

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia.

Esityksen mukaan kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika, joka edistäisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tämä esitys sisältää ehdotukset asumisaikaa koskevien toimien toteuttamiseksi. Tarkoituksena on korostaa onnistunutta kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä ja mahdollistaa turvallisuuskäsitteiden huomioiminen entistä paremmin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Yleistä	5
2.2 Asumisajan pituus	6
2.3 Asumisajan alkaminen ja asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu	8
2.4 Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät	9
2.5 Poikkeukset asumisaikaedellytyksestä	12
2.6 Muuta	16
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset	19
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	19
4.2.1.1 Vaikutukset hakemusten määrään	19
4.2.1.2 Muut viranomaisvaikutukset	20
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	22
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	24
4.2.4 Vaikutukset kotoutumiseen	26
4.2.5 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen	26
4.2.6 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen	27
4.2.7 Vaikutukset eri ihmisryhmiin	27
4.2.7.1 Vaikutukset maahanmuuttajiin suomen ja ruotsin kielen opiskelijoina	27
4.2.7.2 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin	28
4.2.7.3 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin	30
4.2.7.4 Vaikutukset kansainvälisiin osajiin	31
4.2.7.5 Vaikutukset ulkosuomalaisiin ja paluumuuttajiin	33
4.2.7.6 Vaikutukset eräisiin muihin hakijaryhmiin	34
4.2.8 Huomioita kansalaisuuteen suunniteltujen eri muutosten yhteisvaikutuksista	34
4.2.9 Yhteenveto arvioituista vaikutuksista	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	35
5.1.1 Asumisajan ja ulkomaanpäivien laskenta	35
5.1.2 Kansalaisuuden saamisen helpottaminen ja poikkeusten vaihtoehdot	36
5.1.3 Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu	38
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	39
5.2.1 Ruotsi	39
5.2.2 Norja	39
5.2.3 Tanska	40
5.2.4 Islanti	40

5.2.5 Alankomaat	41
5.2.6 Belgia	41
5.2.7 Saksa	41
5.2.8 Itävalta	42
5.2.9 Yhteenveto eri maiden kansalaisuuteen vaadittavasta asumisajasta	42
6 Lausuntopalaute	43
6.1 Lausuntokierros	43
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	43
7 Säännöskohtaiset perustelut	44
8 Lakia alemman asteinen sääntely	52
9 Voimaantulo	52
10 Toimeenpano ja seuranta	53
11 Suhde muihin esityksiin	53
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	53
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	54
12.1 Kansalaisuutta koskevat perustuslain säännökset	54
12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset	55
12.3 Oikeusturvaa ja perusoikeuksien turvaamista koskevat perustuslain säännökset	56
12.4 Kansainväliset sopimukset ja unionin oikeus	58
12.5 Kansalaistamisen edellytykset ja helpottaminen	61
12.6 Muuta huomioitavaa	63
LAKIEHDOTUS	64
Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	64
LIITE	68
RINNAKKAISTEKSTI	68
Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	68

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on useita kirjauksia kansalaistamisen ehtojen muuttamiseksi (10; Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio; 10.3; Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka, s. 202–203). Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki (359/2003) uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin. Hallitusohjelman mukaan asumisaika pidennetään kahdeksaan vuoteen, ja siihen hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennetään. Lisäksi poistetaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus sekä selvitetään kansalaisuudettomia koskevien poikkeusten poistaminen.

1.2 Valmistelu

Päätös hankkeen asettamisesta kansalaisuuslain muuttamiseksi tehtiin 16.10.2023. Hanke asetettiin ajalle 16.10.2023–30.6.2024. Hankkeen esivalmistelu aloitettiin kuitenkin jo ennen hankkeen virallista perustamista. Hanke valmisteltiin sisäministeriössä virkatyönä. Hankkeen aikana kuultiin ulkoministeriötä ja Maahanmuuttovirastoa.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 9.2.2024–4.3.2024. Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle oli pyrkimys saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan. Sisäministeriö pidensi 26.2.2024 lausuntoaikaa 11.3.2024 asti, jolloin lausuntoaikaa pidennettiin viikolla.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Opetushallitus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Turun, Itä-Suomen, Hämeenlinnan, Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Ulkoministeriön puoliso yhdistys Ulpu ry ja Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma.

Esityksestä saatiin yhteensä 37 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Opetushallitus, Kirkkohallitus, Turun hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Pakolaisapu, Ulkoministeriön puoliso yhdistys Ulpu ry,

Monimuotoiset perheet -verkosto, Familia ry, Keskuskauppakamari, Teknologiateollisuus ry, Tekniikan Akateemiset, Suomen Ekonomit, International Working Women of Finland Ry, Aalto-yliopisto, Helsingin yliopisto, Mobile Futures -tutkimuskonsortio, AlphaSense Oy, Suomen startup-yhteisö ja Foreign Specialists in Finland. Lisäksi esitysluonnoksesta saatiin palautetta joiltakin yksityishenkilöiltä. Korkein hallinto-oikeus ilmoitti, ettei se anna asiassa lausuntoa. Helsingin hallinto-oikeus ilmoitti, että sillä ei ollut lausuttavaa asiassa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 9.4.2024.

Lausuntopalautetta käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM034:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Kansalaisuuslain 1 §:n mukaan laissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilö saa, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden sekä menettelystä tällaista asiaa käsiteltäessä. Kansalaisuuslain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu, estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Suomen kansalaisuuden voi saada syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sekä hakemuksesta tai ilmoituksesta. Kansalaistamisen eli hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksistä säädetään kansalaisuuslain 3 luvussa ja kansalaisuuden saamisesta ilmoituksesta lain 4 luvussa. Ilmoitusmenettely on hakemusmenettelyä kevyempi ja nopeampi, ja siihen liittyy hakemusmenettelyä vähemmän edellytyksiä sekä harkinnanvaraisuutta päätöksenteossa. Suomen kansalaisuuden saaminen ilmoituksesta perustuu periaatteeseen, jonka mukaan kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävällä henkilöllä on oikeus Suomen kansalaisuuteen. Ilmoituksen tekemiseen oikeutetut on laissa määritetty mahdollisimman tarkasti ottaen huomioon paitsi tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja valtion edun myös yksilön perustelluiksi katsotut oikeudet (HE 235/2002 vp, s. 20). Ilmoitusmenettely koskee esimerkiksi henkilöitä, joilla voidaan katsoa jo ennestään olevan kiinteät siteet Suomeen. Ilmoitusmenettelyllä Suomen kansalaisuuden voi saada muun muassa entinen Suomen kansalainen.

Tässä esityksessä ehdotetut asumisaikaan liittyvät muutokset koskevat lain 3 luvussa säädettyä hakemusmenettelyä. Ilmoitusmenettelyä koskevan 4 luvun säännöksiin ei esitetä muutoksia.

Kansalaisuuslain useiden säännösten taustalla on kansainvälisiä velvoitteita. Eurooppalaisen kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 93 ja 94/2008, *kansalaisuusyleissopimus*) 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 9) mukaan kymmenen vuoden maksimipituus asumisajalle vastaa yleistä standardia, sillä useimmat Euroopan maat edellyttävät viidestä kymmeneen vuotta kestävästä asumisaikaa. Asumisajan lisäksi sopimusvaltio voi edellyttää kansalaistamista varten esimerkiksi kotoutumista.

Kansalaistamisen eli hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden yleisistä edellytyksistä säädetään kansalaisuuslain 13 §:ssä. Yhtenä kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä on asumisaikaedellytys. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksettä (yhtäjaksoinen asumisaika) tai seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (kerätty asumisaika). Kansalaisuuslaissa säädetään asumisajan alkamisesta (14 §), asumisaikaan hyväksyttävästä oleskelusta (15 §) ja yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta (16 §). Laissa on pääsääntö asumisajan pituudesta ja poikkeukset siitä joidenkin hakijaryhmien osalta. Alla käsitellään mainittuja lain säännöksiä tarkemmin.

2.2 Asumisajan pituus

Kuten edellä on todettu, kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää kansalaisuuslain 13 §:n mukaan 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. Näin on pyritty ottamaan huomioon työtehtäviin ja opiskeluun liittyvän ulkomailla oleskelun lisääntyminen. Pidempää asumisaikaa on perusteltu sillä, että Suomessa asutut jaksot voisivat ajoittua usean vuosikymmenen ajalle.

Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan jäsenvaltio voi edellyttää korkeintaan kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Jaksossa 5.2 kuvataan tarkemmin esitykseen valittujen verrokkimaiden kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa. Vertailutiedon perusteella vaadittava asumisaika vaihtelee verrokkimaissa viiden ja kymmenen vuoden välillä. Pohjoismaisella tasolla Suomi ja Ruotsi edellyttävät lyhyintä asumisaikaa, kun taas muissa Pohjoismaissa edellytetään verrattain pidempää asumista. Myös Ruotsi valmistelee yleisen asumisajan pidentämistä. Yleisenä pohjoismaisena linjana voidaan siten pitää yli viiden vuoden asumisaikaedellytystä, joten tältä osin Suomen yleinen asumisaikaedellytys ei täysin vastaa yleistä pohjoismaalaista linjaa. Muihinkin verrokkimaihin nähden yleinen asumisaika on lyhyimmästä päästä.

Asumisajan tarkoituksena on antaa henkilöille valmiuksia suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen, ja sen myötä henkilöllä on mahdollisuus aloittaa kotoutuminen uuteen kotimaahan hyvissä ajoin ennen kansalaisuuden hakemista. Asumisajan kuluessa maahanmuuttaja voi muun muassa kartuttaa kielitaitoaan ja suomalaisen yhteiskunnan sääntöjen ja arvojen tuntemustaan. Näiden tietojen ja taitojen karttuessa myös mahdollisuudet muun muassa työllistymiseen ja muuhun itsenäiseen elämään suomalaisessa yhteiskunnassa helpottuvat ja nopeutuvat. Kansalaistamisen myötä ulkomaalainen pääsee suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi kansalaisuuden mukanaan tuomine oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Viittä vuotta voidaan pitää melko lyhyenä aikana suomalaiseen yhteiskuntaan totuttautumisessa kansalaistamisen kannalta erityisesti tarkasteltaessa tätä hallitusohjelman tavoitteiden ja siinä määriteltyjen suuntaviivojen näkökulmasta. Asumisajan pidentäminen kuvastaisi hallituksen näkemystä kotouttamis- ja kansalaistamispolitiikasta, jossa onnistunut kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan johtaa kansalaisuuden saamiseen. Asumisajan pidentämisessä olisi siten kyse myös jossain määrin erilaisesta lähestymistavasta verrattuna nykyisen kansalaisuuslain sääntelyyn, joka muun muassa asumisajan pituuden osalta ilmentää ennemminkin näkemystä siitä, että onnistunutta kotoutumista tukee kansalaisuuden saaminen.

Yhtenä osatekijänä maahanmuuttajien onnistuneessa kotoutumisessa voidaan pitää työllisyyttä tai yrittäjyyttä sekä yleisemmin omasta toimeentulosta huolehtimista. Hallitusohjelman

kansalaisuutta koskevat kirjaukset painottavat onnistunutta kotoutumista ja näkymää tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Yhtenä tätä kuvastavana tavoitteena voidaan pitää hallitusohjelman kirjausta toimeentuloedellytystä koskien, joka toteutetaan kansalaisuuslakia koskevassa tulevassa hankkeessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi 4.3.2024 selvityksen, jossa esitettiin uutta tietoa Suomeen eri syistä muuttaneiden pärjäämisestä työmarkkinoilla (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9). Selvityksen mukaan eri perusteilla Suomeen saapuneiden työllisyysaste ja keskitulot vaihtelevat aluksi voimakkaasti ennen asuttujen vuosien myötä tapahtuvaa erojen kaventumista, ja erityisesti tietyillä perusteilla saapuneiden työllisyys on ensimmäisinä Suomessa asuttuina vuosina tyypillisesti matala. Esimerkiksi tiettyjen oleskelulupatyyppeiden kohdalla työllisyydessä ja tuloissa on huomattavissa merkittäviäkin eroja, kun vertaillaan tilannetta nykyisen viiden vuoden asumisaikavaatimuksen kohdalla kahdeksan tai kymmenen vuoden maassa asumisen jälkeiseen tilanteeseen (s. 21, kuvio 2). Selvityksessä ei ole otettu kantaa mahdollisen kansalaisuuden saamisen merkitykseen.

Siten sikäli kuin onnistunutta kotoutumista tarkastellaan työllisyyden ja oman toimeentulon hankkimisen näkökulmasta, voitaisiin kansalaistamista varten edellyttää nykyistä viittä vuotta pidempää asumisaikaa. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan taas asumisajan pidentäminen voisi osaltaan mahdollistaa sen, että henkilöstä olisi todennäköisemmin tiedossa sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa kestää kauemmin.

Tutkimustiedon mukaan kansalaisuuden saamisella ja kotoutumisella on havaittu olevan yhteyttä (esim. Gathmann & Garbers 2023: Citizenship and integration. Labour Economics, 82:2023). Esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävät hakijat voisivat siksi jatkossakin saada kansalaisuuden lyhyemmän asumisajan jälkeen, jolloin kansalaisuudella olevaa kotoutumista edistävää vaikutusta yhdistettäisiin entistään vahvemmin ajatukseen siitä, että kansalaisuuden myöntämisellä voitaisiin myös palkita vaadittavan kielitaidon nopeasta hankkimisesta. Tällä tavoin asumisaikaan tehtävillä muutoksilla voitaisiin pyrkiä yhdistämään kotoutumista edistäviä ja kotoutumisesta palkitsevia osatekijöitä.

Sanottuun nähden, ja ottaen huomioon kansainvälisten velvoitteiden liikkumavara ja hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet, yleistä asumisaikaa voisi nykyisestä viidestä vuodesta nostaa. Vaikka kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin, voitaisiin kielitaidon hankkimiseen liittyvää kannustinta samalla korostaa siten, että kielitaitoedellytyksen täyttämällä voisi saada nykyistä suuremman poikkeuksen yleisestä asumisaikaedellytyksestä. Nykyisin ero yleiseen asumisaikaan on yksi vuosi, mutta asumisajasta voitaisiin poiketa varhain kielitaidon hankkineen henkilön osalta myös useammalla vuodella.

Kerätty asumisaika on mahdollistanut asumisajan keräämisen erillisiltä ja toisistaan hyvinkin pitkän ajan päässä olevilta ajanjaksoilta. Käytännössä henkilö on myös voinut viettää hyvinkin eri pituisia aikoja kerrallaan Suomessa, jolloin yhtäjaksoisen oleskelun aika on saattanut jäädä verrattain lyhyeksi. Jopa useille eri vuosikymmenille jakautuvaa asumisaikaa ja oleskelua Suomessa ei voida pitää perusteltuna asumisajan tarkoituksen näkökulmasta. Kerätystä asumisajasta luopuminen tarkoittaisi, että henkilön tulisi jatkossa tosiasiallisesti oleskella Suomessa yhtäjaksoisemman ajan, jonka voidaan olettaa tukevan tarkoituksenmukaisemmalla tavalla onnistunutta kotoutumista. Lisäksi on huomioitava, että henkilön olisi joka tapauksessa mahdollista oleskella tietty aika Suomen ulkopuolella tässä esityksessä ehdotettavalla tavalla.

Voimassa olevia säännöksiä, jotka koskevat jaottelua yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan kesken, on pidetty lisäksi Maahanmuuttovirastossa vaikeaselkoisina. Haasteet liittyvät

erityisesti siihen, että hyväksyttäviä ulkomaanmatkoja ja kahden eri asumisajan soveltamista koskevat säännökset ovat jonkin verran tulkinnanvaraisia ja mahdollistavat erilaisia arvioita siitä, täyttääkö hakija vaadittavan asumisajan vai ei. Kun jatkossa olisi vain yksi ja siten yksiselitteisempi asumisajan laskentatapa, soveltaisivat hakemusten käsittelijät sitä todennäköisemmin yhdenmukaisesti, ja myös riski väärin perustein tehdyille kansalaistamisille pienenisi. Monimutkaisia säännöksiä voidaan pitää ongelmallisena myös hakijoiden näkökulmasta, koska asumisajan täyttymisen ennakointi ja arviointi on haasteellista.

2.3 Asumisajan alkaminen ja asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asumisaika alkaa Suomeen muuttopäivästä tai Suomeen paluusta, jos hakijalla on tai hänelle on sitä ennen myönnetty lupa tai oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen. Asumisaika lasketaan 2 kohdan mukaan ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä, jos hakijalla ei ole Suomeen tullessaan maahan muuttoon oikeuttavaa lupaa. Jos ulkomaalaiselle on annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella, asumisaika alkaa 3 kohdan mukaan turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä. Pohjoismaan kansalaisella aika lasketaan 4 kohdan mukaan Suomeen muuttopäivästä tai muuttoilmoituksen rekisteröinnistä riippuen siitä, kumpi näistä on myöhempi.

Turvapaikanhakijoiden osalta asumisaikaan hyväksytään turvapaikkamenettelyyn kulunut aika, jos turvapaikkamenettely johtaa hakijan kannalta myönteiseen lopputulokseen. Poikkeuksen osalta on huomioitava, että turvapaikkamenettelyn ollessa vielä kesken, lopullista varmuutta maahan jäämisestä ei ole. Turvapaikkamenettelyyn mahdollisine valitusvaiheineen saattaa joissain tilanteissa kulua hyvinkin pitkä aika, joka voi kattaa valtaosan turvapaikanhakijataustaisilta vaadittavasta neljän vuoden asumisajasta. Toisaalta hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa turvapaikkamenettelyä.

Turvapaikanhakijat ovat menettelyn ajan sellaisten vastaanottopalveluiden piirissä, joista säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011). Vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan on tarkoitus olla tilapäistä ja kestoaltaan lyhyttä. Tarkoitus on, että henkilöt siirtyvät mahdollisimman pian joko kuntaan tai palaavat takaisin lähtömaahansa. He eivät siten ole vielä sellaisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden kohteena, joista säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Vastaanottopalveluihin kuuluu myös työ- ja opintotoimintaa, mutta turvapaikanhakijoiden ei silti välttämättä ole turvapaikkaprosessin kuluessa vielä mahdollista kartuttaa sellaisia tietoja ja taitoja, joita kansalaistamista varten edellytetään.

Vaikka turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikainen oleskelu sinänsä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettua laillista oleskelua ja turvapaikkahakemus saattaa johtaa hakijan kannalta myönteiseen päätökseen, voitaisiin kuitenkin myös kansainvälistä suojelua saavan kohdalla asumisajan laskeminen aloittaa vasta oleskeluluvan myöntämispäivästä. Tämä olisi nykyistä yhdenmukaisempaa myös verrattaessa muihin tilanteisiin, joista asumisajan laskeminen aloitetaan, sillä muissa tilanteissa laskeminen alkaa siitä, kun on varmasti tiedossa henkilön asettuminen Suomeen esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisen myötä.

Kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos hakija on ennen jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä oleskellut Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otetaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä huomioon yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Edellytyksenä on, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla

oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista. Kansalaisuuslain yleisenä lähtökohtana on se, että kansalaisuuden saavan henkilön maassa oleskelun on oltava luonteeltaan jatkuvaa (HE 80/2010 vp, s. 29).

Lisäksi tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä voidaan hyväksyä asumisaikaan. Kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Lain esitöiden (HE 80/2010 vp, s. 31) mukaan säännöksen tarkoituksena on kohtuullistaa asumisaikaa silloin, kun hakijan toimintakyvyn katsotaan rajoittuneen säännöksessä luetelluista syistä.

Nämä 15 §:n 2 momentin säännökset muodostavat poikkeuksen kansalaisuuslain yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaisesti ilman lupaa oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan. Poikkeusta on käytännössä sovellettu erittäin harvoin esimerkiksi kehitysvammaisiin aikuisiin ja muistisairaisiin vanhuksiin. Sen sijaan sitä ei ole sovellettu esimerkiksi tilanteessa, jossa lupakatko johtuu yksinomaan hakijan unohduksesta ilman, että käsillä on laissa mainittuja kohtuusperusteita. Nykyisessäkin laissa olevaa lähtökohtaa voitaisiin kuitenkin vahvistaa siten, että ilman lupaa oleskeltua aikaa ei missään tilanteissa laskettaisi mukaan asumisaikaan, mikä voisi olla perusteltua myös lain rakenteen selkeyden ja lain soveltamisen yhdenmukaisuuden näkökulmasta.

