VASTINE
20.5.2024
Erityisasiantuntija Roope Jokinen

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 27/2024 vp) eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Vastineena hallintovaliokunnalle annettuihin lausuntoihin sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä HE 27/2024 vp sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Esityksen tavoitteet ja perustelut

Eräissä asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että esityksessä ei ole kuvattu riittävästi nykytilaan liittyviä ongelmia, joihin muutoksilla pyrittäisiin vastaamaan. Joidenkin lausuntojen mukaan esityksessä ei ole pystytty osoittamaan riittävästi, että ehdotetuilla muutoksilla olisi esityksellä tavoiteltuja vaikutuksia. Myös *perustuslakivaliokunta* kiinnitti lausunnossaan (PeVL 16/2024 vp. s. 3-4) huomiota esityksen perustelemiseen ja siihen, että muutoksilla on oltava muitakin perusteluja kuin hallitusohjelman kirjaukset. Perustuslakivaliokunta totesi, että esitykselle on esitetty sinänsä asiallisia perusteita.

Sisäministeriö viittaa lain tavoitteiden ja ehdotusten asiaperustelujen osalta hallituksen esitykseen sekä hallintovaliokunnalle jo antamaansa asiantuntijalausuntoon. Ministeriö katsoo, että esityksessä on kuvattu muun muassa kotoutumiseen, turvallisuuteen ja lainsäädännön selkeyteen liittyviä tavoitteita. Ehdotettuja muutoksia on perusteltu myös muutoin kuin viittaamalla hallitusohjelman kirjauksiin.

2. Esityksen vaikutus Suomen vetovoimaan kansainvälisen työvoiman näkökulmasta

Työ- ja elinkeinoministeriö, *opetus- ja kulttuuriministeriö*, *Poliisihallitus*, *Elinkeinoelämän keskusliitto EK*, *Teknologiateollisuus ry*, *Suomen startup-yhteisö ry* ja *Aalto-yliopisto* kiinnittivät huomiota siihen, että esityksellä voi olla vaikutuksia Suomen vetovoimaan kansainvälisen työvoiman näkökulmasta. Erityisesti nostettiin esiin asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä, jonka myötä mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen voi viivästyä työnsä vuoksi runsaasti matkustavilla henkilöillä.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä on arvioitu sen vaikutuksia kansainvälisiin osaajiin (4.2.7.4). Kuten esityksessä on todettu, saattaa kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen vaikuttaa jonkin verran Suomen vetovoimaan kansainvälisten osaajien silmissä. Toisaalta jonkin maan houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien näkökulmasta vaikuttavat monet eri osatekijät ja henkilökohtaiset valinnat, jolloin kansalaisuuden hakeminen tai sen saaminen ei välttämättä ole ajankohtaisin tai keskeisin asia Suomeen muuttoa suunniteltaessa. Esityksessä on muun muassa viitattu OECD:n vuonna 2023 julkaisemaan raporttiin jäsenmaidensa houkuttelevuudesta kansainvälisille osaajille, jossa

eri maiden houkuttelevuutta arvioidaan useamman indikaattorin kautta. Näitä ovat esimerkiksi uramahdollisuudet, tulot ja verotus, mahdollisuus pysyvään oleskeluun ja kansalaisuuteen, perheystävällisyys, elämänlaatu, yhteiskunnan osallistavuus ja maahantulon edellytykset. Kuten esityksen kansainvälisestä vertailusta ilmenee, riittävää maassa asumista pidetään joka tapauksessa edelleenkin keskeisenä kansalaistamisen edellytyksenä siitä huolimatta, että kilpailu kansainvälisistä osaajista on kiihtynyt eri maiden välillä.

Sisäministeriö tiedotti kansalaisuuslain valmistelun käynnistämisestä syksyllä 2023, minkä lisäksi uudistus on muutoinkin ollut runsaasti esillä julkisessa keskustelussa. Maahanmuuttoviraston tilastopalveluista (https://migri.fi/tilastot) saadun tiedon mukaan viimeisen kuuden kuukauden aikana on jätetty keskimäärin 1 300 työperusteista oleskelulupahakemusta. Vuonna 2023 työperusteisten oleskelulupahakemusten keskiarvo kuukautta kohden oli noin 1 400 hakemusta. Yrittäjän oleskelulupahakemuksia on viimeisen kuuden kuukauden aikana tehty noin 20 hakemusta kuukaudessa. Vuonna 2023 hakemuksia tehtiin kuukausitasolla tarkasteltuna noin 25 kappaletta. Oleskelulupahakemuksia startup-yrittäjille on viimeisen kuuden kuukauden aikana tehty keskimäärin 29 kappaletta. Vuoden 2023 aikana hakemuksia tehtiin keskimäärin 30 hakemusta kuukaudessa.

