissaoloa ja 3) enintään kaksi yli kahden, mutta enintään kuuden kuukauden poissaoloa.

Jos yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkenneen, Suomessa oleskelu otetaan 16 §:n 3 momentin mukaan huomioon kerättyä asumisaikaa laskettaessa. Yli kuusi kuukautta, mutta enintään vuoden kestäneitä tilapäisiä poissaoloja ei 4 momentin mukaan oteta mukaan yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Ne eivät kuitenkaan katkaise yhtäjaksoista asumisaikaa. Asumisaikaa laskettaessa yli vuoden kestäviin poissaoloihin sovelletaan kerättyä asumisaikaa.

Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 43) mukaan pitkät poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan, mutta yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa myös silloin, kun hakija oleskelee suurimman osan ajasta ulkomailla. Kansalaisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 31) mukaan kerättyä asumisaikaa koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi esimerkiksi silloin, kun hakija on suomalaisen yrityksen palveluksessa ja toimii Suomesta lähetettynä työntekijänä.

Kerättyä asumisaikaa ja ulkomaanmatkoja koskevia säännöksiä on pidetty syystäkin vaikeaselkoisina. Matkat vaikuttavat siihen, sovelletaanko yhtäjaksoista vai sitä kaksi vuotta pidempää kerättyä asumisaikaa. Asumisajan täyttymisen ennakointi ja arviointi on ollut vaikeaa. Sekä lainsoveltaja että kansalaisuutta hakevat ovat pitäneet säännösten monimutkaisuutta ongelmallisena. Säännösten yksinkertaistaminen oli esiselvityksestä saadun lausuntopalautteen mukaan perusteltua.

Viime vuonna kolmanneksi yleisin syy kielteisille kansalaisuushakemuksiin tehdyille päätöksille oli se, että asumisaikaedellytys ei täyttynyt. Näissä tapauksissa hakija on oletettavasti arvioinut asumisaikansa riittävyyden väärin. Kansalaisuushakemusmaksu on verrattain korkea (690 €, sähköinen hakemus 460 €), ja senkin vuoksi olisi parempi, että säännökset olisivat helpommin tulkittavia ja hakijan kannalta ennakoitavampia.

Myös ulkomaalaislaissa on säännöksiä siitä, miten matkat Suomen ulkopuolelle vaikuttavat sen arviointiin, täyttyykö vaadittava Suomessa oleskelun aika. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi pysyvää oleskelulupaa koskevassa 56 §:ssä sekä 161 g §:ssä, joka koskee unionin kansalaisen ja tämän perheenjäsenen oikeutta pysyvään oleskeluun. Lähtökohtana on se, että Suomessa oleskelua on puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta (56 § 1 mom.) tai että

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

matkat Suomen ulkopuolelle eivät ylitä vuosittain kuutta kuukautta (161 g §). Huomiota kiinnitetään myös poissaolojen syihin.

Jos oleskelulupien väliin on jäänyt katkos sen vuoksi, että jatko-oleskelulupaa ei ole haettu ajoissa ennen edellisen luvan päättymistä, ilman lupaa oleskeltu aika ei kerrytä kansalaisuutta varten vaadittavaa asumisaikaa. Hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään kuitenkin kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Lain 15 §:ä ehdotetaan nyt täsmennettäväksi siten, että siinä todetaan, että muutoin asumisaika ei kerry sellaisena ilman oleskelulupaa oleskeltuna aikana, joka on johtunut hakijan laiminlyönnistä.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset

Koska lakihankkeen tarkoituksena on säädöshuolto, kansalaisuuslain periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa, ei siis myöskään sitä, kuinka pitkää asumisaikaa edellytetään kansalaisuuden saamiseksi. Muutoksilla pyritään selkiyttämään asumisajan laskemistapaa ja sen laskemista, kuinka paljon ulkomaanmatkoja saa asumisaikana olla. Ratkaisu, johon päädyttiin, säilyttää nyt laissa olevan mahdollisuuden olla lähes puolet kansalaisuuteen vaadittavasta asumisajasta ulkomailla. Nykyinen laki vaatii sitä, että hakija ei ole ollut enimmäkseen Suomen ulkopuolella.

Kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan voi ehdotuksen mukaan sisältyä pitkälti vastaava määrä ulkomaanmatkoja kuin nykyisinkin. Kansalaisuuden hakemisesta kiinnostunut henkilö voisi jatkossakin olla lähes puolet ajasta ulkomailla, kunhan hän olisi kuitenkin suurimman osan ajasta Suomessa. Ulkomailla oleskeltu aika voisi kuitenkin jatkossa jakautua nykyistä joustavammin. Tämä mahdollistaisi myös yksittäisen pidemmän, esimerkiksi työstä tai opiskelusta johtuvan jakson ulkomailla. Tosiasiallisen Suomessa asumisen vaatimus säilyisi edelleenkin vahvana. Ulkomailla saisi olla ehdotuksen mukaan keskimäärin viisi kuukautta vuodessa eli noin 150 vuorokautta, mikä olisi koko viiden vuoden aikana yhteensä 750 vuorokautta. Näistä enintään 150 vuorokautta saisi ajoittua hakemuksen ratkaisemista välittömästi edeltävälle vuodelle.

Ehdotettu malli mahdollistaisi useiden kuukausien tai jopa yli vuoden pituisen jakson ulkomailla. Siinä olisi tältä osin aineksia kerätystä asumisajasta, josta luopumista ehdotetaan säännösten yksinkertaistamiseksi. Joissakin tilanteissa kansalaisuutta voisi siten hakea myös nykyistä aikaisemmin, kun yli vuoden kestäneen ulkomaanjakson jälkeen ei vaadittaisi kaksi vuotta pidemmän kerätyn asumisajan täyttymistä. Pitkistä, useita vuosia kestäneistä ulkomaantyökomennuksista saattaisi toisaalta joissakin tilanteissa seurata se, että asumisaika täyttyisi jonkin verran myöhemmin kuin kerättyä asumisaikaa sovellettaessa. Suurimmassa

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

osassa tapauksia muutokset eivät kuitenkaan käytännössä pidentäisi tai lyhentäisi kansalaisuuteen vaadittavaa asumisaikaa.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan ehdotettu ulkomaanmatkojen laskutavan muutos yksinkertaistaisi asiakkaiden neuvontaa erityisesti palvelupisteillä ja vähentäisi siten osaltaan asiakaspalvelutyöstä aiheutuvia kustannuksia. Muutos vaikuttaisi myös siihen, että hakijan on helpompi arvioida, täyttääkö hän asumisaikaedellytyksen, ja hakemuksia ei jätettäisi tarpeettomasti liian aikaisin.

Asumisajasta poikkeamisen perusteet säilyisivät ennallaan. Lakiin ei siten tulisi uusia säännöksiä siitä, milloin kansalaisuus voidaan myöntää yleistä asumisaikaedellytystä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen.

Hallituksen esityksestä saatu lausuntopalaute

Lausuntokierroksella asumisaikaa ja ulkomaanmatkoja koskevien säännösten yksinkertaistamista kannatettiin, myös sitä, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin. Asumisajan laskemistavan ja sallittujen ulkomaanmatkojen laskemisen yksinkertaistamista kannatettiin jo hankkeen esiselvityksestä saadussa palautteessa.