2.4 Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

Kansalaisuuslain 16 §:ssä säädetään yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta. Se sisältää säännökset siitä, miten eripituiset matkat Suomen ulkopuolelle vaikuttavat asumisajan laskemiseen ja milloin sovelletaan yhtäjaksoisen asumisajan sijaan kerättyä asumisaikaa. Kansalaisuuslain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 42–43) mukaan säännöksen tarkoituksena on selvittää Suomen ulkopuolella oleskelun merkitystä yhtäjaksoisen asumisajan kannalta. Edelleen, esitöiden mukaan asumisajan katkeaminen ei palauta hakijaa nolatilanteeseen asumisajan kertymisessä, vaan siitä seuraa ainoastaan siirtyminen yhtäjaksoisesta kerättyyn asumisaikaan.

Kansalaisuuslain 16 §:n 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. Lain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 43) mukaan Suomesta muutto ja pitkät poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan. Yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa myös silloin, kun hakija oleskelee suurimman osan ajasta ulkomailla. Tällöin myös lyhyiden, sinänsä yhtäjaksoiseen asumisaikaan hyväksyttävien poissaolojen yhteisvaikutus voi esitöiden mukaan olla sellainen, että yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa.

Kansalaisuuslain 16 §:n 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. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 43) mukaan tällaisia poissaoloja voitaisiin pitää luonteeltaan tilapäisinä, ja niitä ei vähennettäisi kertyneestä asumisajasta. Lyhyistä poissaoloista huolimatta henkilön varsinaisen asunnon ja kodin katsotaan koko ajan olevan Suomessa, vaikka hän silloin tällöin oleskelee lyhyen aikaa kerrallaan ulkomailla, esimerkiksi lomamatkoillaan.

Lyhyet poissaolot on laissa jaoteltu eri ryhmiin poissaolojen pituuden ja lukumäärän perusteella. Oleskeluvaltiolla tai ulkomailla oleskelun tarkoituksella ei ole vaikutusta lyhyiden poissaolojen kannalta. Lain esitöiden (HE 235/2022 vp, s. 43) mukaan hakija saa käyttää hyväkseen enimmäismäärän eri ryhmien mukaisista, sallituista poissaoloista. Pykälän 1 kohdan mukaiset alle yhden kuukauden poissaolot ovat yleensä loma- ja työmatkoja tai muussa tarkoituksessa tehtyjä täysin tilapäisluontoisiksi aiottuja ja sellaisina toteutettuja matkoja. Enintään kaksi kuukautta kestäviä poissaoloja sallitaan enintään kuusi.

Esitöiden mukaan tällaisten poissaolojen hyväksymisen tarkoituksena on antaa hakijalle mahdollisuus esimerkiksi viettää vuosittain vuosilomansa kokonaisuudessaan entisessä kotimaassaan ilman, että tällaiset suhteellisen pitkät ja myös säännölliset poissaolot vaikuttaisivat yhtäjaksoisen asumisajan kertymiseen. Esitöiden mukaan kuuden kuukauden poissaoloa ei sinänsä voida pitää lyhyenä poissaolona, mutta myös näin pitkän poissaolon hyväksyminen on perusteltua tapauksissa, joissa esimerkiksi työ tai opiskelu taikka yksityisasioiden hoitaminen entisessä kotimaassa edellyttää melko pitkää, mutta kuitenkin selvästi tilapäistä ulkomailla oleskelua.

Jos yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkenneen, Suomessa oleskelu otetaan 16 §:n 3 momentin mukaan huomioon kerättyä asumisaikaa laskettaessa. Lain esitöiden (HE 80/2010 vp, s. 31) mukaan säännöksen tarkoituksena on selventää yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan suhdetta, ja tuoda esiin mahdollisuutta soveltaa kerättyä asumisaikaa tilanteissa, joissa hakijan pitkstä Suomessa oleskelusta huolimatta yhtäjaksoinen asumisaika ei täyty. Jos hakijan kohdalla sallitut poissaolot ylittyvät esimerkiksi opiskeluiden tai työtehtävien vuoksi, tulisi asumisaikaa laskettaessa soveltaa kerättyä asumisaikaa, sillä 1 momentin mukaisen painavan henkilökohtaisen syyn soveltaminen edellyttää lähtökohtaisesti yllättävyyttä.

Kansalaisuuslain 16 §:n 4 momentin mukaan yli kuusi kuukautta, mutta enintään vuoden kestäneitä tilapäisiä poissaoloja ei oteta mukaan yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Ne eivät kuitenkaan katkaise asumisaikaa. Asumisaikaa laskettaessa yli vuoden kestäviin poissaoloihin sovelletaan kerättyä asumisaikaa. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 43–44) mukaan yli puoli vuotta, mutta alle vuoden kestäneiden poissaolojen katsotaan olevan niin pitkiä, että hakija ei ole oikeutettu laskemaan niitä mukaan yhtäjaksoiseen asumisaikaan.

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että voimassa oleva kansalaisuuslain ulkomaanpäiviä koskeva sääntely sisältää kolmenlaisia säännöksiä. Hakijalla saa ensinnäkin olla tietyn pituisia ulkomaanmatkoja yhtäjaksoisena asumisaikana yhteensä yli kaksi vuotta. Kansalaisuuslaki mahdollistaa yhtäjaksoisena asumisaikana kuusi kahden kuukauden ja kaksi kuuden kuukauden poissaoloa Suomesta. Sen lisäksi kansalaisuutta hakevalla henkilöllä voi olla enintään kuukauden pituisia ulkomaanmatkoja, kunhan hän oleskelee kuitenkin enimmäkseen Suomessa.

Toiseksi säädellään siitä, että tietyn pituisia ulkomaanmatkoja ei lasketa mukaan yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Tällaisia matkoja ovat yli kuuden kuukauden mutta enintään vuoden pituiset ulkomaanmatkat.

Lisäksi ulkomaanpäivistä voi seurata se, että yhtäjaksoisen asumisajan sijaan sovelletaan kerättyä asumisaikaa koskevia säännöksiä. Jos poissaolo on yli vuoden pituinen, sovelletaan kerättyä asumisaikaa, joka on kaksi vuotta pidempi kuin yhtäjaksoinen asumisaika. Lisäksi kerättyä asumisaikaa sovelletaan, jos sallitut poissaolot ovat ylittyneet tai henkilö on ollut ulkomailla niin säännöllisesti ja niin paljon, että hänen voidaan katsoa oleskelleen enimmäkseen ulkomailla. Laissa määriteltujen sallittujen poissaolojen ylitys ei siten tee tyhjäksi jo kerättyä

asumisaikaa tai aloita sen laskemista alusta, mutta kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenee, kun siirrytään soveltamaan kerättyä asumisaikaa.

Myös ulkomaalaislaissa on säännöksiä siitä, miten matkat Suomen ulkopuolelle vaikuttavat sen arvointiin, täytyykö vaadittava Suomessa oleskelun aika. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi pysyvää oleskelulupaa koskevassa 56 §:ssä. Pysyvä oleskelulupa myönnetään tietyin edellytyksin ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Huomiota kiinnitetään myös poissaolojen syihin. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Nykyiset kansalaisuuslain säännökset sallivat hakijan oleskelevan Suomen ulkopuolella jopa puolet vaaditusta asumisajasta, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Suomessa asumista voidaan pitää merkittävänä osoituksena siitä, että henkilö haluaa tulla yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi. Tähän nähden ei ole perusteltua, että henkilö voi oleskella niin suuren osan tästä ajasta tosiasiallisesti ulkomailla ennen kansalaisuuden saamista. Kansalaisuuslain sääntely mahdollistaa saman verran poissaoloja, mitä pysyvän luvan osalta sallitaan. Ulkomaalais sääntelyn kokonaisuuden näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että kansalaisuuden saamiseksi vaaditaan suhteessa enemmän Suomessa oleskelua kuin pysyvän luvan saamiseksi.

Kansalaisuuslaissa ei ole säännöksiä siitä, miten sallitut ulkomaanpäivät voivat ajanjaksollisesti jakautua suhteessa vaadittuun asumisaikaan. Laissa ei rajoiteta esimerkiksi sitä, kuinka kauan kansalaistamista edeltävänä vuonna voi oleskella ulkomailla. Tämä tarkoittaa, että henkilö voi viettää ulkomailla suuren osan kansalaistamista edeltävästä vuodesta eikä siten välttämättä tosiallisesti asu pääsääntöisesti Suomessa. Kansalaistamisen tullessa henkilön kohdalla ajankohtaiseksi voitaisiin kuitenkin edellyttää sitä, että hän on todellisuudessa myös kiinnostunut elämään ja oleskelemaan Suomessa. Myös voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentissa lähtökohtana on se, että kansalaistamisen edellytykset täytyvät hakemusta ratkaistaessa. Vaatimusta Suomessa asumisesta voitaisiin siten korostaa säätämällä esimerkiksi siitä, miten paljon ulkomailla oleskelua asumisaikaan hyväksyttäisiin kansalaistamista edeltävän vuoden aikana.

Sääntelyssä ei ole myöskään mitenkään rajoitettu sitä, kuinka pitkään hakija voi yhtäjaksoisesti oleskella ulkomailla, vaan edellä esitetyn mukaisesti liiallisista ulkomaanpäivistä seuraa ainoastaan asumisajan laskentatavan muutos. Tämä tarkoittaa, että hakija voi oleskella yhtäjaksoisesti useitakin vuosia, jopa vuosikymmeniä, ulkomailla, ja palata sitten Suomeen kerryttämään kerättyä asumisaikaa. Tätä ei välttämättä voida pitää perusteltuna, koska monien vuosien poissaolon voidaan katsoa osoittavan, että henkilön tosiasiallinen oleskelu Suomessa on katkennut. Voisi olla perusteltua, että hyvin pitkän poissaolon jälkeen asumisajan laskeminen aloitettaisiin uudelleen.

Kansalaisuuslain sallitut poissaolot poikkeavat myös suhteellisen merkittävästi muiden Pohjoismaiden sääntelystä. Muissa Pohjoismaissa sallitaan kansalaisuuteen vaadittavana asumisaikana ulkomailla oloa yhdestä kolmeen kuukautta yksittäisen vuoden aikana. Esimerkiksi Tanskassa, jossa yleinen asumisaika on yhdeksän vuotta, oleskelun katsotaan yleensä keskeytyvän, jos hakija on ulkomailla yhtäjaksoisesti yli neljän viikon ajan. Ruotsissa taas, jossa kansalaistamista varten vaaditaan nykyisin yleensä viiden vuoden asumisaikaa, ulkomaanmatkoja saa olla yhden vuoden aikana yhteensä enintään kuusi viikkoa. Tätä pidempi aika ulkomailla yleensä vähennetään asumisajasta. Toisaalta muissa Pohjoismaissa

asumisajasta voidaan poiketa esimerkiksi joko hakijan oman tai hänen puolisonsa ulkomailla olevan työn perusteella.

Kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat sallittuja poissaoloja, on pidetty Maahanmuuttovirastossa vaikeaselkoisina. Haasteet liittyvät ennen kaikkea ulkomaanpäivien laskentatapaan ja siihen, milloin siirrytään soveltamaan yhtäjaksoisen asumisajan sijasta kerättyä asumisaikaa. Ulkomaanpäiviä koskeva sääntely ja jaottelu asumisajan eri laskentatapoihin ovat kiinteässä yhdessä toisiinsa, jolloin sääntelyn selkiyttäminen kokonaisvaltaisesti olisi perusteltua. Ulkomaanpäivät ovat toisaalta hyvin keskeisessä asemassa, kun yleisesti arvioidaan sitä, täyttyykö asumisaika. Soveltajan näkökulman ohella sallittujen ulkomaanpäivien merkitys on olennainen hakijoiden näkökulmasta. Monimutkaisia säännöksiä voidaan pitää ongelmallisena myös hakijoiden kannalta, koska asumisajan täyttymisen ennakointi ja arviointi on haasteellista.

Edellä esitetyn perusteella kansalaisuuslain ulkomaanpäiviä koskevaa sääntelyä olisi tarpeen muuttaa tavalla, joka tukee hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Samalla sääntelyä tulisi yksinkertaistaa siten, että se olisi nykyistä selkeämpää sekä soveltavan viranomaisen että hakijan kannalta. Aiemmin esitetyn mukaisesti tätä tavoitetta ja sääntelyn selkeyttä tukisi luopuminen kerätystä asumisajasta. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että jatkossakin hakijoilla olisi mahdollisuus oleskella tietty, kuitenkin nykyistä lyhyempi, aika ulkomailla sikäli kuin kunkin yksilöllinen tilanne tätä vaatisi.

2.5 Poikkeukset asumisaikaedellytyksestä

Edellä on käsitelty asumisaikaa, joka on hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksenä. Siitä poikkeamisesta säädetään useissa kansalaisuuslain pykälissä. Asumisajasta voidaan poiketa tiettyjen henkilöryhmien kohdalla sekä eräissä muissa tilanteissa. Kansalaisuuslain mukaisesta asumisaikaedellytyksestä voidaan eräissä tilanteissa poiketa siten, että kansalaisuus myönnetään neljän vuoden yhtäjaksoisen tai kuuden vuoden kerätyn asumisajan perusteella (18 a §, 20 §, 22 §, 23 § 2 mom. ja 24 § 3 mom.). Joissakin tilanteissa asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa siten, että kansalaisuuden saamista varten riittää kahden vuoden yhtäjaksoinen asumisaika (18 § ja 21 §).

Usean poikkeuksen taustalla on kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut ja joissa edellytetään helpotettavan tiettyjen ryhmien kansalaisuuden saamista.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/1968) sisältää määräyksen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on helpotettava valtiottomien eli kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaistamista. Sopimuksen 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottomien henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Erityisesti sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Myös eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtiosisäisessä lainsäädännössään eräiden henkilöiden

kansalaisuuden saamista. Näitä ovat 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 adoptioimat 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 sekä g) kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaisaseman saaneet henkilöt, jotka asuvat laillisesti sopimusvaltion alueella.

Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 9) mukaan 6 artiklan 4 kappaleessa mainittujen ryhmien kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa eri tavoin, esimerkiksi lyhyemmällä asumisajalla, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla. Lisäksi valtiot voivat syrjinnän kiellon estämättä kohdella joidenkin valtioiden kansalaisia suotuisammin ja esimerkiksi myöntää näille kansalaisuuden lyhyemmän asumisajan perusteella.

Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välisen vuonna 2010 tehdyn pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen (SopS 68 ja 69/2012, *pohjoismainen kansalaisuussopimus*) tavoitteena on 1 artiklan mukaan helpottaa Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus. Sopimus ylläpitää jo vuosikymmenien ajan noudatettuja periaatteita, joiden mukaan Pohjoismaiden läheisten suhteiden vuoksi myös kansalaisuusasioissa tehdään yhteistyötä ja helpotetaan kansalaisuuden saamista. Sopimus tehtiin ensimmäisen kerran vuonna 1950 ja Suomi liittyi siihen vuonna 1969. Sopimus on uudistettu useita kertoja (HE 81/2002 vp, s. 2 ja HE 70/2011 vp, s. 3).

Kansalaisuuslain 18 a §:ssä säädetään asumisaikaedellytyksestä poikkeamisesta, kun hakija täyttää kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Jos henkilö täyttää kielitaitoedellytyksen, vaadittava asumisaika on pykälän mukaan viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta 15 vuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Lisäksi hänellä on oltava lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 34) mukaan asumisajasta voidaan poiketa, jos henkilö on saavuttanut laissa edellytetyn kielitaidon ennen asumisajan täyttymistä ja muut kansalaisuuden myöntämisen edellytykset täyttyvät. Säännöksen tarkoituksena on kannustaa aktiiviseen suomen tai ruotsin kielen opiskeluun ja antaa mahdollisuus saada kansalaisuus pääsääntöistä asumisaikaa nopeammin kannustimena onnistuneesta opiskelusta.

Kansalaisuuslain 20 §:n mukaan kansalaisuus voidaan myöntää vuoden tavallista lyhyemmän asumisajan perusteella kansainvälistä suojelua saavalle tai kansalaisuudettomalle henkilölle. Tämän lisäksi pykälässä säädetään, että tällaisen henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 47) mukaan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa positiivinen erityiskohtelu muiden hakijoiden kansalaisuusasemaan verrattuna heikommassa asemassa oleville.

Kansalaisuuslain 22 § koskee Suomen kansalaisten puolisoita, joille kansalaisuus voidaan myöntää vuoden tavallista lyhyemmän asumisajan perusteella. Vaadittavan asumisajan lisäksi edellytetään, että puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta tai kuolleen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä puolisonsa kanssa vähintään kolme vuotta ennen tämän kuolemaa. Lain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 49) mukaan yhteiselämän suomalaisen puolison kanssa voidaan katsoa nopeuttavan hakijan valmiutta itsenäiseen toimintaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Vaatimus puolisuuden yhdessä asumisesta liittyy toisaalta

suhteen tosiasiallisen voimassa olon selvittämiseen ja toisaalta poikkeussäännöksen perusteena olevaan käsitykseen yhteiselämästä suomalaisen kanssa yhteiskuntaan syvemmän sisälle pääsyn edistäjänä.

Lapset saavat kansalaisuuden hakemuksen perusteella useimmiten kanssahakijoina. Kansalaisuus myönnetään kanssahakijalle 43 §:n mukaisesti ainoastaan yhdessä hakijan kanssa. Käytännössä kanssahakijana oleva lapsi ei siten saa kansalaisuutta, jos hänen huoltajansa ei täytä kansalaistamisen edellytyksiä ja kansalaisuushakemukseen tehdään siksi kielteinen päätös. Säännöksen perustelujen (HE 235/2002 vp, s. 62) mukaan kanssahakijan asema hakemuksessa ja ilmoituksessa perustuu vajaavaltaisuuteen ja huollettavan riippuvuussuhteeseen huoltajasta. Jos hakijalle ei myönnettäisi hakemuksen perusteella Suomen kansalaisuutta, ei perustelujen mukaan olisi tarkoituksenmukaista kansalaistaa kanssahakijaa.

Lapsi voidaan 24 §:n mukaisesti kansalaistaa myös yksin hänen puolestaan tehdyn hakemuksen perusteella. Edellytyksenä on se, että hakemuksen tekijä on Suomen kansalainen ja lapsi asuu hakemuksen tekijän luona tai että kansalaistamiselle muutoin on lapsen etuun liittyvä painava syy. Pykälän perustelujen (HE 80/2010 vp, s. 38) mukaan käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa kansalaisuuden saaminen on lapsen edun mukaista, vaikka lapsi ei asu hakemuksen tekijän luona. Jos lapsi on siirretty lastensuojelullisista syistä viranomaisaloitteisesti asumaan erilleen huoltajista, ei huoltajan tekemää hakemusta ja huoltajan kanssa asumista voida edellyttää kansalaisuuden myöntämiseksi.

Alle 15-vuotiaalta kanssahakijalta edellytetään 23 §:n 1 momentin mukaan ainoastaan sitä, että hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on hakemusta ratkaistaessa Suomessa. Jos kanssahakija on täyttänyt 15 vuotta, vaadittava asumisaika on pykälän 2 momentin mukaan neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Asumisaikavaatimukset ovat 24 §:n 2 ja 3 momentin mukaan samanlaiset kuin kanssahakijoilla, jos huoltaja tai edunvalvoja on tehnyt hakemuksen lapsen kansalaistamiseksi.

Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 50–51) mukaan päätöksentekohetkellä 15 vuotta täyttäneeseen kanssahakijaan sovelletaan kansalaistamisen yleisten edellytysten mukaiseen verrattuna alemmaa asumisaikaa. Yhtäjaksoista asumisaikaa vaaditaan neljä vuotta ja kerättyä asumisaikaa yhteensä kuusi vuotta. Asumisaikaa voi kerätä seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen. Myös 15 vuotta täyttäneen lapsen kansalaistamisen yhtenä edellytyksenä on neljän vuoden yhtäjaksoinen asumisaika tai vaihtoehtoisesti yhteensä kuuden vuoden asumisaika.

Edellä kerrotun lisäksi asumisaikaedellytyksestä voidaan joissakin tilanteissa poiketa siten, että kansalaisuuden saamista varten riittää kahden vuoden yhtäjaksoinen asumisaika. Tällä tavoin voidaan kansalaisuuslain 21 §:n mukaan poiketa ensinnäkin Pohjoismaan kansalaisen osalta. Poikkeuksen taustalla on pohjoismaisen kansalaisuussopimuksen 1 artikla, jonka mukaan sopimuksen tavoitteena on helpottaa Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus.

Kansalaisuuslain 18 §:n mukaan asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa kahden vuoden asumisajan jälkeen myös siinä tapauksessa, että ulkomaalaisella on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen. Tällöin poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi se, että 1) hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta, 2) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut

Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus taikka 3) muutoin on olemassa erittäin painava syy asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.