Edellä esitetystä hakemusmäärien vertailusta voidaan todeta, että suunnitellut muutokset kansalaisuuslakiin eivät näyttäisi ainakaan tässä vaiheessa ennakollisesti vaikuttaneen työ- tai yrittäjäperusteisten oleskelulupien määriin, ja siten Suomen houkuttelevuuteen.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asumisaikaedellytyksestä voitaisiin jatkossakin poiketa kansalaisuuslain 18 a §:n perusteella kielitaitoedellytyksen täyttyessä. Jos hakija siis täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, hänellä olisi mahdollisuus Suomen kansalaisuuden saamiseen yleistä lyhyemmän Suomen asumisen jälkeen. Vaikka esityksen lausuntovaiheessa Suomen houkuttelevuudesta kannettiin jossain määrin huolta, lausuntopalautteessa pidettiin kuitenkin myönteisenä, että kielitaitokannustin säilyisi jatkossakin.

Amnesty Internationalin mukaan riittävän kielitaidon osoittaminen ei kuitenkaan olisi ainoa asumisaikapoikkeuksen soveltamiseksi edellytettävä peruste, vaan lisäksi vaadittaisiin kiinteät siteet Suomeen. Myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti lausunnossaan esiin 18 a §:ssä mainitut kiinteät siteet.

Sisäministeriö toteaa, että kansalaisuuslain 18 a §:n 1 kohdassa mainituilla kiinteillä siteillä ei ole käytännössä ollut itsenäistä merkitystä, vaan hakijalla on lainkohtaa sovellettaessa katsottu olevan kiinteät siteet samalla, kun hän on asunut Suomessa 2 kohdan mukaisesti. Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt kansalaisuushakemuksiin kielteisiä päätöksiä sillä perusteella, että 18 a §:ssä mainittujen kiinteiden olisi katsottu puuttuneen. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin, vaan lainkohdan mukaista lyhyempää asumisaikaa voitaisiin jatkossakin soveltaa silloin, kun hakija täyttää kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hakijalla on voimassa olevaa 18 a §:ää sovellettaessa voitu olettaa olevan kiinteät siteet Suomeen myös siksi, että ero yleiseen asumisaikaedellytykseen on ollut ainoastaan yksi vuosi. Vaikka ero yleiseen asumisaikaedellytykseen kasvaisi ehdotuksen mukaisesti kolmeen vuoteen, ei kiinteillä siteillä olisi jatkossakaan tarkoitus olla itsenäisempää merkitystä kuin 18 a §:n nykyisessä soveltamiskäytännössä. Hakijalla voitaisiin siten olettaa olevan kiinteät siteet Suomeen, jos hän täyttäisi kansalaistamisen vaatimuksena olevan kielitaitoedellytyksen ja hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa olisi ollut Suomessa viiden vuoden ajan.

2.1 Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

Amnesty International katsoi, että ehdotus asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien rajaamisesta 365 päivään on merkittävä rajoitus hakijan liikkumisvapauden sekä mahdollisesti tämän työelämään osallistumisen tai opintojen kannalta. Myös *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* nosti lausunnossaan esiin kysymyksen hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetun mukaisesti asumisaikaan hyväksyttäisiin ulkomaanpäiviä yhteensä 365 vuorokautta. Tällä tavoin ei kuitenkaan rajoitettaisi hakijoiden liikkumisvapautta, sillä ehdotus ei vaikuttaisi henkilön mahdollisuuksiin matkustaa ulkomaille. Jos hakijan ulkomaanpäivät eivät ylittäisi 365 vuorokautta, hän voisi tältä osin hakea kansalaisuutta aikaisimpana mahdollisena ajankohtana. Ehdotetun määrän ylittävät ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan täyttymiseen lykkäävästi.

Lisäksi yksittäisten asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanmatkojen pituus voisi vaihdella huomattavasti, kunhan niiden yhteismäärä ei ylittäisi 365 vuorokautta. Matkojen pituuteen jäisi siten huomattavasti harkinnanvaraa, vaikka henkilön tavoitteena olisi hakea kansalaisuutta aikaisimpana mahdollisena ajankohtana.