Lain esitöiden (HE 235/2002 vp, s. 45–46) mukaan 18 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöksessä tarkoitetaan lähinnä tapauksia, joissa hakijan nykyinen toimeentulo vaarantuu, ellei hän saa Suomen kansalaisuutta. Momentin 2 kohdan osalta taas todetaan, että esimerkkinä merkittävästä seurauksesta voi tulla kyseeseen asevelvollisuuden suorittaminen. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 33) mukaan viranomaisen voi 18 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla käyttää harkintavaltaa yksittäisissä tapauksissa, jotka hakijan tilanteesta ja taustasta riippuen voivat vaihdella paljonkin. Erittäin painavana syynä voi olla esimerkiksi se, että kansalaistamisella on hakijalle erittäin suuri merkitys työntöön tai muun vastaavan syyn perusteella, ja edellytettävästä asumisajasta puuttuu vain vähän. Erittäin painavaa syytä voidaan soveltaa myös henkilöihin, joiden puoliso on määrättäessä velvollisia siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Kyseistä säännöstä sovelletaan Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan hyvin harvoissa tapauksissa.

Kansalaisuuslain 18 §:n mukaista poikkeusta voitaisiin rajata tarkemmin koskemaan ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoita, joihin lainkohdan mahdollistamaa lyhyempää asumisaikaa on tyypillisesti sovellettu. Tällä tavoin huomioitaisiin myös jatkossa se, että ulkoasiainhallinnon työntekijöiden tehtäviin kuuluu Suomen edustaminen ulkomailla ja heidän puolisoitensa voi siten olla vaikea täyttää kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa asumisaikaa. Kyseessä oleva kansalaisuutta hakevien ryhmä on kooltaan erittäin pieni, ja siihen kuuluvat henkilöt ovat yleensä täyttäneet kaikki muut kansalaistamisen edellytykset, mukaan lukien kielitaitovaatimuksen. Tällaisten henkilöiden tarkasta määrästä ei ole saatavilla tilastotietoja, mutta Maahanmuuttovirastolta saadun arvion mukaan kyse on vuositasolla vain joistakin yksittäisistä hakijoista.

Ulkoasiainhallinnon työntekijöiden kierto on kuuluu noin kahdesta kahdeksaan vuoteen kestävä työskentely ulkomailla ja sen jälkeen noin kahden vuoden Suomessa työskentelyn jakso. Erityisesti korkean uhkatason kriisimaissa korostuu diplomaattipassin merkitys koko perheen turvallisuuden takaajana. Diplomaattipassi myönnetään vain Suomen kansalaisille. Tästä näkökulmasta valtion etu ja asioiden hoitaminen puoltaisivat tämän erittäin rajatun ryhmän asumisajasta poikkeamista siten, että kahden vuoden Suomessa asuminen riittäisi myös jatkossa. Poikkeuksen soveltamisala voitaisiin rajata Suomen ulkomaan edustuksessa palvelevien henkilöiden puolisoihin esimerkiksi samaan tapaan kuin uuden kotikuntalaisuuden luonnoksen 3 §:n 3 momentissa (VN/23399/2021). Myös pohjoismainen ja muu kansainvälinen vertailu tukisivat osaltaan tällaista poikkeusta.

Koska asumisaikaedellytys on vain yksi kansalaistamisen edellytyksistä, hakija voi saada kansalaisuuden välittömästi vähimmäisasumisajan täytyttyä ainoastaan siinä tapauksessa, että hän täyttää myös muut kansalaistamisen edellytykset tai niistä voidaan poiketa jollakin kansalaisuuslaissa mainitulla perusteella. Esimerkiksi vuonna 2022 noin 10 % kansalaisuushakemuksiin tehdyistä päätöksistä oli kielteisiä.

Kansalaisuuslain 6 §:ssä olevien, selvitettyä henkilöllisyyttä koskevien säännösten soveltaminen voi johtaa siihen, että kansalaisuuden saaminen on joissakin tilanteissa mahdollista vasta kymmenen vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Näin on ennen kaikkea siinä tapauksessa, että hakija on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yksillä henkilötiedoilla, jolloin kansalaisuuden myöntäminen edellyttää käytössä olevan henkilöllisyyden vakiintumista kymmenen vuoden ajan. Jos turvapaikanhakijana tullut henkilö on esimerkiksi hakenut turvapaikkaa myös jostakin muusta maasta käyttäen tuolloin kokonaan eri nimeä kuin Suomessa, ei kansalaisuuden saaminen todennäköisesti ole mahdollista ilman kymmenen

vuoden määräajan kulumista. Kansalaisuuden saaminen edellyttää myös tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, jota ilman päätös kansalaisuushakemukseen voi olla kielteinen.

Selvittämättä jäänyt henkilöllisyys ja puutteellinen kielitaito kuuluvat yleisimpiin syihin, joiden vuoksi kansalaisuutta ei ole myönnetty sitä hakeneelle henkilölle. Jos kansalaisuutta hakeva henkilö ei siis täytä jotakin muuta kansalaistamisen edellytystä eikä mitään poikkeamisperusteita ole käsillä, hän ei käytännössä voi hyödyntää esimerkiksi Suomen kansalaisen puolisolle, kansainvälistä suojelua saavalle tai kansalaisuudettomalle henkilölle säädettyä, yleistä lyhyempää asumisaikaa.

Myös kansalaisuushakemuksen käsittelyaika saattaa vaikuttaa siten, että hakija kansalaistetaan vasta selvästi vähimmäisasumisajan täyttymistä myöhemmin. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan kaikkien kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on marraskuussa 2023 ollut 487 vuorokautta. Pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta. Toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemukset on puolestaan käsitelty keskimäärin 784 vuorokaudessa. Kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksilla keskimääräinen käsittelyaika on ollut 747 vuorokautta.

Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksille säädetty kiireellinen käsittely ei siten ole näiden tietojen valossa toteutunut käytännössä. Vaikka kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton henkilö voitaisiin siis kansalaistaa yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen, käytännössä myös pitkät käsittelyajat vaikuttavat kansalaisuuden saamisen ajankohtaan. Suomen kansalaisten puolisoitten kansalaisuushakemukset on sen sijaan käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa. Heidän kansalaisuushakemustensa käsittelyaika on siten ollut verraten lyhyt.

2.6 Muuta

Kansalaisuuslain 2 §:ssä on määritelty erikseen tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudeton henkilö. Tahtomattaan kansalaisuudettomalla tarkoitetaan 3 kohdan mukaan henkilöä, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta ja joka on kansalaisuudeton ilman omaa tai huoltajansa tahtoa. Tahdostaan kansalaisuudettomalla tarkoitetaan puolestaan 4 kohdan mukaan henkilöä, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta ja joka on jäänyt kansalaisuudettomaksi omasta tai huoltajansa tahdosta.

Suomi on sitoutunut valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaan yleissopimukseen (SopS 96 ja 97/2008). Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaan valtioton henkilö tarkoittaa henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Englanninkielisessä sopimustekstissä oleva sana ”stateless” on käännetty valtiottomaksi, mutta suomeksi vakiintunut ilmaisu on nykyisin kansalaisuudeton, jota on käytetty myös voimassa olevassa kansalaisuuslaissa ja kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevassa yleissopimuksessa.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen määritelmä ei sisällä jakoa tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudettomiin henkilöihin. Jaottelulla ei niin ikään ole ollut merkitystä Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä. Ero ei näy esimerkiksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, eikä henkilön kansalaisuusasemaa määritettäessä eritellä sitä, onko kyseessä tahtomattaan vai tahdostaan kansalaisuudeton henkilö.

Edellä mainituista syistä olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että kansalaisuuslaissa olisi ainoastaan yksi kansalaisuudettoman henkilön määritelmä.

3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on toteuttaa niitä hallitusohjelman kirjauksia, jotka koskevat kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa. Asumisajan pidentämisen tavoitteena on osaltaan parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Esityksellä pyritään myös siihen, että Suomen kansalaisuuden saamiseksi vaadittava asumisaika vastaisi nykyistä yhdenmukaisemmin muiden Pohjoismaiden edellyttämää asumisaikaa.

Keskeisenä tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilöllä olisi kansalaisuuden saadessaan riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen muun muassa kielitaidon ja oman toimeentulon näkökulmasta. Asumisaikaedellytyksellä voidaan osaltaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista, kun se yhdistetään muihin, yhteiskunnassa hyödyllisten taitojen kehittämistä tukeviin edellytyksiin ja esimerkiksi tällaisten taitojen hankkimiseen tähtäävään koulutukseen. Pyrkiessään täyttämään erilaisia kansalaistamisen edellytyksiä maahanmuuttaja voi samalla kehittää kielitaitoaan ja muita sellaisia tietojaan, jotka ovat olennaisia yhteiskunnallista osallistumista varten.

Pidemmän asumisajan tavoitteena on myös mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, kun esimerkiksi kansalaistamisen edellytyksenä olevaa nuhteettomuutta tarkasteltaisiin nykyistä pidemmältä ajanjaksolta. Ehdotettavilla muutoksilla pyritään osaltaan parantamaan viranomaisten mahdollisuuksia arvioida hakijoita ennen kansalaistamista siten, että pidemmän asumisajan myötä käytettävissä olisi muun muassa enemmän suomalaisissa järjestelmissä olevia tietoja kansalaisuutta hakevista henkilöistä, mitä tarvitaan nuhteettomuutta ja kansallista turvallisuutta koskevissa menettelyissä.

Pidentämällä asumisaikaa lähtökohtaisesti kaikkien kansalaistettavien kohdalla ainakin vuodella pyritäisiin siihen, että asumisajan pidentämiseen liitettyjä tavoitteita voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kattavasti. Niin kotoutumisen kuin myös turvallisuuskäsitteiden merkitystä korostettaisiin tällä tavoin kaikkien kansalaistettavien osalta.

Tavoitteena on lisäksi selkiyttää asumisaikaa koskevia säännöksiä, jolloin lain soveltaminen olisi selkeämpää ja ennakoitavampaa säännösten kohteen ja niiden soveltajan kannalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuslain hakemusmenettelyyn liittyvää asumisaikaedellytystä koskevaa sääntelyä muutettaisiin hallitusohjelman edellyttämällä tavalla. Tältä osin muutoksia ehdotetaan asumisajan pituutta, asumisaikaan hyväksyttävää oleskelua, ulkomaanpäivien vaikutusta ja asumisajasta poikkeamista koskevaan sääntelyyn. Kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidennettäisiin nykyisestä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Samalla luovuttaisiin jaottelusta yhtäjaksoisen asumisajan ja kerätyn asumisajan välillä, koska tämä selkiyttäisi ja yksinkertaistaisi asumisaikaan liittyviä säännöksiä. Asumisaikaa ei voisi enää kerätä eri ajanjaksoilta samalla tavalla kuin nykyisin siten, että ulkomailla oleskeltujen jaksojen pituudelle ei olisi mitään rajoitusta. Asumisaikaan

hyväksyttäisiin kuitenkin edelleen tietty määrä oleskelua Suomen ulkopuolella tässä esityksessä esitetyllä tavalla.

Asumisaikaa nostettaisiin lähtökohtaisesti kaikkien kansalaisuutta hakevien kohdalla hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaisi ensinnäkin, että laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan lyhyempää asumisaikaa koskeva poikkeus. Siten myös kansainvälistä suojelua saavalta edellytettäisiin jatkossa lähtökohtaisesti kahdeksan vuoden asumisaikaa, ellei muita perusteita asumisajasta poikkeamiselle olisi käsillä. Tämän lisäksi asumisaikavaatimusta nostettaisiin yhdellä vuodella muiden sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään yleistä asumisaikavaatimusta lyhyempää asumisaikaa. Kansalaisuudettomalta, Suomen kansalaisen puolisolta, 15 vuotta täyttäneeltä lapselta ja kielitaitoedellytyksen täyttävältä edellytettäisiin jatkossa viiden vuoden asumisaikaa nykyisen neljän vuoden sijaan. Kielitaidon hankkimiseen liittyvä kannustin kasvaisi nykyiseen verrattuna.

Erittäin painavien syiden vuoksi asumisajasta voitaisiin nykyisen kahden vuoden sijaan poiketa kolmen vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Lisäksi lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Soveltamiskäytännön mukaan Suomen edustuston työntekijän puolisolle on myönnetty kansalaisuus nykyisinkin kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen, mutta nyt ehdotetaan säädettävän tästä nykyistä selkeämmin. Pohjoismaan kansalaiselta taas edellytettäisiin jatkossakin kahden vuoden Suomessa asumista.

Edellytys	Nykytila	Ehdotus
Yleinen asumisaika	5 vuotta (yhtäjaksoinen) tai 7 vuotta (kerätty)	8 vuotta
Kansainvälistä suojelua saavan poikkeus asumisaikaan	Kyllä	Ei
Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison ja 15 vuotta täyttäneen lapsen asumisaika	4 vuotta (yhtäjaksoinen) tai 6 vuotta (kerätty)	5 vuotta
Asumisaika, jos siitä poiketaan erittäin painavasta syystä	2 vuotta	3 vuotta
Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien yhteismäärä	Yli 2 vuotta	1 vuosi

Taulukko 1. Keskeiset ehdotukset.

Hakijan, joka on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton, kansalaisuuden saamisen helpottamiseksi lakiin lisättäisiin säännös hakemuksen käsittelyn enimmäiskestosta. Ehdotuksen mukaan kansalaisuushakemus tulisi käsitellä kiireellisenä ja päätös olisi tehtävä viimeistään vuoden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Tietyissä tilanteissa päätös voitaisiin tehdä tätä myöhemmin, jos hakemuksen ratkaisemiseen liittyisi erityisen monimutkaisia ja haastavia seikkoja.

Jatkossa asumisaikaan hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Tämä toteutettaisiin ensinnäkin kumoamalla asumisajan alkamista koskevasta sääntelystä kohta, jonka mukaan asumisaika alkaa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Tämä tarkoittaisi, että turvapaikka-asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää laskettaisiin mukaan asumisaikaan ja Suomesta kansainvälistä suojelua saaneiden asumisajan laskeminen alkaisi jatkossa siitä, kun oleskelulupa on myönnetty. Asumisajan alkamiseen ei ehdotettaisi muutoin muutoksia.

Lisäksi asumisaikaan hyväksyttävää oleskelua koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että jatkossa ilman lupaa oleskeltua aikaa tai osaa siitä ei enää missään tilanteissa otettaisi huomioon asumisaikaa laskettaessa riippumatta siitä, mistä syystä ilman lupaa on oleskeltu. Hakijan ikä, terveydentila tai muu näihin verrattava syy ei olisi enää peruste hyväksyä ilman lupaa oleskeltua aikaa mukaan asumisaikaan. Käytännössä esimerkiksi oleskelulupien väliin jäävää aikaa ei laskettaisi asumisaikaan, ja lupakatkoksen väliin jäävä aika lykkäisi saman verran asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Näin vahvistettaisiin kansalaisuuslain yleistä lähtökohtaa, jonka mukaisesti ilman lupaa oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan.

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Samalla sääntelyä muutettaisiin kokonaisvaltaisesti, jotta se olisi selkeämpää ja ennakoitavampaa sekä lain soveltajan että hakijan näkökulmasta. Koko asumisaikana poissaoloja saisi olla yhteensä yhden vuoden verran. Kansalaistamista edeltävän vuoden aikana poissaoloja saisi kuitenkin olla enintään kolme kuukautta. Tällä tavoin korostettaisiin sitä, että hakijan on hakemusta ratkaistaessa asuttava tosiasiallisesti Suomessa.

Sallittujen ulkomaanpäivien ylitys ei johtaisi enää asumisajan laskentatavan muutokseen, koska tässä esityksessä ehdotetaan kerätystä asumisajasta luopumista. Esityksessä ehdotettujen sallittujen ulkomaanpäivien yli meneviä ulkomaanpäiviä ei otettaisi mukaan asumisaikaa laskettaessa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että runsaat ulkomaanpäivät viivästyttäisivät asumisajan täyttymistä ja siten kansalaisuuden saamista. Lisäksi yli viiden vuoden yhtäjaksoisesta poissaolosta seuraisi asumisajan laskeminen alusta, koska näin pitkän poissaolon voitaisiin katsoa tarkoittavan sitä, että henkilön tosiasiallinen oleskelu Suomessa on katkennut.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat viranomaisista erityisesti Maahanmuuttovirastoon, joka vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä. Muutoksilla olisi vaikutusta niin virastolle tehtävien hakemusten määrään kuin myös viraston toimintaan ja tietojärjestelmiin.

4.2.1.1 Vaikutukset hakemusten määrään

Kansalaistamisesta päättää Maahanmuuttovirasto, jolle kansalaisuushakemukset tehdään. Kansalaisuushakemusten määrä on vuosina 2018–2022 vaihdellut 11 569 ja 14 366 välillä (2022: 12 915, 2021: 14 366, 2020: 11 569, 2019: 11 962, 2018: 11 676). Esitettyjen muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kansalaisuushakemusten määrään siten, että kansalaisuushakemuksia tehtäisiin lainmuutosten tultua voimaan jonkin verran nykyistä vähemmän. Hakemusten määrä jäisi mahdollisesti joidenkin vuosien ajan hieman nykyistä alhaisemmaksi, kun kansalaisuuden saamisen yleisenä edellytyksenä oleva asumisaika pitenisi

kolmella vuodella. Joissakin tapauksissa asumisaika tulisi kaksinkertaistumaan nykyisestä neljästä vuodesta, kun taas joissakin tilanteissa mahdollisuus kansalaisuuden hakemiseen lykkääntyisi vuodella.

Suomen kansalaisuuden sai vuonna 2022 hakemuksen perusteella yhteensä 9 509 henkilöä. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan vuonna 2022 kansalaistettiin 2 568 sellaista henkilöä, jonka ensimmäisen oleskeluluvan saamisesta tai unionin kansalaisen rekisteröinnistä oli kulunut alle viisi vuotta (2021: 2 147, 2020: 2 219). Heidän osuutensa kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista on noin 27 %. Muut vuonna 2022 kansalaistetut olivat asuneet Suomessa tätä pidempään. Vuonna 2022 kansalaistetuista yhteensä 2 920 eli noin 31 % oli asunut Suomessa viidestä kahdeksaan vuotta (2021: 1 801, 2020: 2 558). Yhteensä 1 553 eli noin 16 % vuonna 2022 kansalaistetuista oli puolestaan asunut Suomessa kahdeksasta kymmeneen vuotta (2021: 1 059, 2020: 1 231) ja 1 227 eli noin 13 % yli kymmenen vuotta (2021: 244, 2020: 2).

Voidaan siten arvioida, että asumisajan pidentämisen vaikutukset kansalaisuuden saamisen ajankohtaan vaihtelevat jonkin verran. Saatujen tietojen valossa muutokset vaikuttaisivat kuitenkin osaan tulevista kansalaistettavista sillä tavoin, että kansalaisuuden saaminen lykkääntyisi vuosilla. Osalle muutosten vaikutus kansalaisuuden saamiseen jäisi sen sijaan vähäisemmäksi.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan. Vaikutusten arvioinnissa keskitytään siten siihen, mitä seurauksia juuri näistä muutoksista olisi hakemusmäärille. Myös muut hallitusohjelman tavoitteina olevat kansalaisuuslain tiukennukset voivat kuitenkin tulevaisuudessa vähentää kansalaisuushakemusten määrää. Eri muutosten vaikutukset tulevat oletettavasti kumuloitumaan tällä tavoin, ja hakemusten määrä voi siten muutosten yhteisvaikutuksena vähentyä tulevina vuosina vielä enemmän.

Tiedot suunnitelluista muutoksista ovat voineet vaikuttaa hakemusten määrään myös siten, että kansalaisuutta on vuonna 2023 haettu edellisvuotta enemmän. Maahanmuuttovirastosta saatujen tietojen mukaan kansalaisuushakemuksia on vuonna 2023 tehty jo marraskuun alkuun mennessä yhteensä 15 089 kappaletta, kun taas koko vuoden hakemusmäärä on jäänyt edellisinä vuosina tämän alle (2022: 12 915, 2021: 14 366). Kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ovat mahdollisesti ennakoineet tulevia muutoksia ja jättäneet hakemuksensa ennen kansalaistamisen edellytysten tiukentamista. Hakemusten määrä saattaa edelleen jatkaa väliaikaisesti kasvuaan ennen ehdotettavien lainmuutosten voimaatuloa. Maahanmuuttovirasto ohjeistaa kuitenkin nykyisin jättämään hakemuksen vasta sitten, kun kaikki kansalaistamisen edellytykset täyttyvät, eikä hakemuksia siis suositella tekemään ennakkoarvioituna.