Familia ry:n mukaan esityksessä ehdotettava asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien 90 vuorokauden enimmäismäärä hakemuksen ratkaisemista edeltävälle vuodella vaikuttaa siihen, miten perheet voivat suunnitella elämäänsä.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan asumisaikaan hyväksyttäisiin ulkomaanpäiviä hakemuksen ratkaisemista edeltävän vuoden ajalta 90 vuorokautta. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämän ylimenevää osaa ei yksinkertaisesti laskettaisi mukaan asumisaikaan. Jos hakija hakemuksen jättäessään täyttäisi jo vaadittavan asumisajan, mitä Maahanmuuttovirasto suosittelee kansalaisuushakemuksen tekemistä harkitseville henkilöille, eivät mahdolliset hakemuksen jättämisen jälkeen tehdyt matkat vaikuttaisi käytännössä asumisajan täyttymiseen, ellei hakija olisi muuttanut kokonaan pois Suomesta siten, että hänen varsinaisen asuntonsa ja kotinsa olisi katsottava olevan jossakin toisessa maassa.

Joissakin esityksestä annetuissa lausunnoissa on nostettu esiin mahdollisuus poiketa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrästä sillä perusteella, että matkat

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

olisivat liittyneet hakijan työhön tai opiskeluun. *Aalto-yliopisto* kiinnitti huomiota siihen, että pidemmistä ja eniten asumisaikaan vaikuttavista ulkomaan komennuksista ja opiskelijavaihdoista on kuitenkin jo saatavilla todistuksia.

Sisäministeriö toteaa, että tällaisen vaihtoehdon voitaisiin arvioida lisäävän ulkomaanmatkoihin liittyvää viranomaisen harkintaa, asian selvittämisen tarvetta ja siten myös työmäärää jonkin verran nykyiseen verrattuna. Sen vuoksi esityksessä on päädytty sellaiseen vaihtoehtoon, jossa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä olisi kaikille hakijoille sama, ja yli menevältä osin ulkomailla oleskelua ei laskettaisi mukaan asumisaikaan.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK esitti lausunnossaan, että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä voisi olla esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden osalta yhteensä kaksi vuotta. EK:n mukaan esitetty yhden vuoden enimmäisaika tarpeettomasti vaikeuttaa työntekijöiden lähettämistä komennustyöhön ulkomaille.

Sisäministeriö toteaa, että kaksi vuotta olisi neljäsosa ehdotettavasta kahdeksan vuoden yleisestä asumisaikaedellytyksestä, mikä olisi sinänsä vähemmän kuin nykyisten säännösten mahdollistama noin puolet vaadittavasta asumisajasta. Esityksessä ehdotetun mukaisesti asumisajasta voitaisiin kuitenkin eräissä tilanteissa poiketa jatkossakin siten, että kansalaistamiseen riittäisi viiden vuoden Suomessa asuminen tai, hieman harvemmissa tapauksissa, jopa tätäkin lyhyempi kolmen tai kahden vuoden asumisaika. Tällaisissa tilanteissa kahden vuoden enimmäismäärällä ei toteutettaisi tavoitetta asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisestä.

Yhtenä vaihtoehtona on ehdotettu myös sitä, että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä suhteutettaisiin vaadittavaan asumisaikaan. Tällaisessa vaihtoehdossa asumisaikaan voitaisiin hyväksyä ulkomaanpäiviä esimerkiksi siihen asti, että ne muodostaisivat enintään neljäsosan vaadittavasta asumisajasta.

Sisäministeriö katsoo, että tällaisessa vaihtoehdossa sääntelystä tulisi ehdotettuun verrattuna monimutkaisempaa, koska asumisaikoja olisi poikkeusperusteilla jatkossakin useampi eli ehdotetut kahdeksan, viisi, kolme ja kaksi vuotta, ja asumisajan täyttymisen arviointi saattaisi olla vaikeampaa myös hakijalle. Ehdotetussa sääntelyssä asumisajasta tehtäviin poikkeuksiin liittyy myös se, että asumisaikaan hyväksytään ulkomaanpäiviä suhteessa enemmän. Esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävälle hakijalle riittäisi jatkossa viiden vuoden asumisaika, johon hyväksyttäisi ulkomaanpäiviä yhteensä 365 vuorokauden verran. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan on oltava vaadittavasta asumisajasta tosiasiallisesti Suomessa yhteensä neljän vuoden ajan.

Familia ry esitti lausunnossaan, että alle kuukauden pituisia ulkomaanmatkoja voitaisiin hyväksyä asumisaikaan rajoituksitta. Järjestön mukaan alle kuukauden mittaisia matkoja olisi tähän asti saanut tehdä rajattomasti siten, että ne eivät katkaisisi yhtäjaksoista asumisaikaa.

Sisäministeriö toteaa, että tällaisessa vaihtoehdossa hakija voisi olla kansalaisuutta varten vaadittavana asumisaikana tosiasiassa runsaasti ulkomailla, mikä ei olisi vastannut tavoitetta ulkomaanpäivien vähentämisestä nykyiseen verrattuna. On lisäksi huomattava, että voimassa olevan kansalaisuuslain 16 §:kään ei mahdollista lyhyiden, enintään kuukauden pituisten matkojen hyväksymistä asumisaikaan rajoituksitta. Voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentin mukaisesti yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkeavan, jos hakija on ollut ulkomailla niin säännöllisesti ja niin paljon, että hänen voidaan katsoa oleskelleen enimmäkseen Suomen ulkopuolella.

Amnesty International kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että uusi kansalaisuuslain 16 § ei esityksen mukaan enää sisältäisi tämänhetkistä asumisajan katkeamista koskevaa poikkeusta, jonka mukaan poissaolon johtuessa painavasta henkilökohtaisesta syystä, yhtäjaksoinen asumisaika ei katkea.

Sisäministeriö toteaa, että voimassa olevan 16 §:n 1 momentin mukaan yhtäjaksoinen asumisaika ei katkea, vaikka hakija olisi ollut runsaasti ulkomailla, jos ulkomailla oleskelu on johtunut painavasta henkilökohtaisesta syystä. On huomattava, että esityksessä ehdotetaan luopumista jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn aikaan, millä selkeytettäisiin ulkomaanpäivien ja asumisajan laskentaa koskevaa sääntelyä nykyiseen verrattuna. Ulkomaanpäivistä ei voisi jatkossa seurata asumisajan katkeaminen siten, että siirryttäisiin soveltamaan kaksi vuotta pidempää kerättyä asumisaikaa koskevia säännöksiä. Tämän vuoksi kansalaisuuslaissa ei olisi jatkossa tarvetta tällaiseen asumisajan katkeamiseen liittyville säännöksille.

Pohjoismaisen vertailun osalta sisäministeriö toteaa, että Ruotsissa ulkomaanmatkoja hyväksytään asumisaikaan yleensä enintään kuusi viikkoa vuodessa, Norjassa alle kaksi kuukautta vuodessa, Tanskassa enintään neljä viikkoa kerrallaan ja Islannissa enintään 90 päivää vuodessa. Ruotsin kansalaisuuslain 12 §:n mukaan kansalaistamisen edellytyksistä voidaan poiketa, jos hakija on aiemmin ollut Ruotsin kansalainen, hakijan puoliso on Ruotsin kansalainen tai poikkeamiseen on muutoin erityisiä syitä.[1] Ruotsin maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevan tiedon mukaan asumisajasta voidaan poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että hakija työskentelee ruotsalaisella aluksella tai ruotsalaisen yrityksen lähettämänä työntekijänä tai että hän on asunut kymmenen vuotta yhdessä ruotsalaisen puolisonsa kanssa.[2] Norjan kansalaisuuslain 19 §:n mukaan kansalaistamisen edellytyksistä voidaan poiketa erityisen painavista syistä.[3]

Tanskassa asumisajasta voidaan poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että hakijan puoliso työskentelee ulkomailla Tanskan etujen hyväksi tai hakija on työskennellyt tanskalaisen

[1] https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200182-om-svenskt-medborgarskap_sfs-2001-82/, käyty sivulla 16.5.2024.
[2] https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Ansok-om-medborgarskap/Medborgarskap-for-vuxna.html#hemvist, käyty sivulla 16.5.2024.
[3] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51, käyty sivulla 16.5.2024.

työnantajan lähettämänä.[4] Hakijan työhön liittyvien ulkomaanpäivien osalta vaikuttaisi Tanskassa olevan kyse jonkinlaisesta kokonaisharkinnasta. Islannissa ulkomaanpäivien enimmäismäärästä voidaan poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että ulkomailla oleskelu johtuu opinnoista tai tilapäisestä työskentelystä tai että hakijan perheenjäsenen työ liittyy Islannin edustamiseen.[5] Tilapäisen työn perusteella ulkomaanpäiviä voisi Islannissa olla enintään kaksi vuotta.