Kun kansalaistamista varten vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin, tarvitsisi osa kansalaisuutta hakevista henkilöistä oleskeluluvan jonkin verran nykyistä pidemmäksi aikaa. Ennen kansalaisuuden hakemista olisi haettava jatkoa oleskeluluvalle tai mahdollisesti pysyvää oleskelulupaa nykyistä useammassa tapauksessa. Kun kansalaisuuden voi nykyisin saada joissakin tilanteissa neljän vuoden Suomessa asumisen jälkeen, ei osa Suomessa oleskeluluvalla olevista henkilöistä välttämättä hae pysyvää oleskelulupaa ennen kansalaisuushakemuksen tekemistä. Kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston asiamaariin siten, että jatko-oleskelulupahakemusten ja pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä kasvaisi jonkin verran nykyiseen verrattuna. Kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt säilyisivät Maahanmuuttoviraston asiakkaina noin vuodesta neljään vuotta nykyistä kauemmin.

4.2.1.2 Muut viranomaisvaikutukset

Maahanmuuttoviraston on tiedotettava asumisajan muutoksista verkkosivuillaan ja asiakaspalvelussaan. Kansalaisuushakemuksia käsitteleviä ja asiakaspalvelussa työskenteleviä viraston työntekijöitä on koulutettava niin asumisajan muutoksista kuin myös siirtymäsäännösten soveltamisesta hakemuksiin. Asumisajan muutokset koskisivat niiden voimaan tultua tehtyjä hakemuksia, mutta sitä aiemmin tehtyihin hakemuksiin sovellettaisiin nykyisin voimassa olevia säännöksiä. Muutoksista on laadittava ohjeistusta viraston verkkosivuille ja kansalaisuushakemuksia ratkaisevien henkilöiden käyttöön.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että nykyisessä laissa olevasta jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin. Ulkomaanmatkat ovat vaikuttaneet useilla eri tavoilla siihen, sovelletaanko yhtäjaksoista vai sitä kaksi vuotta pidempää kerättyä asumisaikaa. Kun ulkomaanmatkojen vaikutus asumisajan täyttymiseen olisi jatkossa helpompi todeta, pystyttäisiin kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta kertomaan hakijoille nykyistä selvemmin. Tässä esityksessä ehdotettavilla muutoksilla asumisajan laskentaan voi siten olla myönteisiä vaikutuksia hakijoille suunnattuun viestintään ja viraston asiakaspalvelussa annettavaan yleisneuvontaan. Muutokset voivat kuitenkin herättää myös kysymyksiä siitä, keneen uusia säännöksiä sovelletaan. Näistäkin kysymyksistä olisi valmistauduttava viestimään hakijoille mahdollisimman selkeästi.

Asumisajan pidentämisellä saattaa olla välillistä vaikutusta myös kansalaisuushakemusten käsittelyaikaan. Jos hakemuksia tehtäisiin jonkin aikaa nykyistä vähemmän, pystyttäisiin Maahanmuuttovirastossa mahdollisesti purkamaan kertyneitä hakemusjonoja. Vireillä olevien kansalaisuushakemusten määrä on Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan ollut vuoden 2023 marraskuussa noin 23 500. Kaikkien kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 487 vuorokautta. Maahanmuuttoviraston mukaan hakemukset on otettu käsittelyyn 5–29 kuukauden kuluttua niiden tekemisestä. Koska kansalaisuushakemukset ovat tällä tavoin ruuhkautuneet, ei hakemusten määrän mahdollisesta vähenemisestä arvioida seuraavan säästöjä henkilötyövuosiin ainakaan lyhyemmällä aikavälillä.

Asumisajan pidentämisestä ja muista asumisajan laskentaan tehtävistä muutoksista seuraa muutostarpeita myös Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Muutoksia olisi tehtävä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja sähköiseen asiointipalvelu Enter Finlandiin. Järjestelmämuutosten toteuttamiseen tarvitaan joitakin kuukausia.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kansalaisuushakemuksen tehneissä oli vuonna 2022 yhteensä 3 525 pakolaisaseman saanutta henkilöä (2021: 3 998, 2020: 3 009) ja 86 kansalaisuudetonta henkilöä (2021: 133, 2020: 116). Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemukset on käsiteltävä kansalaisuuslain mukaan kiireellisinä. Tässä esityksessä ehdotetaan kansainvälistä suojelua saavien hakijoiden asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista. Koska pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava jollakin tavalla, tulee laissa säädetyn kiireellisen käsittelyn merkitys korostumaan aiempaan verrattuna.

Tässä esityksessä ehdotetaan kiireellisen käsittelyn tueksi lakisääteistä enimmäisaikaa. Pakolaisaseman saaneiden ja kansalaisuudettomien henkilöiden hakemusten osuus kaikista hakemuksista oli vuonna 2022 noin 28 %. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli marraskuussa 2023 pakolaisaseman saaneiden henkilöiden osalta 788 vuorokautta, toissijaista suojelua saavien henkilöiden osalta 784 vuorokautta ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta 747 vuorokautta. Kiireellisen

käsittelyn toteuttaminen edellyttää siten käytännössä joitakin muutoksia Maahanmuuttoviraston toimintaan.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Kansalaistamiselle ei käsillä olevassa esityksessä ehdoteta uusia edellytyksiä, vaan ehdotetut muutokset koskevat nykyisinkin yhtenä edellytyksenä olevaa Suomessa asumista ja siihen liittyviä säännöksiä. Muutoksia ehdotetaan kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan pituuteen ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrään. Esityksessä ehdotetaan myös sitä, että asumisaikaan laskettaisiin vain oleskeluluvalla oleskeltua aikaa, jos hakija tarvitsee Suomessa asumista varten oleskeluluvan. Lisäksi eräiden hakijaryhmien kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä tuettaisiin uudella enimmäiskäsittelyajalla.

Hakijan asumisajan pituutta ja ulkomaanpäivien määrää tarkastellaan jo nykyisinkin voimassa olevan kansalaisuuslain perusteella, kun kansalaisuushakemusta käsiteltäessä arvioidaan sitä, täyttääkö hakija kansalaistamisen edellytykset. Tämän esityksen mukaisesti asumisaikaa pidennettäisiin yleisesti nykyisestä ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää puolestaan vähennettäisiin. Oleskeluluvalla oleskellun ajan hyväksyminen kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan on lähtökohtana myös voimassa olevassa kansalaisuuslaissa, mutta tästä lähtökohdasta on säädetty joitakin poikkeuksia, joista tässä esityksessä ehdotetaan luovuttavan. Myös eräiden kansalaisuushakemusten kiireellisestä käsittelystä säädetään jo voimassa olevassa kansalaisuuslaissa, mutta tässä esityksessä ehdotetaan uutena asiana lakisääteistä vuoden enimmäiskäsittelyaikaa.

Ehdotettavien muutosten myötä kansalaisuushakemusten yhteydessä ei käsiteltäisi sellaisia tietoja, joita ei käsiteltäisi myös voimassa olevan kansalaisuuslain säännösten perusteella. Kansalaisuuslakiin ehdotettavat muutokset eivät vaikuttaisi tiedonhallinnan sisältöön, vaikka Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin tarvittaisiin niiden vuoksi jonkin verran muutoksia. Tarvittavat muutokset toteutettaisiin olemassa oleviin tietojärjestelmiin, joissa kansalaisuushakemukset tehdään ja joissa niitä käsitellään eli edellä mainittuihin sähköiseen asiointipalveluun Enter Finlandiin ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, joka sijaitsee valtionhallinnon turvaverkossa. Tämän esityksen ehdotuksista ei lisäksi seuraisi muutoksia voimassa olevaan julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin tehtävien muutosten kustannukset olisivat arviolta yhteensä 890 000 euroa. Tarvittavat muutokset voitaisiin toteuttaa osana vuonna 2024 tehtävää kehitystyötä. Vuosille 2024–2027 tehdyssä julkisen talouden suunnitelmassa (valtioneuvoston päätös VM/2023/136) ei ole myönnetty määrärahaa tarvittaviin muutoksiin. Mahdollinen lisämäärärahatarve arvioidaan vuoden 2024 II lisätalousarvion valmistelun yhteydessä.

Jos kansalaisuushakemuksia tehtäisiin muutosten voimaan tultua jonkin aikaa nykyistä vähemmän, saisi Maahanmuuttovirasto myös hieman vähemmän maksutuloja kansalaisuushakemusten käsittelymaksuista. Koska kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenisi nykyiseen verrattuna, hakemusten ja maksutulojen määrän voidaan arvioida jäävän jonkin aikaa nykyistä alhaisemmaksi.

Kuten edellä on todettu, vuonna 2022 kansalaistettiin Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan 2 568 sellaista henkilöä, jonka ensimmäisen oleskeluluvan saamisesta tai unionin kansalaisen

rekisteröinnistä oli kulunut alle viisi vuotta. Heidän osuutensa kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista oli noin 27 %. Vuosina 2021 ja 2020 tällaisten henkilöiden määrä oli hivenen alhaisempi. Näiden tietojen perusteella voidaan arvioida karkeasti, että noin 2 500 henkilöä on saanut kansalaisuuden hakemuksen perusteella asuttuaan Suomessa alle viisi vuotta. Muutosten tultua voimaan kansalaisuutta ei yleensä voisi saada alle viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Useissa sellaisissa tilanteissa, joissa riittää nykyisin neljän vuoden asumisaika, vaadittaisiin jatkossa viiden vuoden asumisaikaa. Ehdotettavien muutosten voidaan siten arvioida vaikuttavan hakemusten määrään ainakin yhden vuoden ajan.

Sähköisesti tehdyn kansalaisuushakemuksen käsittelymaksu on 490 euroa, mikä vastaa lähtökohtaisesti hakemuksen käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Jos Maahanmuuttovirastolle jätettäisiin muutosten voimaantuloa seuraavan vuoden aikana tekemättä 2 500 kansalaisuushakemusta, jäisivät niin hakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset kuin myös viraston maksutulokertymä noin 1 225 000 euroa alhaisemmiksi. Koska 2 500:aan alle viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen kansalaistettuun henkilöön sisältyy myös kanssahakijoita, jäisivät vaikutukset Maahanmuuttoviraston kustannuksiin ja maksutuloihin kuitenkin todennäköisesti tätä pienemmiksi. Kanssahakijoiden kansalaisuushakemuksilla ei ole erillistä käsittelymaksua, vaan käsittelymaksu suoritetaan ainoastaan huoltajan omasta hakemuksesta.

Kuten edellä on todettu, hakemusten ja samalla niistä saatavien maksutulojen määrä saattaa toisaalta olla jonkin verran aiempaa korkeampi, ennen kuin ehdotetut muutokset tulevat voimaan. Vuonna 2023 tehtiin Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan yhteensä 18 296 kansalaisuushakemusta, kun taas vuonna 2022 tehtyjen hakemusten määrä oli 12 915. Hakemusten määrä nousi vuonna 2023 siten 5 381:lla eli noin 42 %:lla edelliseen vuoteen verrattuna. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna sekä hakemusten että maksutulojen määrän voidaan arvioida tasaantuvan.

Ehdotettavilla muutoksilla ei arvioida olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin tai yrityksiin. Suomen kansalaisuus on valtion virkamieslain (759/1994) 7 §:n mukaisesti edellytyksenä osaan valtion viroista. Vuonna 2017 valtion virkamieslakia muutettaessa arvioitiin, että muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä (HaVM 23/2017 vp, s. 4).

Kansalaisuuden saaminen saattaa kuitenkin myös yleisemmin tuottaa yksilölle työmarkkinoilla taloudellista etua esimerkiksi siksi, että kansalaisella oletetaan olevan valmiutta sitoutua johonkin työhön pidemmäksi aikaa (The Oxford Handbook of Citizenship, 2017, s. 528). Asumisajan pidentämisen myötä tällaisen kansalaisuuteen epäsuorasti liittyvän vaikutuksen ilmeneminen voi joissakin tapauksissa siirtyä hieman.

Ehdotettavilla muutoksilla saattaa olla jonkin verran välillisiä vaikutuksia yrityksiin sen myötä, että muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvämpää asettumista Suomeen. Tällä tavoin muutoksilla voi välillisesti olla vaikutusta myös yritysten työvoiman saatavuuteen ja kilpailukykyyn siltä osin kuin liiketoiminnassa hyödynnetään kansainvälistä työvoimaa. Kuten alla eri ihmisryhmiä koskevien vaikutusten yhteydessä on kansainvälisten osaajien osalta todettu, kansalaistaminen tai sen edellytysten tiukentaminen ei toisaalta ole ainoa eikä välttämättä keskeisin Suomen vetovoimaan vaikuttava tekijä.

Koska sosiaaliturva perustuu Suomessa asumiseen tai työntekoon, kansalaistaminen ei vaikuta siihen kuuluvien etuuskien saamiseen. Myös esimerkiksi perusopetus on Suomessa maksutonta, ja se on tarkoitettu kaikille seitsemän vuotta täyttäneille lapsille kansalaisuudesta riippumatta. Asumisajan pidentäminen voi kuitenkin joissakin tilanteissa vaikuttaa hieman

perheen yhdistämiseen liittyvän maahanmuuton ajankohtaan, koska Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalle ei ole toimeentuloon liittyviä edellytyksiä.

Tällä esityksellä ei olisi vaikutusta siihen, miten ulkomaalaisen oikeus kotikuntaan määräytyy kotikuntalain (201/1994) mukaisesti, eikä ehdotuksilla olisi esimerkiksi lykkäävää vaikutusta kotikunnan saamiseen. Kotikuntalaissa säädetään henkilön kotikunnan määräytymisestä. Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset saavat kotikunnan, jos he täyttävät lain 4 §:ssä säädettyt edellytykset. Ulkomaan kansalainen voi saada kotikunnan muun muassa silloin, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa, tai jos hän on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja hän on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti. Kotikunnan voi saada myös, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Ulkomaalaiselta ei siten edellytetä, että hän saa Suomen kansalaisuuden ennen kotikunnan saamista.

Monet oikeudet ja velvollisuudet, etuudet ja palvelut on muussa lainsäädännössä kytketty kotikuntaan. Esimerkiksi oppivelvollisuus on oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n mukaan kotikunnan omaavilla henkilöillä. Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja oikeudesta esi- ja perusopetukseen perusopetuslaissa (628/1998). Kansalaisuus ei vaikuta lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta tai esi- ja perusopetusta, vaan oikeus määräytyy joko kotikuntamerkin tai kunnassa asumisen perusteella. Kansalaisuus ei vaikuta myöskään korkeakoulujen opiskelijavaihtoihin. Siten tämän esityksen ehdotuksilla ei olisi vaikutusta edellä mainittujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

Yhteenvetona yksilöihin kohdistuvista taloudellisista vaikutuksista voidaan todeta, että Suomen kansalaisuuden saamisella ja siihen vaadittavan asumisajan pidentämisellä ei arvioida olevan yleisesti välitöntä eikä välillistä vaikutusta erilaisten palvelujen saamiseen. Suomen kansalaisuuden saaminen vaikuttaa kuitenkin nykyisin jonkin verran perheen yhdistämisen mahdollisuuteen, koska Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalle ei ole toimeentuloon liittyviä edellytyksiä. Kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämisellä voi siten joissakin tilanteissa olla välillisesti lykkäävää vaikutusta perheenjäsenten Suomeen muuttamiseen.

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin 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. Suomen kansalaisuudella on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia henkilön oikeusasemaan, ja Suomen kansalaisuuteen liittyy edelleen joitain oikeuksia ja velvollisuuksia, joita Suomessa asuvilla ulkomaalaisilla ei ole. Tässä jaksossa arvioidaan, miten esityksessä ehdotetut muutokset vaikuttaisivat konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn

perusteella. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat Suomessa asuviin ulkomaalaisiin siten, että heillä olisi mahdollisuus Suomen kansalaisuuteen jonkin verran nykyistä pidemmän Suomessa asumisen jälkeen. Kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin kuitenkin sellaisissa rajoissa, jotka eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen määräykset mahdollistavat. Koska kansalaistamisen edellytyksiä tiukennettaisiin, olisi tässä esityksessä ehdotettavien muutosten seurauksena luonnollisesti se, että kansalaisuutta jatkossa hakevat henkilöt olisivat joiltakin osin eri asemassa kuin voimassa olevien säännösten perusteella kansalaistetut.

Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Osa perustuslain 14 §:n mukaisista vaali- ja osallistumisoikeuksista koskee ainoastaan Suomen kansalaisia. Suomen kansalaisuus mahdollistaa äänestämisen valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Suomen kansalaisuuden myötä saa oikeuden äänestää eduskuntavaaleissa ja presidentinvaaleissa ja voi myös itse asettua ehdolle kansanedustajaksi. Kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan pidentämisen myötä mahdollisuus näiden poliittisten oikeuksien saamiseen siirtyisi jonkin verran nykyistä myöhemmäksi.

Yhteiskunnallinen osallistuminen on kuitenkin suurelta osin mahdollista jo ennen Suomen kansalaisuuden saamista. Esimerkiksi järjestötoimintaan voi osallistua myös ilman Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuden saaminen voi toisaalta lisätä sekä poliittista että muuta yhteiskunnallista osallistumista ja vahvistaa yhteenkuuluvuuden tunnetta (The Oxford Handbook of Citizenship, s. 544).

Vaalikelpoisuudesta aluevaaleissa säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa kuntalaissa (410/2015). Äänioikeuden perusteet ovat samanlaiset molemmissa vaaleissa. Äänioikeus ei edellytä Suomen kansalaisuutta, joten tällä esityksellä ei ole vaikutusta edellä mainituissa vaaleissa äänestämiseen, ja siten yhteiskunnalliseen osallistumiseen tältä osin.

Jos hakijalla ei vielä ole jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuutta, merkitsee Suomen kansalaisuuden saaminen samalla myös unionin kansalaisuuden saamista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 45 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Perusoikeuskirjan 39 artiklan mukaan unionin kansalaisella on siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja 40 artiklan mukaan vastaavasti kunnallisvaaleissa.

Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella unionin kansalaiset ovat vuosina 2020–2022 muodostaneet noin 8 % kaikista kansalaisuushakemuksen tehneistä ja noin 13 % kansalaistetuista. Tilastojen valossa kansalaistaminen koskettaa siis suurimmaksi osaksi kolmannen maan kansalaisia. Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi heihin siten, että heidän mahdollisuutensa unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien saamiseen siirtyisi jonkin verran myöhemmäksi.

Jos henkilöllä on jo jonkin toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus, hänellä on sen myötä myös unionin kansalaisuus siihen liittyvine oikeuksineen. Tällainen henkilö voi käyttää Suomessa unionin kansalaisen oikeuksiaan, eikä Suomen kansalaisuus tuo hänelle mukanaan

uutena asiana unionin kansalaisuutta ja siihen liittyviä oikeuksia. Suomen kansalaisuuden saamista ei toisaalta ole voimassa olevassa kansalaisuuslaissa helpotettu unionin kansalaisille.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaan, mutta ehdotettavilla muutoksilla ei olisi sellaisia vaikutuksia, jotka kohdistuisivat erityisesti unionin kansalaisiin. Myös unionin kansalainen voisi jatkossa saada hakemuksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän täyttäisi kahdeksan vuoden yleisen asumisaikaedellytyksen ja muut kansalaistamisen edellytykset. Asumisajasta voitaisiin myös unionin kansalaisen osalta poiketa esimerkiksi viiden vuoden Suomessa asumisen perusteella, jos hän täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttämistä.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden menettämiseen tai siihen, millä perusteella lapset saavat syntyessään Suomen kansalaisuuden. Ehdotettavat muutokset eivät siten tältä osin vaikuta siihen, miten jokaisen oikeus kansalaisuuteen toteutuu Suomessa jatkossa. Jos Suomessa asuvalla henkilöllä ei ole minkään valtion kansalaisuutta, hänen on jatkossa täytettävä kansalaisuuden saamista varten viiden vuoden asumisaikaedellytys. Kansalaisuudettomat henkilöt voitaisiin siten kansalaistaa jatkossa vuoden nykyistä pidemmän Suomessa asumisen jälkeen. Heidän kansalaistamistaan helpotettaisiin lisäksi edelleenkin hakemusten kiireellisellä käsittelyllä.