3. Esityksen merkitys kansainvälistä suojelua saaville hakijoille

Oikeusministeriö, *opetus- ja kulttuuriministeriö*, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *lapsiasiavaltuutettu*, *Poliisihallitus*, *Helsingin poliisilaitos*, *Amnesty International*, *YK:n pakolaisasiavaltuutettu UNHCR*, *Pakolaisneuvonta ry* ja *Moniheli ry* nostivat esiin ehdotusten vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin hakijoihin. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, että asumisaikaa pidentäisivät niin kansainvälistä suojelua saavien poikkeuksen poistaminen kuin myös asumisajan alkamista koskeva muutos, jonka myötä turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää laskettaisi mukaan asumisaikaan.

Joissakin lausunnoissa on esitetty, että esitetyt ratkaisut eivät olisi perustuslain tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisia. Tältä osin *sisäministeriö* viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 16/2024 vp), jossa on arvioitu esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3.1 Kansainvälistä suojelua saavien hakijoiden asumisajan alkaminen

Sisäministeriö toteaa, että turvapaikkahakemuksen käsittelyn aika hyväksytään voimassa olevan kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti osaksi asumisaikaa, mutta asumisaika voitaisiin ehdotuksen mukaisesti aloittaa myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta ensimmäisen oleskeluvan saamisesta, jos he ovat tulleet Suomeen turvapaikanhakijoina. Näin yhdenmukaistettaisiin asumisajan laskemisen aloittamista muihin tilanteisiin, joista asumisajan laskeminen aloitetaan, sillä muissa tilanteissa laskeminen alkaa siitä, kun on varmasti tiedossa henkilön asettuminen Suomeen esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisen myötä.

Turvapaikkamenettelyn ollessa vielä kesken, lopullista varmuutta maahan jäämisestä ei ole. Vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan on tarkoitus olla tilapäistä ja kestoltaan lyhyttä.

[4] https://lifeindenmark.borger.dk/settle-in-denmark/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens--acquisition-of-danish-citizenship, käyty sivulla 16.5.2024.
[5] https://island.is/en/electronic-application-for-icelandic-citizenship/when-can-I-apply, käyty sivulla 16.5.2024.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastaanottopalveluilla on tarkoitus turvata kansainvälistä suojelua hakevan toimeentulo ja huolenpito. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) tarkoituksena on muun muassa edistää maahanmuuttajan kotoutumista, maahanmuuttajien työllisyyttä ja työelämävalmiuksia sekä maahanmuuttajan osallisuuden toteutumista. Vaikka vastaanottopalveluihin kuuluu muun muassa työ- ja opintotoimintaa, ei turvapaikkaprosessin kuluessa ole silti välttämättä vielä mahdollista kartuttaa sellaisia tietoja ja taitoja, joita kansalaistamista varten edellytetään. Kotoutumislain nojalla taas on mahdollista saada muun muassa yhteiskuntaorientaatiota, suomen tai ruotsin kielen opetusta ja työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta.

Pakolaiskiintiöön valituilla Suomeen tulevilla henkilöillä on sen sijaan oleskelulupa jo silloin, kun he saapuvat Suomeen, jolloin heidän asumisaikansa alkaa 14 :n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti Suomeen muuttamisen ajankohdasta. Esitetyt muutokset eivät siten vaikuttaisi pakolaiskiintiössä tulleiden henkilöiden asumisajan laskemiseen.

3.2 Enimmäiskäsittelyaika kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaisuushakemuksille

Pakolaisneuvonta ry piti esityksessä ehdotettua enimmäiskäsittelyaikaa sinänsä kannatettavana mutta katsoi myös, että enimmäiskäsittelyajan tulisi olla lyhyempi ja että käsittelyajan ja kiireellisyyden vaatimuksen tosiasiallinen merkitys ja noudattaminen tulee turvata.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan uutta enimmäiskäsittelyaikaa edistämään kansalaisuudettomien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä. Vuoden enimmäiskäsittelyajan toteutumisella voitaisiin katsoa olevan selvää käytännön vaikutusta näiden hakijaryhmien kansalaisuushakemusten käsittelylle. Uuden enimmäiskäsittelyajan voidaan arvioida vaikuttavan eri suuntaan kuin asumisaikaedellytyksen pidentäminen.