Suomen kansalaisuudella on merkitystä perusoikeuksiin kuuluvan liikkumisvapauden kannalta siten, että Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n mukaan saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa maasta. Suomen kansalaisella on mahdollisuus saada passilain (671/2006) mukaisesti passi osoittamaan matkustamisoikeuttaan. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan eli muihin Pohjoismaihin. Joihinkin maihin voi matkustaa käyttäen passin sijaan Suomen kansalaisen henkilökorttia. Suomen kansalaisuuden saaminen voi joissakin tapauksissa helpottaa jonkin verran eri maihin matkustamista. Kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan pidentäminen vaikuttaa välillisesti myös siihen, miten pitkän ajan kuluttua Suomeen muutettuaan voi saada Suomen passin ja Suomen kansalaisen henkilökortin.

Asumisajan pidentämisellä olisi yksilön kannalta käytännössä jonkin verran oikeuksien toteutumista supistava tai lykkäävä vaikutus, kun mahdollisuus Suomen kansalaisuuteen ja siihen liittyvien oikeuksien saamiseen siirtyisi noin vuodesta neljään vuotta eteenpäin. Käytännössä asumisaikaedellytyksen täyttäminen on sidottu ajan kulumiseen, minkä lisäksi henkilöllä olisi mahdollista jatkossakin täyttää asumisaikaedellytys nopeammin kielitaidon hankkimalla.

Suomessa asuvat ulkomaalaiset henkilöt voisivat edelleenkin hakea Suomen kansalaisuutta ja tietyin edellytyksin myös saada sen. Lähtökohtana on nykyisinkin se, että kansalaisuuden voi saada hakemuksen perusteella vasta täyttäessään kaikki kansalaistamisen edellytykset. Yksinomaan asumisajan täyttäminen ei tälläkään hetkellä riitä kansalaistamiseen, vaan edellytyksenä on myös esimerkiksi tyydyttävän kielitaidon osoittaminen. Kansalaistamisen edellytyksiä tiukentamalla on osaltaan tarkoitus korostaa onnistuneen kotoutumisen tärkeyttä.

4.2.4 Vaikutukset kotoutumiseen

Vaikka yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan tässä esityksessä nostettavan kahdeksaan vuoteen, useat hakijaryhmät voisivat jatkossa saada Suomen kansalaisuuden viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävät hakijat voisivat saada kansalaisuuden jatkossa viiden vuoden asumisajan jälkeen, jolloin kansalaisuudella olevaa kotoutumista edistävää vaikutusta yhdistettäisiin entistäkin vahvemmin ajatukseen siitä, että

kansalaisuuden myöntämisellä voitaisiin myös palkita vaadittavan kielitaidon nopeasta hankkimisesta. Nykyisin kansalaisuus voidaan myöntää kielitaidon hankkineelle henkilölle siten, että kansalaisuuden voi saada vuoden ennen yleisen asumisajan täyttymistä. Jatkossa kansalaisuuden voisi saada kielitaitoedellytyksen täyttäessään jopa kolme vuotta ennen ehdotettavan yleisen asumisajan täyttymistä. Vaikka asumisaikaa nostettaisiin hallitusohjelman mukaisesti myös erilaisten poikkeusperusteiden osalta, olisi helpotus hallitusohjelman mukaiseen kahdeksan vuoden yleiseen asumisaikaedellytykseen verrattuna jäljelle jäävien poikkeusperusteiden osalta jatkossa entistään tuntuvampi.

4.2.5 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

Kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan ehdotetuista muutoksista pyydettiin lausuntoa myös suojelupoliisilta. Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen turvallisuus- ja tiedustelupalvelu, joka toimii Suomessa ja ulkomailla ja jonka tehtävänä on ennaltaehkäistä ja torjua kaikkein vakavimpia kansallisen turvallisuuden uhkia, mukaan lukien terrorismia ja vakoilua. (<https://supo.fi/>). Suojelupoliisi arvioi ehdotetuista muutoksista lausuessaan, että asumisajan pidentäminen voi osaltaan mahdollistaa sen, että henkilöstä on todennäköisemmin tiedossa sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa kestää kauemmin. Tältä osin esityksellä olisi suojelupoliisin mukaan myös kansallista turvallisuutta parantava vaikutus.

4.2.6 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen

Asumisajan pidentäminen ja muut siihen liittyvät muutokset koskisivat kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneita henkilöitä heidän sukupuolestaan riippumatta. Muutoksilla ei olisi vaikutuksia esimerkiksi erityisesti miehiin tai naisiin. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen. Vuonna 2022 kansalaistetuista henkilöistä 5 184 oli naisia ja 4 324 miehiä (2021: 3 205 naista ja 2 861 miestä, 2020: 3 896 naista ja 3 294 miestä). Vuonna 2022 naisten osuus kaikista kansalaistetuista oli 55 % ja miesten 45 %.

4.2.7 Vaikutukset eri ihmisryhmiin

Alla käsitellään tarkemmin ehdotettujen muutosten vaikutuksia eri ihmisryhmiin. Nämä ryhmät ja vaikutukset ovat myös osittain päällekkäisiä.

4.2.7.1 Vaikutukset maahanmuuttajiin suomen ja ruotsin kielen opiskelijoina

Kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta voidaan poiketa sillä perusteella, että hakija pystyy osoittamaan tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taitonsa ennen yleisen asumisajan täyttymistä, jolloin kansalaisuus voidaan nykyisin myöntää jo neljän vuoden yhtäjaksoisen asumisajan jälkeen. Tässä esityksessä ehdotetaan, että tällaisessa tilanteessa vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin viiteen vuoteen. Muutos koskisi Maahanmuuttoviraston tietojen perusteella vuosittain arviolta noin 500–700 henkilöä (5–7 % kansalaistettavista).

Kansalaisuuslain 18 a §:n mukaisen lyhyemmän asumisajan tarkoituksena on kannustaa aktiiviseen kielen opiskeluun ja antaa mahdollisuus saada kansalaisuus nopeammin kannustimena onnistuneesta opiskelusta (HE 80/2010 vp, s. 34). Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten myötä nykyisen kaltainen kannustin nopeaan kielen oppimiseen säilyisi. Ajatus kielitaidon tärkeydestä henkilön kotoutumisen ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kannalta on edelleenkin ajankohtainen, minkä lisäksi kielen hallinta voi parantaa työllistymismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tässä esityksessä ehdotettavien muutosten tavoitteena on osaltaan edistää kotoutumista. Tutkimuskirjallisuuden perusteella kansalaisuudella on kannustinvaikutuksia erityisesti tilanteissa, joissa asumisaikaedellytys on pituudeltaan lyhyehkö (mm. Hainmüller, Hangartner & Pietrantuono 2017: Catalyst or crown – does naturalization promote the long-term social integration of immigrants? American Political Science Review Vol. 111). Tämän esityksen ehdotuksiin sisältyy mahdollisuus saada kansalaisuus viiden vuoden asumisajan jälkeen, jos kielitaitoedellytys täyttyy, ja tämä voi tutkimuskirjallisuuden perusteella toimia kannustimena kieliopintoihin. Vaikka kielitaitoedellytyksen täyttävältä vaadittava asumisaika pitenisä nykyiseen verrattuna yhdellä vuodella, voisi kielitaitoedellytyksen täyttämällä saada jatkossa entistä suuremman poikkeuksen siitä asumisajasta, joka olisi kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä. Nykyisin kielitaitoedellytyksen täyttävä henkilö voidaan kansalaistaa vuoden ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, mutta jatkossa tällaisen henkilön asumisajasta voitaisiin poiketa yleiseen verrattuna kolmella vuodella.

Kun kansalaistamiseen yleisesti vaadittava asumisaika pitenisä kahdeksaan vuoteen, kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneella henkilöllä olisi toisaalta myös enemmän aikaa kielitaidon hankkimiseen. Asumisajan pidentäminen saattaa vaikuttaa siten, että kansalaisuutta haettaisiin nykyistä vähemmän ilman sellaista todistusta, joka riittää tyydyttävän kielitaidon osoittamiseen. Kielitaitoa ei voi osoittaa esimerkiksi pelkästään yleisen kielitutkinnon suullisen taidon osakokeilla tai sellaisella ammattitutkinnolla, jonka suorittaminen on vielä kesken. Suurin osa kansalaisuushakemuksiin tehdyistä päätöksistä on ollut myönteisiä, mutta puutteellinen kielitaito on ollut yksi yleisimmistä syistä siihen, että päätös hakemukseen on kuitenkin ollut kielteinen.

4.2.7.2 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin

Lapsilta edellytetään nykyisin neljän vuoden yhtäjaksoista asumisaikaa, jos he ovat täyttäneet 15 vuotta ennen kansalaisuushakemuksen ratkaisemista. Tässä esityksessä ehdotetaan, että lasten kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta voitaisiin poiketa jatkossakin, mutta 15 vuotta täyttäneiltä vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin viiteen vuoteen. Lasten kansalaisuuden saamiseen vaikuttaa myös se, että lapset ovat useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Kanssahakijalle voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus vain yhdessä huoltajansa kanssa.

Lasta ei siten käytännössä voitaisi kansalaistaa, ennen kuin myös hänen vanhempansa täyttäisi vaadittavan asumisajan ja sen lisäksi muut kansalaistamisen edellytykset. Asumisajan pidentäminen vaikuttaa tällä tavoin käytännössä myös kokonaisten perheiden kansalaisuuden saamisen ajankohtaan. Yleinen asumisaikaedellytys olisi jatkossa kahdeksan vuotta, mutta esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävälle henkilölle riittäisi jatkossa viiden vuoden asumisaika. Perheiden ei siten välttämättä tarvitsisi kuitenkaan odottaa aina kahdeksan vuoden asumisajan täyttymistä ennen kansalaisuuden hakemista.

Kun mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen siirtyisi ehdotettavien muutosten myötä ainakin vuotta myöhemmäksi, ulkomaalaisten vanhempien lapset olisivat jatkossa mahdollisesti hieman pidemmän osan oppivelvollisuusajastaan ulkomaalaisia. Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella vuonna 2022 kansalaistettiin 2 692 alle 18-vuotiasta henkilöä (2021: 1744, 2020: 2 064). Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %. Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi vuosittain arviolta jonkin verran yli 2 000 lapseen. Kansalaisuudella saattaa olla joitakin vaikutuksia niin lasten kuin myös heidän vanhempiensa identiteetin ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kokemuksen kannalta. Tässä esityksessä ehdotettavista asumisajan muutoksista ei kuitenkaan välttämättä seuraisi merkittävää viivettä tällaisten vaikutusten toteutumiselle.

Lapsi voidaan voimassa olevan kansalaisuuslain 24 §:n mukaisilla edellytyksillä kansalaistaa myös yksin. Hakemuksen voi tehdä lapsen puolesta hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Maahanmuuttovirastolta saatujen tilastojen mukaan pelkästään lapsen puolesta tehtiin vuonna 2022 yhteensä 138 kansalaisuushakemusta (2021: 120, 2020: 129). Vuonna 2022 kanssahakijoiden osuus kansalaisuutta hakeneista oli noin 34 % ja muiden lasten osuus runsas 1 %. Yksinomaan lapsen puolesta tehtyjen kansalaisuushakemusten osuus on siten jäänyt pieneksi.

Alle 15-vuotiaalta lapselta edellytetään kansalaisuuslain 24 §:n mukaan sitä, että hänellä on varsinainen asunto ja koti Suomessa, kun hänen kansalaisuushakemuksensa ratkaistaan. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia alle 15-vuotiaiden lasten osalta. Jos lapsi on täyttänyt 15 vuotta, häneltä edellytetään nykyisin neljän vuoden asumisaikaa. Tältä osin asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella, jolloin 15 vuotta täyttäneellä lapsella olisi jatkossa mahdollisuus saada kansalaisuus viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen.

Myös kansainvälistä suojelua saavalla tai kansalaisuudettomalla lapsella olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen kanssahakijana käytännössä yleensä sitten, kun myös hänen huoltajansa täyttäisi vaadittavan asumisajan ja sen lisäksi muut kansalaistamisen edellytykset. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin. Jos lapsen vanhempi olisi kansainvälistä suojelua saava henkilö, hänen olisi jatkossa täytettävä lähtökohtaisesti yleinen kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys, mutta myös hänelle riittäisi esimerkiksi viiden vuoden asumisaika, jos hän täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisajan täyttämistä. Kansalaisuudettomien henkilöiden osalta ehdotetaan asumisajan nostamista nykyisestä neljästä viiteen vuoteen. Jos lapsi olisi kansalaisuudettoman vanhempansa kanssahakijana, he voisivat saada kansalaisuuden vanhemman asuttua Suomessa viisi vuotta.

Myös kansainvälistä suojelua saavalle tai kansalaisuudettomalle lapselle voitaisiin jatkossakin hakea kansalaisuutta omalla hakemuksella. Jos lapsi olisi alle 15-vuotias, vaatimuksena olisi kansalaisuuslain 24 §:n mukaisesti jatkossakin ainoastaan Suomessa asuminen. Jos lapsi olisi täyttänyt 15 vuotta, edellytettäisiin jatkossa neljän vuoden sijaan viiden vuoden asumisaikaa.

Suomen kansalaisten puoliset voivat nykyisin saada kansalaisuuden asuttuaan Suomessa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Tässä esityksessä ehdotetaan puolisoilta vaadittavan asumisajan pidentämistä viiteen vuoteen. Suomen kansalaisten puolisoilta vaadittaisiin siten jatkossa vuoden nykyistä pidempää asumisaikaa. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan vuonna 2022 kansalaistettiin yhteensä 1 220 sellaista henkilöä, jolla oli aiemmin ollut oleskelulupa Suomen kansalaisen puolisona (2021: 681, 2020: 925). Vuonna 2022 heidän osuutensa kaikista kansalaistetuista oli noin 13 %. Suomen kansalaisten puolisoitten asumisajan pidentäminen koskisi vuosittain mahdollisesti noin 1 200 henkilöä. Muutoksista seuraisi joissakin tapauksissa perheiden kannalta käytännössä se, että koko perheellä voisi olla Suomen kansalaisuus vuoden nykyistä myöhemmin. Kaikkien perheenjäsenten Suomen kansalaisuudella voi käytännössä olla vaikutusta esimerkiksi perheen yhteisillä matkoilla.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan hyväksyttäisiin yhteensä 365 ulkomaanpäivää ja että tämän määrän ylittävältä osin ulkomaanpäiviä ei otettaisi mukaan asumisaikaa laskettaessa. Tämän esityksen luonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa nostettiin esiin ulkomaalaisen vanhemman taustamaassa vietetyn ajan merkitys esimerkiksi lapsen identiteetin ja kielitaidon kehitykselle ja sukulaisuussuhteille. Kansalaisuuslain säännökset mahdollistaisivat jatkossakin ulkomaanmatkoja, vaikka asumisaikaan hyväksyttäviä ulkomaanpäiviä vähennettäisiin nykyiseen verrattuna.

On huomattava, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuslain 2 lukuun, jossa säädetään muun muassa kansalaisuuden saamisesta syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella. Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi edelleenkin Suomen kansalaisuuden 9 §:n perusteella suoraan lain nojalla tai 26 §:n perusteella kansalaisuusilmoituksella. Jos toinen perheen vanhemmista on lapsen syntyessä Suomen kansalainen, lapsi saa siten jatkossakin Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla tai kansalaisuusilmoituksen perusteella. Ulkomailla oleskelulla ei olisi vaikutusta tällaisen lapsen kansalaisuuden saamiseen, koska hän olisi jo saanut Suomen kansalaisuuden vanhempansa Suomen kansalaisuuden perusteella. Asumisaikaan hyväksyttäviä ulkomaanpäiviä koskevilla muutoksilla voisi sen sijaan olla jonkin verran merkitystä sellaiselle vanhemmalle, jolla ei vielä olisi Suomen kansalaisuutta.

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat kuitenkin edelleenkin esimerkiksi useamman lomamatkan lapsen toisen vanhemman taustamaahan siten, että kyseinen vanhempi voisi samalla täyttää kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan. Kahdeksan vuoden ajalta hyväksyttäisiin asumisaikaan yhteensä 365 päivää Suomen ulkopuolella, mikä merkitsisi sitä, että vuosittain voisi olla yli kuukauden ulkomailla ja silti täyttää vaadittavan asumisajan aikaisimpana mahdollisena ajankohtana. Jos ulkomaanpäivien määrä ylittäisi hieman 365 päivää, seuraisi ylityksestä yksinkertaisesti se, että mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen siirtyisi saman verran myöhemmäksi.

Jos perheen kummallakaan vanhemmalla ja lapsilla ei vielä olisi Suomen kansalaisuutta, säännökset mahdollistaisivat matkat vanhempien taustamaahan myös tällaisessa tapauksessa. Niin perheen vanhemmat kuin myös 15 vuotta täyttäneet lapset voisivat olla ulkomailla esimerkiksi vuosittain yli kuukauden siten, että ulkomaanpäivät laskettaisiin mukaan kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että myös kansalaisuuslain 18 §:ssä mainittuja tilanteita koskevaa asumisaikaa pidennettäisiin vuodella. Suomen kansalaisuuden voisi siten jatkossa saada kolmen vuoden Suomessa asumisen jälkeen esimerkiksi sillä perusteella, että asumisajasta poikkeamiselle olisi jokin erittäin painava syy. Asumisajasta on Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä poikettu tällaisella perusteella hyvin harvoin. Lainkohtaa on sovellettu useimmiten ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoihin, joiden on ollut vaikea täyttää yleistä asumisaikaa puolisonsa Suomen ulkopuolelle sijoittuvien työtehtävien vuoksi. Tässä esityksessä ehdotetaan kuitenkin lisäksi, että ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoita koskevaa poikkeusta varten tulisi oma, selkeästi rajattu lainkohtansa. Heiltä edellytettäisiin jatkossakin kansalaistamista varten kahden vuoden asumisajan täyttämistä, joten ehdotettavat muutokset eivät käytännössä vaikuttaisi heidän asumisaikaansa.

Vuosi	Kaikki kansalaistetut	Pakolaisaseman saaneet	Kansalaisuudettomat	Suomen kansalaisten puoliset	Kanssahakijat ja muut lapset
2022	9 509	1 480	52	1 220	2 692
2021	6 070	1 239	42	681	1 744
2020	7 193	1 116	62	925	2 064

Taulukko 2. Kansalaistettujen henkilöiden määriä vuonna 2020–2022.

4.2.7.3 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin

Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voidaan nykyisin kansalaistaa neljän vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisajasta ei jatkossa voitaisi enää poiketa. Asumisaika pidennettäisiin heidän osaltaan hallitusohjelmassa tavoitteena olevaan yleiseen kahdeksaan vuoteen. Se merkitsisi käytännössä kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kaksinkertaistumista nykyiseen verrattuna, ellei käsillä olisi muita perusteita asumisajasta poikkeamiseen, jolloin asumisaika pitenisi nykyiseen verrattuna yleensä vuodella. Maahanmuuttovirastolta saatujen tilastojen mukaan vuonna 2022 kansalaistettiin yhteensä 1 480 pakolaisaseman saanutta (2021: 1 239, 2020: 1 116). Vuonna 2022 heidän osuutensa kaikista kansalaistetuista oli 16 %. Lisäksi kansalaistettiin toissijaista suojelua saavia henkilöitä, joiden määrästä ei kuitenkaan ole saavilla tarkkoja tietoja. Kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevan poikkeuksen poistaminen koskisi mahdollisesti jonkin verran yli 1500 henkilöä vuosittain.

Turvapaikanhakijana tulleen ja sittemmin Suomesta kansainvälistä suojelua saaneen henkilön asumisajan täyttymiseen vaikuttaisi myös se, että turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää jatkossa laskettaisi mukaan asumisaikaan. Myös tällaisen henkilön asumisaikaan hyväksyttäisiin jatkossa vain oleskeluluvalla tapahtunutta oleskelua Suomessa. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenisi siten joissakin tapauksissa enemmän kuin kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna. Toisaalta on huomioitava myös hallituksen tavoitteet tehostaa turvapaikkamenettelyä, jolloin turvapaikkamenettelyssä vietetyn ajan pituus ei välttämättä muodostuisi tulevaisuudessa niin huomattavaksi. Maahanmuuttovirastolta saatujen tilastojen mukaan vuonna 2022 kansalaistettiin yhteensä 1 178 turvapaikanhakijana tullutta henkilöä (2021: 999, 2020: 767). Vuonna 2022 heidän osuutensa kaikista kansalaistetuista oli noin 12 %. Asumisajan alkamista koskeva muutos koskisi vuosittain arviolta jonkin verran yli tuhatta henkilöä.

Vaikka kansainvälisen suojelun saaminen ei enää olisi erillinen peruste asumisajasta poikkeamiselle, myös kansainvälistä suojelua saavan hakijan asumisajasta olisi silti mahdollista poiketa muilla kansalaisuuslain mukaisilla perusteilla. Esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävällä henkilöllä olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden asumisajan perusteella, samoin Suomen kansalaisen puolisoilla. Näillä perusteilla kansainvälistä suojelua saava hakija voisi jatkossakin saada kansalaisuuden ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Kuten aina, kansalaistamista koskevassa päätöksenteossa arvioitaisiin luonnollisesti kaikkien edellytysten täyttymistä.