Enimmäiskäsittelyaika koskisi myös sellaisia kansainvälistä suojelua saavia hakijoita, joiden asumisajasta voitaisiin poiketa esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttymisen vuoksi. Kansalaisuudettomia hakijoita koskisi aina sekä viiden vuoden asumisaika että hakemuksen enimmäiskäsittelyaika, jolloin muutosten vaikutusten voidaan heidän osaltaan arvioida jäävän kokonaisuudessaan käytännössä pieniksi.

Lakisääteisen käsittelyajan toteutumista tullaan seuraamaan sisäministeriössä osana Maahanmuuttoviraston tulosohjausta ja laillisuusvalvontaa. Hakemusten käsittelyajoille on asetettu tulostavoitteet Maahanmuuttoviraston tulossopimuksessa 2024–2028. Käsittelyaikojen kehittymistä sekä Maahanmuuttoviraston toimeenpanemia kehittämistoimenpiteitä seurataan kuukausittaisessa tulosseurannassa.

Maahanmuuttoviraston mukaan enimmäiskäsittelyaikaan ja sen laskemiseen liittyy haasteita esimerkiksi sen osalta, mistä hakemuksen enimmäiskäsittelyaika lasketaan ja mikä vaikutus on vireillepanon jälkeen tehtävillä täydennyksillä käsittelyajan laskemiseen.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö toteaa, että käsittelyaika laskettaisiin ehdotuksen mukaisesti siten, että se alkaisi asianmukaisesti täytetyn kansalaisuushakemuksen ja hakemukseen yleisesti tarvittavan asiakirjaselvityksen vastaanottamisesta. Käsittelyajan laskeminen aloitettaisiin siten siitä, kun hakija jättäisi hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle. Käsittelyaikaan tai sen laskemiseen ei vaikuttaisi se, voitaisiinko kansalaisuus lopulta myöntää hakijalle. Jos Maahanmuuttovirasto havaitsisi, että asiassa tarvitaan lisäselvitystä, käsittelyaika keskeytyisi silloin, kun Maahanmuuttovirasto pyytäisi lisäselvitystä. Käsittelyaika jatkuisi jälleen selvitysten saavuttua Maahanmuuttovirastoon. Hakijan oma-aloitteisesti toimittamat lisäselvitykset eivät keskeyttäisi käsittelyajan kulumista. Kansalaistamisen edellytysten täyttymistä ei tarvitsisi jatkossakaan arvioida hakemuksen jättämisen hetkellä Maahanmuuttoviraston palvelupisteellä.

4. Ilman oleskelulupaa oleskeltu aika

Turun hallinto-oikeus katsoi, että selvyyttä lisäisi, jos muutettavasta 15 §:stä jatkossa ilmenisi, että ilman oleskelulupaa oleskeltua aikaa ei hyväksytä asumisaikaan.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen mukaan ilman lupaa oleskeltua aikaa ei jatkossa missään tilanteessa hyväksyttäisi kansalaistamista varten vaadittavaan asumisaikaan, vaikka tästä ei ehdoteta säädettävän lakiin nimenomaista säännöstä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslain 15 §:ää muun muassa siten, että sen 2 momentti poistettaisiin. Tarkoituksena on, että ilman lupaa oleskeltua aikaa ei enää voitaisi hyväksyä asumisaikaan voimassa olevassa laissa mainituilla kohtuusperusteilla.

Asumisajaksi hyväksyttäisiin jatkossa vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu, jos hakija on tarvinnut Suomessa asumista varten oleskeluluvan. Jos hakija ei olisi hakenut ajoissa jatkoa oleskeluluvalleen, oleskelulupien väliin jäävänä aikana ei kertyisi asumisaikaa kansalaisuutta varten. Käytännössä esimerkiksi yhden kuukauden lupakatkosta seuraisi siten se, että kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika täyttyisi kuukauden myöhemmin. Mitä pidempi katkos oleskelulupien väliin jäisi, sitä myöhemmin kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika täyttyisi. Lupakatkolla ei olisi asumisaikaa nollaava vaikutus vaan ainoastaan asumisajan täyttymistä lykkäävä vaikutus.