Myös kansalaisuudettomien henkilöiden asumisajasta voidaan nykyisin poiketa siten, että neljän vuoden Suomessa asuminen riittää. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuudettomilta vaadittava asumisaika pidennettäisiin viiteen vuoteen. Kansalaisuudettomia henkilöitä kansalaistettiin Maahanmuuttovirastolta saatujen tilastojen mukaan vuonna 2022 yhteensä 52 (2021: 42, 2020: 62). Kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista on alle 1 %. Tämän ryhmän osuus kansalaisuuden saaneista on siten sängen pieni. Asumisaikaa nostettaisiin myös heidän osaltaan yhdellä vuodella, jolloin heillä olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen kolme vuotta ennen yleisen asumisajan täyttymistä. Ehdotettava muutos olisi kansalaisuudettomien hakijoiden osalta suhteellisen pieni, mutta siltäkin toteutettaisiin esityksen taustalla olevia kotoutumiseen ja turvallisuuskäsitteisiin liittyviä tavoitteita.

Edellä on todettu, että pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta ja kansalaisuudettomien henkilöiden hakemusten puolestaan 747 vuorokautta. Tällaisten henkilöiden kansalaisuushakemuksilla olisi

jatkossa yhden vuoden enimmäiskäsittelyaika. Uuden enimmäiskäsittelyajan voidaan arvioida vaikuttavan eri suuntaan kuin asumisaikaedellytyksen pidentäminen, koska kansalaisuuden saamista edeltävä aika lyhenisi tällä tavoin mahdollisesti noin vuodella. 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.

4.2.7.4 Vaikutukset kansainvälisiin osaajiin

Kansalaistamisen edellytyksenä olevan asumisajan pidentämisellä saattaa olla merkitystä sellaisille henkilöille, jotka ovat muuttaneet Suomeen esimerkiksi asiantuntijatyöhön ja joiden työtehtäviin saattaa liittyä myös eri pituisia muissa maissa kuin Suomessa vietettyjä ajanjaksoja. Suomen kansalaisuuden saamiseen vaadittavan asumisajan täyttäminen saattaa tällöin muodostua vaikeammaksi. Vaikka Suomen kansalaisuuden hakeminen ei ole ajankohtaista vielä Suomeen muuttoon suunniteltaessa eikä välittömästi muuton jälkeen, saattaa kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen silti vähentää jonkin verran Suomen vetovoimaa kansainvälisten osaajien silmissä. Asumisajan pidentämisellä voi olla vaikutusta myös Suomen pitovoimaan sellaisille henkilöille, joille on tarjolla erilaisia työtilaisuuksia myös muissa maissa.

Sillä, ehtiikö Suomessa työnsä vuoksi asuva henkilö saada kansalaisuuden ennen muuttoaan toiseen valtioon, voi lisäksi olla vaikutusta siihen, miten todennäköisesti hän palaa myöhemmin takaisin Suomeen kiertomuuttajana. Asiantuntijatyötä tekevät, muuttamaan valmiit henkilöt säilyttävät liikkuvuutensa todennäköisesti myös kansalaisuuden saatuaan ja saattavat siten muuttaa maasta kansalaisuuden saamisesta huolimatta. Tällöin kansalaisuus saattaa myöhemmin toimia yhtenä Suomen vetovoimatekijänä seuraavaa kohdemaata harkittaessa.

Arvioita asumisajan pidentämisen mahdollisista vaikutuksista kansainväliseen työvoimaan on esitetty esimerkiksi vuonna 2023 julkaistussa Specialists in Finland -ryhmän raportissa (specialists.fi). Koska kansainväliset asiantuntijat ovat työvoimana hyvin liikkuvaa, asumisajan pidentäminen ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentäminen voi raportin mukaan vaikuttaa heidän suunnitelmiinsa. Aiempien vuosien Suomessa asuminen ei ole välttämättä sellaisenaan saanut asiantuntijatyötä tekeviä kiinnittymään tänne siten, että he pysyisivät maassa myös tulevaisuudessa. Asumisaikaan tehtävät muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvää asettumista Suomeen.

Toisaalta jonkin maan houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien näkökulmasta vaikuttavat monet eri osatekijät ja henkilökohtaiset valinnat. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD julkaisi vuonna 2023 uusimman raporttinsa jäsenmaidensa houkuttelevuudesta kansainvälisille osaajille. Raportissa indikaattoreina huomioidaan muun muassa uramahdollisuudet, tulot ja verotus, mahdollisuus pysyvään oleskeluun ja kansalaisuuteen, perheystävällisyys, elämänlaatu, yhteiskunnan osallistavuus ja maahantulon edellytykset. Kansalaistaminen tai sen edellytysten tiukentaminen ei siten ole ainoa eikä välttämättä keskeisin Suomen vetovoimaan vaikuttava tekijä.

Tämän esityksen jaksossa 5.2 on käsitelty tarkemmin eräiden muiden maiden kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa. Esimerkiksi Tanskassa vaatimuksena on nykyisin yhdeksän vuoden ja Itävallassa kymmenen vuoden asumisaika. Vertailusta ilmenee, että eri maiden kansalaistamista varten edellytetyt asumisajat vaihtelevat jonkin verran. Riittävää maassa asumista voidaan joka

tapauksessa pitää edelleenkin keskeisenä kansalaistamisen edellytyksenä siitä huolimatta, että kilpailu kansainvälisistä osaajista on kiihtynyt eri maiden välillä.

Vuonna 2023 julkaistun tutkimusraportin mukaan lähes puolet ulkomaalaisista opiskelijoista suunnitteli muuttavansa pois Suomesta valmistumisensa jälkeen (<https://www.e2.fi/media/julkaisut-ja-alustukset/kv-osaajien-suomi/kansainvaliset-osaajat-ja-suomi-loppuraportti.pdf>). Myös ulkomaalaiset opiskelijat ovat siten olleet varsin liikkuva ryhmä. Hallitusohjelman tavoitteina olevat ja tässä esityksessä ehdotettavat muutokset asumisaikaan voivat vaikuttaa joidenkin opiskelijoiden jatkosuunnitelmiin ja mahdolliseen Suomeen jäämiseen. Ulkomaalaisille opiskelijoille ominainen liikkuvuus saattaa toisaalta osaltaan vähentää ehdotettavien muutosten vaikutusta opintoihin liittyvien ulkomaanjaksojen suorittamiseen. Ainakaan osalle ulkomaalaisista opiskelijoista ei välttämättä ole merkitystä sillä, milloin he täyttäisivät kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan.

Suunnitellut muutokset ovat herättäneet joitakin kysymyksiä niin opiskelijoiden kuin myös korkeakoulutuksen eurooppalaisen yhteistyön ja kansainvälisten tutkimusverkostojen toiminnan näkökulmasta. Kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämisellä ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä voi olla vaikutusta siihen, lähtevätkö kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ulkomaille esimerkiksi opiskelija- tai tutkijavaihtoon. Joissakin tilanteissa suunnitelmat hakea kansalaisuutta voivat mennä koulutus- tai tutkimusyhteistyöhön liittyvien ulkomaanjaksojen edelle. Mahdollisten ulkomaanjaksojen pituutta saatetaan lisäksi pyrkiä sovittamaan siten, että ne eivät kuitenkaan lykkäisi mahdollisuutta kansalaisuuden hakemiseen. Esimerkiksi korkeakouluopiskelijoille tarkoitetun Erasmus+-vaihto-ohjelman (<https://www.oph.fi/fi/kehittaminen-ja-kansainvalisyys/erasmus-ohjelma-2021-2027>) tyypillinen kesto on kolmesta kuukaudesta yhteen vuoteen. Tässä esityksessä ehdotetaan, että asumisaikaan hyväksyttäisiin ulkomaille oleskelua yhteensä vuoden verran ja että tämän ylittävää ulkomaille oleskelua ei laskettaisi mukaan asumisaikaan. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat siten myös opiskelijavaihdon ja kansalaisuuden hakemisen yhdistämisen.

Suomeen työhön tai opiskelemaan saapuneiden ja sittemmin kansalaistettujen henkilöiden lukumääristä ei ole saatavilla tilastotietoja. Maahanmuuttoviraston marraskuussa 2023 julkaiseman Maahanmuutto Suomeen -katsauksen perusteella sekä työ että opiskelu ovat kuitenkin merkittäviä perusteita Suomeen muutolle. Vuonna 2022 tehtyjen ensimmäisten työperusteisten oleskelupa- ja EU-rekisteröintihakemusten määrä oli yhteensä 25 216. Opiskelijoiden ensimmäisiä oleskelulupia haettiin vuonna 2022 puolestaan yhteensä 9 855. Voidaan olettaa, että osa näitä hakemuksia tehneistä henkilöistä olisi tulevaisuudessa kiinnostunut myös kansalaisuuden hakemisesta. He voisivat hakea kansalaisuutta viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen, jos he täyttäisivät silloin kielitaitoedellytyksen ja muut kansalaistamisen edellytykset.

4.2.7.5 Vaikutukset ulkosuomalaisiin ja paluumuuttajiin

Esityksen muutokset liittyvät kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaan asumisaikaan. Siten muutokset koskevat ensisijaisesti Suomeen muuttanutta ulkomaalaista, joka hakee hakemusmenettelyssä Suomen kansalaisuutta. Suomen kansalaisia asuu maan ulkopuolella noin 300 000. Joidenkin arvioiden perusteella suomalaista syntyperää olevia henkilöitä on maailmalla jopa 1,6–2 miljoonaa. Ulkosuomalaisilla viitataan vakiintuneesti Suomen ulkopuolella asuviin Suomen kansalaisiin sekä sellaisiin Suomen kansalaisen jälkeläisiin, jotka itse identifioivat itsensä suomalaisiksi (Sisäministeriön julkaisuja 2021:42: Ulkosuomalaisstrategia 2022–2026).

Suomen kansalaisuuden säilyttäminen on tärkeää ulkosuomalaisille, koska se on merkittävä osa suomalaista identiteettiä. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, miten Suomen kansalainen, jolla on myös vieraan valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden riittävän yhteyden perusteella Suomeen. Siten esityksellä ei ole suoria välittömiä vaikutuksia niihin ulkomailla asuviin henkilöihin, joilla jo on Suomen kansalaisuus.

Paluumuuttajat ovat yksi koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton edistämisen kohderyhmistä. Esityksen ehdotuksilla voi mahdollisesti olla jonkin verran välillisiä vaikutuksia paluumuuton houkuttelevuuteen. Muutokset koskisivat sellaisia itsensä ulkosuomalaisiksi identifioivia, joilla ei ole, tai ole ollut, Suomen kansalaisuutta, ja joilta edellytettäisiin jatkossa nykyistä pidempää asumisaikaa kansalaisuuden saamiseksi sikäli kuin he Suomeen muuttavat. Lisäksi paluumuuttohalukkuuteen voi muun ohella vaikuttaa myös sellaisten perheenjäsenten tilanne, joilla ei itsellään ole Suomen kansalaisuutta, ja joiden kohdalla kansalaisuuteen vaadittava asumisaika pitenis.

Ulkosuomalaiset ovat hyvin moninainen ryhmä, ja myös puolisoon liittyvät syyt paluumuuttohalukkuuden kannalta ovat moninaisia (Kansainvälisten osajien Suomi - tutkimushankkeen loppuraportti 2023, s. 106). Siten ei ole mahdollista yksiselitteisesti arvioida, mikä merkitys juuri kansalaistamisella ja esityksen ehdotuksilla olisi paluumuuttoon. Perheenjäsenen maahantuloon ja oleskelulupaun liittyvät kysymykset ovat niin ikään yleisesti tärkeitä. On myös hyvä huomioda, että jatkossakin Suomen kansalaisen puolisoilla olisi mahdollisuus kansalaisuuteen yleistä lyhyemmän asumisajan perusteella.

4.2.7.6 Vaikutukset eräisiin muihin hakijaryhmiin

Ilman lupaa oleskeltua aikaa ei voitaisi jatkossa hyväksyä asumisaikaan edes poikkeuksellisesti esimerkiksi ikään tai terveydentilaan liittyvistä syistä. Lupakatkon vaikutus asumisajan täyttämiseen ja siten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen ei kuitenkaan muodostuisi merkittäväksi, jos ilman lupaa oleskelun 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.

4.2.8 Huomioita kansalaisuuteen suunniteltujen eri muutosten yhteisvaikutuksista

Keskeisimpiä kansalaisuushakemuksiin tehtyjen kielteisten päätösten syitä ovat olleet puutteellinen kielitaito, selvittämättä jäänyt henkilöllisyys sekä se, että asumisaika ei ole täyttynyt. Asumisaikaan liittyvät kielteiset päätökset ovat johtuneet osittain sääntelyn vaikeaselkoisuudesta ja siitä, että hakijat ovat arvioineet asumisajan täyttymistä eri tavalla kuin päätöksiä tekevä viranomainen. Vaikka asumisaikaa pidennettäisiin nykyiseen verrattuna, sen täyttymisen toteaminen olisi asumisajan laskentaan ehdotettavien muutosten myötä jatkossa nykyistä selkeämpää. Kansalaisuushakemuksiin tehtävien kielteisten päätösten määrä ei siten oletettavasti kasvaisi nyt ehdotettavien muutosten vuoksi. Siirtymäsäännösten vuoksi ennen muutosten voimaantuloa tehtyihin hakemuksiin ei sovellettaisi ehdotettuja muutoksia, jolloin lain muuttumisesta ei seuraisi ennakoimattomia kielteisiä päätöksiä jo tehtyihin hakemuksiin.

Kansalaistamisen muihin edellytyksiin myöhemmin ehdotettavat hallitusohjelman mukaiset tiukennukset eivät niin ikään tulisi välttämättä näkymään kielteisten päätösten kasvuna, kunhan tieto muutosten sisällöstä olisi niiden tultua voimaan asianmukaisesti tulevien hakijoiden saatavilla. Eri edellytysten tiukentuminen voi kuitenkin vaikuttaa siten, että hakemuksia

tehtäisiin nykyistä vähemmän, jos mahdolliset hakijat muutosten voimaan tultua arvioivat, että he eivät täytä kansalaistamisen edellytyksiä.

4.2.9 Yhteenveto arvioituista vaikutuksista

Suomessa kansalaistettiin vuonna 2022 yhteensä 9 509 henkilöä. Kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan pidentämisen voidaan arvioida koskevan mahdollisesti lähes 10 000 henkilöä vuodessa. Kansainvälistä suojelua saavilta, kansalaisuudettomilta, Suomen kansalaisten puolisoilta, kielitaidon varhain hankkineilta henkilöiltä ja 15 vuotta täyttäneiltä lapsilta nykyisin vaadittava yhtäjaksoinen asumisaika on neljä vuotta. Kansainvälistä suojelua saaville ehdotettavat muutokset merkitsisivät lähtökohtaisesti asumisajan kaksinkertaistumista, ellei heillä olisi joitakin muita perusteita asumisajasta poikkeamiselle. Kansalaisuudettomilta, Suomen kansalaisten puolisoilta, kielitaidon varhain hankkineilta henkilöiltä ja 15 vuotta täyttäneiltä lapsilta vaadittava asumisaika piteneisi puolestaan yhdellä vuodella. Myös muut asumisajan laskentaan ehdotettavat muutokset voivat vaikuttaa siten, että kansalaistamiseen vaadittava asumisaika piteneisi nykyiseen verrattuna. Suomen kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien saaminen olisi siten mahdollista nykyistä pidemmän Suomessa asumisen jälkeen.

Kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista henkilöistä noin 27 % oli asunut Suomessa alle viisi vuotta. Muut vuonna 2022 kansalaistetut olivat asuneet Suomessa tätä pidempään, osa heistä kahdeksan vuotta tai enemmän. Vähimmäisaikaa pidempää Suomessa asumista selittää se, että asumisaika on nykyisin vain yksi kansalaistamisen edellytyksistä. Voidaan joka tapauksessa arvioida, että osalle asumisajan muutokset lykkäisivät kansalaisuuden saamista. Maahanmuuttovirastolle tehtävien kansalaisuushakemusten määrä jäänee muutosten myötä jonkin aikaa nykyistä alhaisemmaksi. Kiireellisten kansalaisuushakemusten käsittelyyn tulee puolestaan joitakin muutoksia.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan, mutta hallitusohjelman tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä myös muilta osin. Seuraavissa vaiheissa tehtävät muutokset koskisivat nuhteettomuusedellytystä ja toimeentuloedellytystä sekä selvitetyn henkilöllisyyden vaatimusta, minkä lisäksi kansalaistamisen edellytykseksi lisättäisiin uuden kansalaisuuskokeen suorittaminen. Nämä myöhemmät muutokset tulevat asumisaikaan ehdotettavien muutosten ohella vaikuttamaan mahdollisuuteen saada kansalaisuus hakemuksen perusteella ja siten kasautumaan tässä esityksessä ehdotettavien muutosten lisäksi. Kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien eri muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin myöhempien muutosten yhteydessä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Asumisajan ja ulkomaanpäivien laskenta

Tässä esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti sitä, että kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin kahdeksaan vuoteen ja siihen hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Nykyisin vaihtoehtoina on viiden vuoden yhtäjaksoisen tai seitsemän vuoden kerätyn asumisajan täyttäminen. Tätä esitystä valmisteltaessa pohdittiin sitä, pitäisikö jaottelu yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan säilyttää myös jatkossa. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin esittämään hallitusohjelman kirjausten toteuttamista siten, että jatkossa olisi ainoastaan yksi asumisajan laskentatapa. Ehdotettava yleinen kahdeksan vuoden asumisaika olisi pidempi kuin nykyisin yleisenä

edellytyksenä oleva yhtäjaksoinen tai kerätty asumisaika. Ulkomailla oloa hyväksyttäisiin asumisaikaan vähemmän kuin nykyisin.

Hyväksyttäväksi ehdotettavan määrän ylittävä ulkomailla olo käytännössä lykkäisi kansalaisuuden saamista saman verran. Ulkomaanmatkat eivät sen sijaan enää vaikuttaisi jatkossa siihen, minkä pituista asumisaikaa kansalaisuutta varten vaaditaan, yhtäjaksoista vai sitä kaksi vuotta pidempää kerättyä asumisaikaa. Tällainen muutos lain rakenteeseen edistäisi osaltaan sitä, että kansalaisuushakemusten käsittelijät soveltaisivat asumisaikaa mahdollisimman yhdenmukaisesti. Voimassa olevia säännöksiä ulkomailla oleskelun vaikutuksesta asumisajan täyttymiseen on pidetty soveltamiskäytännössä varsin vaikeaselkoisina. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa ei ole jaoteltu yhtäjaksoiseen ja kerättyyn. Kerätyllä asumisajalla on alun perin pyritty huomioimaan työhön ja opiskeluun liittyvää ulkomailla oleskelua, jonka yhdistäminen kansalaisuuden hakemiseen on tarkoitettu mahdollistamaan jatkossakin. Nämä seikat puoltaisivat kerätystä asumisajasta luopumista.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin yhteensä 365 vuorokauteen ja että tämän ylittävältä osin ulkomailla oleskeltua aikaa ei laskettaisi mukaan asumisaikaan. Yleiseksi asumisaikaedellytykseksi ehdotettavasta kahdeksasta vuodesta voisi siten olla yhteensä yhden vuoden ajan Suomen ulkopuolella ilman, että ulkomaanmatkoilla olisi vaikutusta asumisajan täyttymisen ajankohtaan. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä olisi sama myös silloin, kun asumisaikaedellytyksestä poikettaisiin jollakin kansalaisuuslain mukaisella perusteella.

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona oli tätä esitystä valmisteltaessa esillä myös se, että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä olisi voinut olla esimerkiksi yhteensä kaksi vuotta. Tämä olisi ollut neljäsosa ehdotettavasta kahdeksan vuoden yleisestä asumisaikaedellytyksestä, mikä olisi ollut selvästi vähemmän kuin nykyisten säännösten mahdollistama noin puolet vaadittavasta asumisajasta. Tämän esityksen luonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa tuotiin esiin myös sellainen vaihtoehto, jossa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien enimmäismäärä olisi ollut yhteensä 500 vuorokautta.

Tässä esityksessä ehdotettavan 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 tai 500 vuorokauden enimmäismäärällä ei toteutettaisi hallitusohjelman tavoitetta asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisestä.