Esityksessä (4.2.7.6) on arvioitu niitä vaikutuksia, joita olisi sääntelyn muuttamisella siten, että ilman lupaa oleskeltua aikaa ei voitaisi jatkossa hyväksyä asumisaikaan poikkeuksellisesti esimerkiksi ikään tai terveydentilaan liittyvistä syistä. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lupakatkon vaikutus asumisajan täyttämiseen ja siten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen ei kuitenkaan muodostuisi merkittäväksi, jos ilman lupaa oleskellun ajan pituus olisi esimerkiksi joitakin kuukausia. Tällöin mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen siirtyisi saman verran myöhemmäksi eikä esimerkiksi korkeasta iästä, muistisairaudesta tai vammaisuudesta johtuva heikentynyt kyky hoitaa omia asioita ja esimerkiksi oleskeluluvan uusimista estäisi kokonaan kansalaisuuden saamista.

Kansalaisuuslakiin jäisi lisäksi edelleenkin mahdollisuus poiketa asumisajasta 18 §:n mukaisen erittäin painavan syyn perusteella.

5. Eri esityksissä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten arviointi

Useampi lausunnonantaja nosti lausunnossaan esiin eri esityksissä ehdotettavien muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin (mm. *oikeusministeriö*, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *lapsiasiavaltuutettu* ja *Moniheli ry*). Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 16/2024 vp. s. 4) kiinnitettiin asiaan huomiota.

Sisäministeriö katsoo, että esityksessä on tunnistettu ehdotettujen muutosten suhde tuleviin kansalaisuuslain muutoksiin sillä tarkkuudella, kuin se tässä vaiheessa kokonaisuuden valmistelua on mahdollista. Kuten esityksessä on todettu, eri ratkaisuvaihtoehtoja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi selvitetään parhaillaan, joten tässä vaiheessa ei ole vielä yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mihin kaikkiin kansalaisuuslain säännöksiin tullaan ehdottamaan muutoksia ja miten näitä säännöksiä tullaan sisällöllisesti ehdottamaan muutettaviksi.

Hallitusohjelman tavoite on kuitenkin yleisesti tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä, joten kansalaisuutta koskevia hallitusohjelmakirjauksia tarkastellaan tästä lähtökohdasta. Eri muutosten vaikutukset tulevat oletettavasti kumuloitumaan. On todennäköistä, että vaikutukset esimerkiksi eri ihmisryhmiin tulevat olemaan kokonaisuutena merkittävämmät, mitä tässä esityksessä ainoastaan asumisaikaan kohdistuvien muutosten osalta on arvioitavissa. Kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien eri muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin myöhempien muutosten yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että tulevien hankkeiden vaikutusarvioinneissa otetaan niissä esitettyjen muutosten lisäksi huomioon myös asumisaikaan esitetyt muutokset.

6. Ehdotettujen muutosten merkitys lasten näkökulmasta

Mm. *yhdenvertaisuusvaltuutetun* ja *lapsiasiavaltuutetun* lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muutosten lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin. Lapsiasiavaltuutetun mukaan kansalaisuuden merkitys lasten ja nuorten näkökulmasta on huomioitava riittävästi.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen keskeisin muutos lasten osalta on se, että 15 vuotta täyttäneeltä lapselta vaadittavaa asumisaikaa nostettaisiin neljästä viiteen vuoteen. Alle 15-vuotiaalta lapselta ei jatkossakaan edellytettäisi mitään tiettyä vuosimäärää asumisajan täyttymiseksi. Ministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että esityksessä ehdotetaan muutoksia ainoastaan siihen, miten kansalaisuuden voi saada hakemusmenettelyssä. Lasten osalta tämä tarkoittaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia esimerkiksi siihen, millä perusteilla

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

lapsi saa Suomen kansalaisuuden esimerkiksi syntyessään suoraan lain nojalla (kansalaisuuslaki 2 luku).