Lausuntopalautteessa ehdotettiin myös sellaista vaihtoehtoa, jossa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä olisi suhteutettu vaadittavaan asumisaikaan. Tällaisessa vaihtoehdossa asumisaikaan olisi voitu hyväksyä ulkomaanpäiviä esimerkiksi siihen asti, että ne olisivat muodostaneet enintään neljäsosan vaadittavasta asumisajasta. Sääntelystä olisi kuitenkin silloin tullut tässä esityksessä ehdotettavaan verrattuna monimutkaisempaa, koska asumisaikoja olisi poikkeusperusteilla jatkossakin useampi eli ehdotettavat kahdeksan, viisi, kolme ja kaksi vuotta. Asumisajan täyttymisen arviointi olisi saattanut olla vaikeampaa myös hakijalle.

Lausuntopalautteessa ehdotettiin lisäksi alle kuukauden pituisten ulkomaanmatkojen hyväksymistä asumisaikaan rajoituksitta. Tällaisessa vaihtoehdossa hakija olisi voinut olla kansalaisuutta varten vaadittavana asumisaikana tosiasiaa runsaasti ulkomailla, mikä ei olisi vastannut tavoitetta ulkomaanpäivien vähentämisestä nykyiseen verrattuna. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös mahdollisuus poiketa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrästä sillä perusteella, että matkat olisivat liittyneet hakijan työhön tai

opiskeluun. Tällainen vaihtoehto olisi lisännyt ulkomaanmatkoihin liittyvää viranomaisen harkintaa, asian selvittämisen tarvetta ja siten myös työmäärää.

5.1.2 Kansalaisuuden saamisen helpottaminen ja poikkeusten vaihtoehdot

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista seuraa, että kansalaisuuden saamista on helpotettava jollakin tavalla pakolaisille, kansalaisuudettomille henkilöille, Suomen kansalaisten puolisoille sekä Suomen kansalaisten tai kansalaisuuden saavien henkilöiden lapsille. Näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden asumisajasta voidaan voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan poiketa siten, että heidät voidaan kansalaistaa yleistä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen.

Asumisajasta poikkeaminen on myös kansainvälisen vertailun perusteella yleistä, ja kaikissa tässä esityksessä (5.2.) tarkastelluissa kahdeksassa maassa on erilaisia perusteita sille, että kansalaisuus voidaan myöntää yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen. Kansainvälistä suojelua saavien asumisajasta voidaan poiketa näistä viidessä maassa, kun taas kansalaisuudettomien henkilöiden sekä maan kansalaisten puolisoitten ja lasten asumisajasta voidaan poiketa seitsemässä maassa.

Hallitusohjelman mukaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus on tarkoitus poistaa ja myös kansalaisuudettomia koskevien poikkeusten poistamista on selvitettävä. Yhtenä toteuttamisvaihtona oli myös kansainvälistä suojelua saavia koskevan poikkeuksen säilyttäminen siten, että asumisaikaa olisi pidennetty heidän osaltaan lähemmäs kahdeksaa vuotta. Tällöin asumisaika olisi voinut olla esimerkiksi seitsemän vuotta.

Tässä esityksessä ehdotetaan kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti sitä, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisajasta ei enää poikettaisi jatkossa, vaan heidän olisi täytettävä kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluva asumisaika, ellei heillä olisi muita perusteita asumisajasta poikkeamiseen. Koska heidän kansalaistamistaan on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava, tarkasteltiin helpotusten yhtenä toteuttamisvaihtoehtona käsittelymaksujen alentamista. Tällaista toteuttamisvaihtoehtoa tarkasteltiin myös muiden sellaisten ryhmien osalta, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemuksia tuli vuonna 2022 vireille 3 525 (2021: 3 998, 2020: 3 009). Kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksia tuli vuonna 2022 vireille 86 (2021: 133, 2020: 116). Kansalaisuutta haki vuonna 2022 yhteensä 1 333 sellaista henkilöä, jolla oli aiemmin ollut oleskelulupa Suomen kansalaisen puolisona (2021: 1 463, 2020: 1 172). Vuonna 2022 tehtiin kaikkiaan 12 915 kansalaisuushakemusta. Noin 27 % hakijoista oli pakolaisaseman saaneita henkilöitä, alle 1 % kansalaisuudettomia ja 10 % Suomen kansalaisen puolisoita.

Kanssahakijoita oli vuonna 2022 vireille tulleissa kansalaisuushakemuksissa yhteensä 4 371 (2021: 4 610, 2020: 3 574). Pelkästään lapsen puolesta tehtiin vuonna 2022 yhteensä 138 kansalaisuushakemusta (2021: 120, 2020: 129). Vuonna 2022 kanssahakijoiden osuus kansalaisuutta hakeneista oli noin 34 % ja muiden lasten osuus runsas 1 %. Lasten osuus kansalaisuutta hakeneista oli yhteensä noin 35 %. Kaikista kansalaisuutta hakeneista yhteensä noin 73 % oli sellaisia henkilöitä, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava jollakin tavalla.

Vuosi	Pakolaisaseman saaneet	Kansalaisuudettomat	Suomen kansalaisten puoliset	Kanssahakijoina olevat lapset	Muut lapset
2022	3 525	86	1 333	4 371	138
2021	3 998	133	1 463	4 610	120
2020	3 009	116	1 172	3 574	129

Taulukko 3. Kansalaistamista hakeneiden määriä vuosina 2020–2022.

Jos pakolaisaseman saaneiden, kansalaisuudettomien henkilöiden, Suomen kansalaisten puolisojen ja lasten käsittelymaksuja alennettaisiin 100 eurolla, vähenisivät Maahanmuuttoviraston maksutulot vuosittain noin 508 200 eurolla. Jos näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden käsittelymaksuja alennettaisiin 50 eurolla, seuraisi alennuksesta vuosittain noin 254 100 euron vähennys viraston maksutuloihin. Jos käsittelymaksun alennus olisi 30 euroa, jäisivät viraston maksutulot vuosittain noin 152 460 euroa nykyistä alhaisemmiksi. Kansalaisuushakemuksen käsittelymaksu vuonna 2024 on 490 euroa, jos hakemuksen tekee sähköisesti, ja 690 euroa, jos hakemuksen tekee paperilomakkeella. Esimerkiksi 100 euron alennus merkitsisi siten noin 14–20 prosentin alennusta käsittelymaksuun. Laskelmissa on otettu huomioon se, että kanssahakijoilla ei ole erillistä käsittelymaksua.

Jos taas pelkästään pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelymaksuja alennettaisiin 100 eurolla, vähenisivät Maahanmuuttoviraston maksutulot vuosittain noin 352 500 eurolla. Jos tähän ryhmään kuuluvien hakijoiden käsittelymaksuja alennettaisiin 50 eurolla, seuraisi alennuksesta viraston maksutulojen väheneminen noin 176 250 eurolla. Jos käsittelymaksun alennus olisi puolestaan 30 euroa, viraston vuosittaiset maksutulot jäisivät noin 105 750 euroa alhaisemmiksi.

Kansalaisuushakemusten käsittelymaksut perustuvat omakustannusperiaatteeseen, mikä tarkoittaa sitä, että maksut määräytyvät hakemusten käsittelystä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Vuoden 2024 käsittelymaksujen suuruudesta säädetään valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2024 (1205/2023). Koska kansalaisuushakemusten käsittely rahoitetaan omakustannusperiaatteen mukaisesti niiden maksuista saatavilla tuloilla, ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kansainvälisten sopimusten edellyttämiä helpotuksia käsittelymaksujen alennuksilla. Tässä esityksessä ehdotetaan siksi, että kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamista helpotettaisiin jatkossakin hakemusten kiireellisellä käsittelyllä, jonka tueksi lakiin lisättäisiin yhden vuoden enimmäiskäsittelyaika.

Tätä esitystä valmisteltaessa selvitettiin yhtenä toteuttamisvaihtoehtona myös sitä, että Suomen kansalaisten puolisojen ja 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisaikaa koskevasta poikkeuksesta olisi luovuttu ja kiireellisen käsittelyn vaatimus olisi laajennettu jatkossa koskemaan myös heidän kansalaisuushakemuksiaan. Jos Suomen kansalaisten puolisojen kansalaisuuden saamista olisi jatkossa helpotettu tällä tavoin, kiireellisinä käsiteltävien hakemusten määrä olisi noussut vuosittain noin 1 300:lla. Lapset puolestaan saavat kansalaisuuden hakemuksen perusteella useimmiten kanssahakijoina eli yhdessä vanhempiansa kanssa. Kiireellisen käsittelyn vaatimuksesta olisi seurannut käytännössä se, että lapsiperheiden kansalaisuushakemukset olisi käsitelty kiireellisinä, jos perheeseen olisi kuulunut 15 vuotta täyttänyt lapsi. Kiireellisesti käsiteltävien hakemusten määrä olisi muodostunut tällä tavoin selvästi suuremmaksi.

Tässä esityksessä päädyttiin ehdottamaan hallitusohjelman kirjausten toteuttamista siten, että kansalaisuudettomien henkilöiden, Suomen kansalaisten puolisoiden ja 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisajasta voitaisiin poiketa jatkossakin, mutta heiltä vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin neljästä viiteen vuoteen. Myös kansainvälisen vertailun voidaan katsoa tukevan näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden asumisajasta poikkeamista. Kanssahakijan kansalaisuuden saamiseen vaikuttaa myös voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §, jonka mukaan kansalaisuus voidaan myöntää kanssahakijalle vain yhdessä hakijan kanssa. Käytännössä kanssahakija ei siten voi saada kansalaisuutta ilman, että hänen huoltajansa täyttää asumisaikaedellytyksen.

5.1.3 Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Tässä esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti sitä, että asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Yhtenä vaihtoehtona oli myös se, että hallitusohjelman kirjaus toteutettaisiin ainoastaan kumoamalla 14 §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaisesti asumisaika lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä lukien, jos hakijalle on myönnetty sen perusteella kansainvälistä suojelua. Lain 15 §:n 2 momenttia ei sen sijaan kumottaisi, vaan tätä lainkohtaa täsmennettäisiin siten, että ilman lupaa oleskeltua aikaa ei hyväksytä asumisaikaan silloin, kun oleskeluvan jatkon hakematta jättäminen on johtunut hakijan omasta laiminlyönnistä eikä käsillä ole mitään lainkohdassa mainittuja kohtuuserusteita. Voimassa olevan lain mukaan myös ilman lupaa oleskeltua aikaa hyväksytään asumisaikaan, jos sitä on hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella pidettävä hakijan kannalta kohtuullisena.

Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä 15 §:n 2 kohtaa on sovellettu sellaisiin yksittäisiin henkilöihin, joiden toimintakyky on korkean iän, sairauden tai vammaisuuden vuoksi rajoittunut siten, että he eivät ole itse pystyneet huolehtimaan oleskelulupansa asianmukaisesta uusimisesta. Poikkeusta eivät sitä vastoin ole saaneet hyväkseen sellaiset hakijat, joiden oleskelulupahistoriassa on katko sen vuoksi, että he ovat muutoin unohtaneet hakea ajoissa uutta oleskelulupaa. Vaikka poikkeusta on siten käytännössä sovellettu erittäin harvoin, päädyttiin hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen toteuttamiseksi kuitenkin ehdottamaan sen kumoamista. Jos henkilö tarvitsee Suomessa oleskeluaan varten oleskeluluvan, asumisajan ei voitaisi jatkossa katsoa edes poikkeuksellisesti kertyneen ilman oleskelulupaa. Tällä tavoin vahvistettaisiin kansalaisuuslain yleistä lähtökohtaa, jonka mukaisesti ilman lupaa oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää yleensä viiden vuoden asumisaikaa. Kansalaistamiseen edellytettävää asumisaikaa on kuitenkin tarkoitus pidentää. Asumisaikaan lasketaan yleensä mukaan sellaista oleskeluluvalla tapahtunutta oleskelua, joka johtaa pysyvään oleskelulupaan. Tilapäisellä luvalla oleskeltua aikaa ei yleensä hyväksytä asumisaikaan. Ulkomaanmatkoja saa olla yhden vuoden aikana yhteensä enintään kuusi viikkoa. Tätä pidempi aika ulkomailla yleensä vähennetään asumisajasta.

Kansalaisuutta varten vaadittavasta asumisajasta voidaan Ruotsissa poiketa, jos hakijalla on pakolaisasema tai hän on kansalaisuudeton. Vaadittava yhtäjaksoinen asumisaika on silloin neljä vuotta. Kansalaisuudettomalta lapselta vaaditaan kahden vuoden asumisaikaa. Asumisajasta voidaan poiketa myös esimerkiksi sillä perusteella, että hakijana on Ruotsin kansalaisen puoliso, jolloin edellytetään kolmen vuoden asumisaikaa. Pohjoismaiden

kansalaisille voidaan myöntää kansalaisuus hakemuksesta, kun he ovat asuneet Ruotsissa kaksi vuotta. Asumisajasta voidaan poiketa myös sillä perusteella, että kyseessä on ruotsalaisen yrityksen ulkomailla työskentelevä työntekijä. Ruotsin kansalaisuuslaki mahdollistaa poikkeamisen asumisajasta yksilöllisen arvioinnin perusteella.

5.2.2 Norja

Norjan kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää yleensä sitä, että hakija on asunut Norjassa kahdeksan vuotta viimeksi kuluneiden yhdentoista vuoden aikana. Oleskeluluvan on yleensä oltava vähintään vuoden pituinen, jotta Norjassa oleskelu lasketaan mukaan asumisaikaan. Alle kahden kuukauden ulkomaanjaksot ovat kalenterivuoden aikana sallittuja, mutta sitä pidemmät poissaolot vähennetään asumisajan kokonaiskestosta.

Norjan kansalaisuutta varten vaadittavasta asumisajasta voidaan poiketa tietyillä perusteilla. Kansainvälistä suojelua saavalta edellytetään, että hän on asunut Norjassa seitsemän vuotta viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Kansalaisuudettomalle aikuiselle edellytyksenä on se, että hän on asunut Norjassa viimeksi kuluneet kolme vuotta. Norjan kansalaisen puolisolta vaaditaan viiden vuoden asumisaikaa viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Alle 18-vuotiaana Norjaan muuttaneelta vaaditaan viiden vuoden asumisaikaa viimeksi kuluneiden seitsemän vuoden aikana. Norjalaisen vanhemman lapselta edellytetään kahden vuoden asumisaikaa, jos lapsi on vähintään kaksivuotias. Sitä nuoremmille lapsille ei ole asumisaikavaatimusta.

Jonkin toisen Pohjoismaan kansalaiselle voidaan myöntää Norjan kansalaisuus sen jälkeen, kun hän on asunut Norjassa viimeksi kuluneet kaksi vuotta. Riittävän toimeentulon hankkinut henkilö voi saada kansalaisuuden asuttuaan Norjassa kuusi vuotta viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Riittävä toimeentulo tarkoittaa sitä, että hakijan viimeksi kuluneen vuoden aikana saamat tulot ja etuudet ovat vähintään kolminkertaiset verrattuna kansallisen vakuutusjärjestelmän perusmäärään. Norjassa voidaan poiketa myös esimerkiksi ulkomaille lähetetyn Norjan kansalaisen puolison asumisajasta.

5.2.3 Tanska

Tanskan kansalaisuuden saaminen edellyttää yleensä sitä, että hakija on asunut Tanskassa yhtäjaksoisesti yhdeksän vuoden ajan. Muiden maiden kansalaiset voivat saada Tanskan kansalaisuuden vain erityisellä lailla. Kansalaistettavat henkilöt sisällytetään Tanskan parlamentille annettavaan kansalaistamislakiehdotukseen. Tanskan kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on myös se, että hakijalla on kansalaistamista koskevan lakiehdotuksen hyväksymishetkellä ollut pysyvä oleskelulupa vähintään kaksi vuotta ja että hän asuu Tanskassa. Hakijalla on oltava Tanskassa vakinainen asuinpaikka sekä osoite väestörekisterissä. Pysyvän luvan vaatimus ei koske toisen Pohjoismaan kansalaista, entistä Tanskan kansalaista, tanskalaista syntyperää olevaa henkilöä, kansalaisuutta hakevaa lasta eikä eräitä muita tapauksia. Tanskassa oleskelun katsotaan yleensä keskeytyvän, jos hakija on ulkomailla yhtäjaksoisesti yli neljän viikon ajan. Tällaisia oleskelun keskeytyksiä voi olla yhteensä yhden vuoden verran ilman, että se vaikuttaa asumisaikavaatimuksen täyttymiseen.

Jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton, häneltä edellytetään Tanskan kansalaisuuden saamista varten kahdeksan vuoden yhtäjaksoista asumisaikaa sekä sitä, että hänellä on ollut pysyvä oleskelulupa vähintään yhden vuoden ajan. Jos hakijan puolisollla on ollut Tanskan kansalaisuus vähintään kolmen vuoden ajan, edellytyksenä on avioliiton pituudesta riippuen kuudesta kahdeksaan vuotta kestänyt yhtäjaksoinen asumisaika.

Pohjoismaiden kansalaisilta edellytetään kahden vuoden yhtäjaksoista asumisaikaa. Myös lasten asumisajasta voidaan joissakin tilanteissa poiketa. Asumisajasta voidaan lisäksi poiketa sellaisten hakijoiden kohdalla, jotka oleskelevat ulkomailla tanskalaisen puolisonsa Tanskan etujen hyväksi tekemän työn vuoksi.

5.2.4 Islanti

Islannin kansalaisuuden myöntäminen edellyttää yleensä sitä, että hakija on asunut Islannissa seitsemän vuoden ajan. Hakijalla on lisäksi oltava pysyvä oleskelulupa, ellei hän ole jonkin toisen Pohjoismaan tai Euroopan talousalueeseen (ETA) tai Euroopan vapaakauppa-alueeseen (EFTA) kuuluvan maan kansalainen. Jotta oleskelua pidetään jatkuvana, hakija ei saa oleskella ulkomailla yhteensä yli 90:tä päivää 12 kuukauden aikana. Jos hakija oleskelee ulkomailla yli 90 päivää yhtäjaksoisesti 12 kuukauden jakson aikana, tätä oleskelua ei lasketa mukaan kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan. Jatkuvan oleskelun vaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että oleskelu ulkomailla johtuu opinnoista tai tilapäisestä työskentelystä ulkomailla. Asumisajan keskeytyminen voidaan hyväksyä myös hakijan islantilaisen puolison ulkomailla olevan työn perusteella, jos tämän työ liittyy Islannin edustamiseen tai työnantajana on sellainen kansainvälinen järjestö, jonka jäsen Islanti on.

Kansalaisuutta varten vaadittavasta asumisajasta voidaan poiketa, jos hakija on pakolainen tai hän on saanut oleskeluluvan humanitaarisista syistä, jolloin vaatimuksena on se, että hakija on oleskeluluvan myöntämisen jälkeen asunut Islannissa viimeksi kuluneiden viiden vuoden ajan. Vaadittava asumisaika on viisi vuotta myös silloin, kun hakija on kansalaisuudeton. Islannin kansalaisuutta voi hakea lyhyemmän asumisajan jälkeen myös siinä tapauksessa, että hakija on Islannin kansalaisen puoliso ja hän on asunut Islannissa viimeksi kuluneet neljä vuotta avioliiton solmimisesta lukien. Hakijan puolison on pitänyt olla Islannin kansalainen vähintään viisi vuotta. Islannin kansalaisen lapselta edellytetään kansalaisuuden saamista varten kahden vuoden asumisaikaa. Jos hakija on jonkin toisen Pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä on neljän vuoden asumisaika. Entiseltä Islannin kansalaiselta edellytetään yhden vuoden asumisaikaa.

5.2.5 Alankomaat

Alankomaiden kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää yleensä sitä, että hakija on asunut Alankomaissa yhtäjaksoisesti viisi vuotta. Hakijalla on oltava voimassa oleva oleskelulupa, esimerkiksi pysyvä tai muu kuin tilapäiseen oleskeluun tarkoitettu oleskelulupa, ellei hän ole unionin kansalainen tai ETA-maan tai Sveitsin kansalainen. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos hakija ei ole viiden vuoden asumisaikana oleskellut Alankomaiden ulkopuolella yhtäjaksoisesti kuutta kuukautta tai enemmän, tai kolmena vuotena peräkkäin neljää kuukautta tai enemmän.

Jos hakija on kansalaisuudeton, Alankomaiden kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika on kolme vuotta. Jos hakijan puoliso on Alankomaiden kansalainen, edellytetään niin ikään kolmen vuoden asumisaikaa. Alankomaiden kansalaisen puolison asumisajasta voidaan lisäksi tietyin edellytyksin poiketa kokonaan. Alankomaissa vähintään 10 vuotta asuneelta henkilöltä edellytetään vähintään kahden vuoden yhtäjaksoista asumisaikaa. Asumisaikaa ei edellytetä sellaiselta hakijalta, jolla on aikaisemmin ollut Alankomaiden kansalaisuus.