Sisäministeriö toteaa, että kansalaistamisella voidaan arvioida olevan merkitystä sekä lapsille että aikuisille. On samalla huomattava, että perustuslain perusoikeussäännökset on vuonna 1995 ulotettu koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Esimerkiksi yhdenvertaisuus, uskonnonvapaus, sananvapaus ja monet muut perustuslaissa turvatut oikeudet koskevat kaikkia, myös Suomessa asuvia ulkomaalaisia, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuden saamisella ei ole vaikutusta lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta eikä esi- ja perusopetusta. Kansalaisuudella ei niin ikään ole vaikutusta oppivelvollisuuden suorittamiseen. Ulkomaalaisten lasten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista käsitteli lausunnossaan myös opetus- ja kulttuuriministeriö.

Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lapsi voi ilmaista näkemyksensä itseään koskevissa asioissa. Kansalaisuuslain 5 §:n mukaan lasta on kuultava häntä koskevasta hakemuksesta. Lasta kuullaan kansalaisuutta koskevasta hakemuksesta sekä silloin, kun hänelle haetaan kansalaisuutta kanssahakijana yhdessä huoltajansa kanssa, että silloin, kun hakemus on tehty yksinomaan lapsen puolesta. Sisäministeriö korostaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia lasten kuulemista koskevaan sääntelyyn.

Lapsiasiavaltuutetun lausunnon mukaan lapsen oikeudellisen aseman riippuvuutta huoltajiensa asemasta tulisi vähentää. Lapsen kansalaistaminen on kansalaisuuslaissa sidottu vahvasti hänen huoltajiaan koskevaan sääntelyyn ja siten heidän toimintaansa. Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi tällä tavoin käytännössä kokonaisten perheiden kansalaisuuden saamisen ajankohtaan.

Sisäministeriö toteaa, että voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §:n mukaan kanssahakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus hakemuksesta vain yhdessä hakijan kanssa. Mainittua lainkohtaa ei ole tarkoitus muuttaa, vaan lapsille voitaisiin jatkossakin myöntää kansalaisuus yhdessä vanhempiensa kanssa. Kanssahakijan asema hakemuksessa perustuu vajaavaltaisuuteen ja huollettavan riippuvuussuhteeseen huoltajasta. Siten jatkossakin koko perhe voidaan kansalaistaa samanaikaisesti.

Lapsen etu koostuu kansalaisuuden osalta eri tekijöistä, ja muun muassa perheen yhteistä kansalaisuutta voidaan pitää lapsen edun mukaisena. Myös Euroopan Unionin tuomioistuin on pitänyt legitiiminä, että jäsenvaltio haluaa suojella yhtenäistä kansalaisuutta saman perheen sisällä (Tjebbes ja muut v. Alankomaat, tuomio 12.3.2019 C-221/17). Kanssahakijuuteen liittyy Suomessa perheiden kansalaisuuden saamisen helpottaminen myös siten, että kanssahakijoiden hakemuksilla ei ole erillisiä käsittelymaksuja, vaan kanssahakijoina olevien lasten hakemukset käsitellään huoltajansa hakemuksen käsittelymaksulla (sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2024 4 § 1 mom. 8 kohta).

Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että asumisajan pidentäminen lisäisi osaltaan Suomessa oleskeluun liittyvää epävarmuutta. Tämä voisi vaikuttaa esimerkiksi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

kokonaisiin Suomessa asuviin perheisiin, joissa toisella vanhemmalla ei ole Suomen kansalaisuutta. Sisäministeriö toteaa, että asumisajasta voitaisiin jatkossakin poiketa 22 §:n mukaisesti sillä perusteella, että hakijan puoliso on Suomen kansalainen. Vaadittava asumisaika olisi tällöin viisi vuotta. Puolisolta vaadittava asumisaika pitenisi siten ainoastaan yhdellä vuodella. Myös muilla hakijoilla olisi kielitaitoedellytyksen täyttäessään mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Tämä koskisi kaikkia hakijoita, ja muutos merkitsisi tältä osin asumisajan pidentymistä niin ikään yhdellä vuodella nykyiseen verrattuna.

7. Muuta

Ulkoministeriö on lausunnossaan esittänyt, että esityksessä ehdotetussa 22 a §:ssä käytettäisiin termin työntekijä sijaan termiä virkamies.

Sisäministeriö viittaa tältä osin säännöksen perusteluihin, joista ilmenee, että edustuston työntekijällä tarkoitetaan nimenomaisesti ulkoasiainhallinnon virkamiehiä ja kyse on heidän puolisoita koskevasta poikkeuksesta. Siten sisäministeriö ei näe välttämättömäksi säännöksen soveltamisen kannalta muuttaa säännöksessä ehdotettua sanamuotoa.