5.2.6 Belgia

Belgian kansalaisuuden saaminen edellyttää yleensä vähintään viiden vuoden laillista oleskelua Belgiassa. Asumisajan on oltava keskeytyksetön, mutta tilapäiset poissaolot eivät katkaise asumisaikaa. Yksittäisen ulkomaanmatkan pituus saa olla enintään kuusi kuukautta. Matkojen yhteispituus ei saa ylittää viidesosaa vaaditusta asumisajasta. Esimerkiksi viiden vuoden asumisajasta saa olla ulkomailla yhteensä enintään vuoden. Kansalaisuudettomaksi tunnustettu henkilö voidaan Belgiassa kansalaistaa kahden vuoden asumisajan jälkeen.

5.2.7 Saksa

Kansalaistaminen on edellyttänyt Saksassa yleensä sitä, että henkilö on asunut maassa laillisesti vähintään kahdeksan vuotta. Saksan parlamentti Bundestag on tammikuussa 2024 hyväksynyt lainmuutoksen, jolla yleistä asumisaikaa lyhennetään kahdeksasta viiteen vuoteen. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan kuluvan vuoden alkupuoliskolla. Alla on kuvattu vielä Saksan voimassa olevaa asumisaikavaatimusta.

Hakijalla on oltava pysyvä oleskelulupa tai sellainen määräaikainen oleskelulupa, joka voi johtaa pysyvään oleskeluun. Jos turvapaikkaa hakeneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua, hänen asumisaikansa lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä alkaen.

Kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan ei katsota Saksassa keskeytyvän, jos ulkomailla olo kestää enintään kuusi kuukautta. Ulkomailla oleskeltu aika ei saa kokonaisuudessaan ylittää puolta vaaditusta asumisajasta. Myös pidempi ulkomailla olo voidaan kuitenkin hyväksyä tietyissä tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun kyseessä on asevelvollisuuden suorittaminen hakijan kansalaisuusvaltiossa tai hakija on unionin tai ETA-valtion kansalainen tai muu vapaata liikkuvuutta hyödyntävä henkilö.

Asumisajasta voidaan poiketa, jos hakija on pakolainen tai kansalaisuudeton. Vaadittava asumisaika on silloin kuusi vuotta. Kansalaistamiseen oikeutetun puoliso ja alaikäiset lapset voidaan kansalaistaa yhdessä hänen kanssaan, vaikka he eivät olisikaan vielä asuneet Saksassa laillisesti kahdeksaa vuotta. Saksan kansalaisen puoliso on tietyin edellytyksin kansalaistettava, jos hän on asunut Saksassa laillisesti ja vakinaisesti kolmen vuoden ajan ja avioliitto tai rekisteröity parisuhde on kestänyt kaksi vuotta. Ulkomaalainen, jotka on suorittanut hyväksytysti kotoutumiskurssin, voi saada kansalaisuuden seitsemän vuoden Saksassa asumisen jälkeen. Asumisaikaa voidaan lyhentää kuuteen vuoteen erityisten kotoutumiseen liittyvien saavutusten perusteella, kuten tavallista korkeamman kielitaidon tason perusteella.

5.2.8 Itävalta

Kansalaistaminen edellyttää Itävallassa yleensä kymmenen vuoden laillista ja yhtäjaksoista oleskelua maassa. Hakijalla on pitänyt olla oleskelulupa viisi vuotta, jotta Itävallassa oleskelu voidaan laskea mukaan asumisaikaan, ellei hän ole unionin kansalainen tai ETA-maan kansalainen. Ulkomailla oleskellut jaksot eivät saa ylittää viidesosaa vaaditusta asumisajasta. Esimerkiksi kymmenen vuoden asumisajan aikana saa olla poissa enintään 24 kuukautta.

Asumisajasta voidaan poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että hakija on ollut laillisesti naimisissa Itävallan kansalaisen kanssa viisi vuotta ja puoliso asuvat samassa taloudessa. Asumisajasta voidaan poiketa myös EU- tai ETA-valtion kansalaisuuden perusteella tai sillä perusteella, että ulkomaan kansalainen on syntynyt Itävallassa. Näissä tapauksissa vaadittu

yhtäjaksoinen asumisaika on kuusi vuotta. Joissakin tapauksissa asumisajasta voidaan poiketa kokonaan, esimerkiksi silloin, kun hakijan puoliso työskentelee Itävallan viranomaisen palveluksessa jossakin toisessa maassa.

5.2.9 Yhteenvedo eri maiden kansalaisuuteen vaadittavasta asumisajasta

Kansalaistamiseen vaadittava asumisaika vaihtelee edellä mainituissa maissa viiden ja kymmenen vuoden välillä. Ruotsissa, Alankomaissa ja Belgiassa edellytetään yleensä viiden vuoden asumisaikaa, kun taas Islannissa edellytyksenä on yleensä seitsemän vuotta, Norjassa kahdeksan vuotta viimeksi kuluneiden yhdentoista vuoden aikana, Tanskassa yhdeksän vuotta ja Itävallassa kymmenen vuotta. Saksa on vuoden alussa hyväksynyt lainmuutoksen, jolla yleistä asumisaikaa lyhennetään kahdeksasta viiteen vuoteen. Kaikissa edellä mainituissa maissa voidaan asumisaikaedellytyksestä myös poiketa. Asumisajasta voidaan kaikissa Pohjoismaissa poiketa merkittävästi sillä perusteella, että hakijalla on jonkin toisen Pohjoismaan kansalaisuus.

Kansalaisuudettomien asumisajasta voidaan poiketa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa, Alankomaissa, Belgiassa ja Saksassa. Kansalaisuudettomilta edellytetään Belgiassa kahden vuoden, Norjassa ja Alankomaissa kolmen vuoden, Ruotsissa neljän vuoden, Islannissa viiden vuoden, Saksassa nykyisin kuuden vuoden ja Tanskassa kahdeksan vuoden asumisaikaa. Kansainvälistä suojelua saavien asumisajasta voidaan poiketa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa ja Saksassa. Kansainvälistä suojelua saavilta vaadittava asumisaika on Ruotsissa neljä vuotta, Islannissa viisi vuotta, Saksassa nykyisin kuusi vuotta, Norjassa seitsemän vuotta viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana ja Tanskassa kahdeksan vuotta. Itävallassa edellytetään myös kansalaisuudettomilta ja kansainvälistä suojelua saavilta henkilöiltä kymmenen vuoden asumisaikaa.

Maan kansalaisten puolisoiden ja lasten asumisajasta voidaan poiketa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa, Alankomaissa, Saksassa ja Itävallassa. Puolisolta vaadittava asumisaika on Ruotsissa, Alankomaissa ja Saksassa kolme vuotta, Islannissa neljä vuotta, Norjassa viisi vuotta viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana, Itävallassa kuusi vuotta ja Tanskassa kuudesta kahdeksaan vuotta. Norjassa, Tanskassa, Islannissa ja Itävallassa voidaan asumisajasta poiketa myös sillä perusteella, että hakijan puoliso on maan kansalainen ja työskentelee maahan liittyvissä tehtävissä ulkomailla.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros

Kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan pidentäminen sai osakseen runsaasti lausuntopalautetta, jossa esitettiin myös huomattavaa arvostelua ehdotettujen muutosten sisältöä ja perusteluja kohtaan. Lausuntopalautteessa pidettiin myönteisenä, että kielitaitoedellytyksen täyttävä voisi jatkossakin saada kansalaisuuden viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Osassa lausuntoja katsottiin kuitenkin, että muutosten vaikutukset eivät yleisesti vastaa kotoutumiseen liitettyihin tavoitteisiin ja voivat olla jopa päinvastaisia. Joissakin viranomaisten lausunnoissa pidettiin myönteisenä sitä, että muutoksilla mahdollistettaisiin turvallisuusnäkökohtien huomioiminen entistä paremmin.

Lausunnoissa kannatettiin säännösten yksinkertaistamista siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin ja että ulkomaanmatkojen laskentatapaa yksinkertaistettaisiin. Osa lausunnonantajista arvioi, että asumisajan pidentämisellä voi

kuitenkin olla kielteistä vaikutusta Suomeen muuttamiseen ja jäämiseen sekä työvoiman saatavuuteen. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös Suomen kilpailukykyyn ja vetovoimaan kansainvälisten osaajien kannalta. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että työhön ja opiskeluun liittyviä ulkomaanpäiviä pitäisi pystyä sisällyttämään asumisaikaan myös yli vuoden ajalta.

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että muutokset erityisesti kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaan olisivat tuntuja ja heikentäisivät tähän ryhmään kuuluvien asemaa merkittävästi. Lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansalaisuudettomien ja kansainvälistä suojelua saavien kansalaisuushakemuksille pidettiin sinänsä myönteisenä, mutta esitettiin myös kysymyksiä toimen vaikutuksesta, sen tosiasiallisesta toteutumisesta sekä sen riittävydestä kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

Usea lausunnonantaja piti tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin myös eri hankkeissa esitettävien muutosten yhteisvaikutuksia. Lausunnoissa toivottiin lisäksi täydennystä erityisesti niiden vaikutusten arviointiin, jotka kohdistuvat lapsiin ja haavoittuvimmassa asemassa oleviin hakijoihin. Myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia toivottiin täydennettävän. Osassa lausuntoja arvosteltiin lyhyttä lausuntoaikaa.

Hallituksen esityksen perusteluja täydennettiin lausuntopalautteen perusteella erityisesti vaikutusten arvioinnin ja säätämisyjärjestysperustelujen osalta. Myös esimerkiksi nykytilan kuvausta ja arviointia tarkennettiin. Lisäksi täydennettiin kuvausta tulevista kansalaisuuslakiin liittyvistä hankkeista. Lakiehdotukseen ei tehty muutoksia.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 9.4.2024. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa on kuvattu keskeiset ehdotukset selkeästi. Nykytilassa esiintyneitä ongelmia ja haasteita tulisi vielä kirkastaa. Esitysluonnoksesta ei selviä, mitä ongelmia tai haasteita kotoutumiseen tai turvallisuuteen liittyen on nykytilan sääntelystä johtuen esiintynyt. Nykytilan keskeisten ongelmien kuvaaminen auttaisi arvioimaan, miten ehdotukset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin esityksen tavoitteita edistävällä tavalla. Myös vaikutuksia kotoutumiseen ja kansalliseen turvallisuuteen tulisi kuvata tarkemmin. Esitysluonnoksesta ei lisäksi saa käsitystä yhteisvaikutuksista muiden kansalaistamiseen ja ulkomaalaissääntelyyn liittyvien muutoksien osalta. Kansalaistamisen edellytyksiin liittyvät muutokset todennäköisesti vaikuttavat samoihin ihmisiin, Maahanmuuttovirastoon ja kansainvälistä työvoimaa hyödyntäviin yrityksiin, joten vaikutuksia tulisi käsitellä myös yhdessä. Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa vaikutuksia yrityksille.

Arviointineuvoston lausunnon johdosta täydennettiin esityksen nykytilaa ja vaikutuksia koskevia osioita erityisesti kotoutumisen ja turvallisuuden osalta. Myös arvioita yksilöihin ja yrityksiin kohdistuvista välillisistä vaikutuksista sekä kansalaisuuslakiin suunniteltujen muiden muutosten yhteisvaikutuksista täydennettiin. Esitykseen lisättiin taulukoita havainnollistamaan keskeisiä ehdotuksia sekä kansalaistamista hakeneiden ja kansalaistettujen henkilöiden lukumääriä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälässä säädetään tietyistä kansalaisuuslaissa käytetyistä määritelmistä. Pykälän 3 kohdassa on tahtomattaan kansalaisuudettoman määritelmä ja sen 4 kohdassa on tahdostaan kansalaisuudettoman määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa olisi vain yksi kansalaisuudettoman määritelmä. Valtiottomien

henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan valtiottomalla eli kansalaisuudettomalla tarkoitetaan henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan.

Pykälän 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuudettomalla tarkoitetaan henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Pykälän 4 kohta ehdotetaan kumottavaksi. Tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lain 20 §:ää, jossa käytetään käsitettä tahtomattaan kansalaisuudeton. Kansalaisuudettomaan viitataan lisäksi ehdotettavassa uudessa 20 a §:ssä.

13 §. Kansalaistamisen yleiset edellytykset. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään asumisaikaedellytyksestä. Hakijan kansalaistamisen yhtenä edellytyksenä on nykyisin se, että hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksettä (yhtäjaksoinen asumisaika) tai seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (kerätty asumisaika). Hakijan on siis hakemusta ratkaistaessa täytettävä joko yhtäjaksoinen tai kerätty asumisaika. Säännökset siitä, kumpaa asumisaikaa sovelletaan, sisältyvät voimassa olevaan 16 §:ään, jota ehdotetaan myös muutettavaksi.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta. Nykyisessä laissa olevasta jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan ehdotetaan samalla luovuttavan. Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluisi siten jatkossa vain yksi kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys. Tällä tavoin toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus asumisajan pidentämisestä kahdeksaan vuoteen. Tarkoituksena olisi myös edistää asumisaikaedellytyksen mahdollisimman yhdenmukaista soveltamista. Voimassa olevan lain kerättyä asumisaikaa koskevia säännöksiä on pidetty soveltamiskäytännössä vaikeaselkoisina. Myös hakijan näkökulmasta asumisaikaedellytyksen täyttymistä olisi nykyistä helpompi arvioida ja ennakoita, kun jatkossa ei olisi enää kahta vaihtoehtoista asumisajan pituutta ja laskentatapaa.

14 §. Asumisajan alkaminen. Pykälässä säädetään siitä, milloin kansalaisuuden saamiseen hyväksyttävän asumisajan katsotaan alkavan. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan asumisaika alkaa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

Pykälän 1 momentin 3 kohta ehdotetaan kumottavaksi. Siten asumisajan katsottaisiin alkavan ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä myös niiden hakijoiden osalta, jotka ovat saaneet Suomessa turvapaikan tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Ehdotettava muutos liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu.

15 §. Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu. Pykälän 1 momentissa säädetään perusteista, joilla tilapäisellä oleskeluluvalla oleskeltua aikaa otetaan mukaan asumisaikaa laskettaessa. Pykälän 2 momentin mukaan hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena.

Tässä esityksessä ehdotetaan 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen yleisen asumisaikaedellytyksen pidentämistä kahdeksaan vuoteen siten, että samalla luovuttaisiin voimassa olevan lain sisältämästä jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Sen vuoksi myös 15 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että siinä

oleva viittaus yhtäjaksoiseen asumisaikaan poistettaisiin. Kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa laskettaessa voitaisiin edelleenkin ottaa huomioon puolet tilapäisellä luvalla oleskellusta ajasta, jos hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että sen 2 momentti poistettaisiin. Ilman lupaa oleskeltua aikaa ei enää voitaisi hyväksyä asumisaikaan voimassa olevassa laissa mainituilla kohtuuserusteilla. Ehdotettava muutos liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. 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.

16 §. *Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät.* Pykälässä säädetään siitä, miten ulkomaanmatkat vaikuttavat asumisaikaedellytyksen täyttymiseen ja milloin sovelletaan kerättyä asumisaikaa. Pykälän 1 ja 2 momentti sisältävät säännöksiä lyhyiden poissaolojen vaikutuksesta asumisaikaan. Lähtökohtana on se, että 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. Pykälän 3 ja 4 momentti sisältävät säännöksiä kerätyn asumisajan soveltamisesta. Suomessa oleskelu otetaan huomioon kerättyä asumisaikaa laskettaessa, jos yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkenneen.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenisi, kuinka paljon ulkomailla oleskelua kansalaistamiseen edellytettävään asumisaikaan hyväksyttäisiin. Muutoksilla toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisestä. Nykyisin voimassa olevat säännökset mahdollistavat sen, että hakija on ulkomailla puolet viiden vuoden yhtäjaksoisesta asumisajasta. Jatkossa ulkomailla oleskelua hyväksyttäisiin asumisaikaan vähemmän.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan muuttamista siten, että kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olisi hallitusohjelman mukaisesti kahdeksan vuoden asumisaika eikä vaihtoehtoina olisi enää jatkossa joko yhtäjaksoisen tai kerätyn asumisajan täyttäminen. Kun jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, ei jatkossa tarvittaisi säännöksiä siitä, milloin ulkomaanmatkoista seuraisi kerätyn asumisajan soveltaminen. Voimassa olevan lain säännöksiä erilaisten ulkomaanmatkojen vaikutuksesta on pidetty soveltamiskäytännössä monimutkaisina. Muutoksilla pyritään edistämään ulkomaanpäiviä koskevien säännösten yhdenmukaista soveltamista.

Pykälän 1 momentissa olisi säännökset asumisaikaan hyväksyttävän ulkomailla oleskelun enimmäismääristä. Koko asumisaikaan hyväksyttäisiin oleskelua Suomen ulkopuolella yhteensä enintään yhden vuoden verran eli 365 vuorokautta. Kansalaistamista edeltävän vuoden aikana asumisaikaan hyväksyttäisiin näistä kuitenkin enintään 90 vuorokautta. Tällä tavoin pyritäisiin varmistamaan se, että vaatimus tosiasiallisesta Suomessa asumisesta täyttyisi kansalaistamisen hetkellä.

Nämä enimmäismäärät ylittävältä osalta ulkomailla oleskelua ei laskettaisi mukaan asumisaikaan. Kansalaistamista varten ei siten katsottaisi kertyneen asumisaikaa siltä osin kuin hakijan ulkomailla oleskelu olisi ylittänyt 1 momentin mukaisen hyväksyttävän määrän. Jos hakija olisi esimerkiksi ollut ulkomailla yhteensä yhden vuoden ja kaksi kuukautta, lykkäisivät

hänen ulkomaanmatkansa hänen asumisaikansa täyttymistä ja siten mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen kahdella kuukaudella.

Ulkomailla oleskelua hyväksyttäisiin asumisaikaan siten huomattavasti vähemmän kuin nykyisin. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrä olisi sama myös silloin, kun sovellettaisiin jollakin kansalaisuuslain mukaisella poikkeusperusteella lyhyempää asumisaikaa. Ulkomailla olon syyllä ei olisi merkitystä ulkomaanpäivien laskennan kannalta. Myös esimerkiksi työskentelyyn tai opintoihin liittyvää ulkomailla oleskelua hyväksyttäisiin asumisaikaan jatkossa enintään yhden vuoden verran, ja sen ylittävältä osalta ulkomailla oleskelu viivästyttäisi mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen.

Pykälän 2 momentissa olisi säännökset siitä, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika alkaisi uudestaan alusta, jos hakija oleskelisi Suomen ulkopuolella yhtäjaksoisesti enemmän kuin viiden vuoden ajan. Hakija ei siten voisi jatkaa kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kerryttämistä, jos hän olisi ollut ulkomailla yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta, vaan näin pitkä yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu katkaisisi kansalaistamisen edellytyksenä olevan asumisajan siten, että sen laskeminen aloitettaisiin uudestaan 14 §:n 1 momentin mukaisesti alusta hänen muutettuaan takaisin Suomeen.

Pykälän otsikkoa ehdotetaan samalla muutettavaksi vastaamaan sen uutta sisältöä.

18 §. *Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen.* Pykälässä säädetään perusteista, joilla asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa siten, että kansalaisuus myönnetään yleistä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen ja kansalaisuuden saamista varten riittää kahden vuoden asumisaika. Asumisaikaedellytyksestä voidaan 1 momentin mukaan poiketa kahden vuoden asumisajan perusteella, jos ulkomaalaisella on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen. Pykälän 2 momentin mukaan poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi se, että 1) hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta, 2) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus taikka 3) muutoin on olemassa erittäin painava syy asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.

Voimassa olevien säännösten mahdollistamaa poikkeusta on käytännössä sovellettu ennen kaikkea Suomen ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoihin. Poikkeusta on sovellettu myös joihinkin huippu-urheilijoihin siten, että heille on myönnetty kansalaisuus yleistä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen, jotta he ovat voineet edustaa Suomea kansainvälisissä urheilukilpailuissa. Lisäksi kansalaisuus on joissakin tapauksissa myönnetty yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen sellaisille Suomen kansalaisten jälkeläisille, jotka ovat olleet väestötietojärjestelmässä virheellisesti Suomen kansalaisiksi merkittyinä.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuus voitaisiin myöntää siinä mainituilla perusteilla kolmen vuoden asumisajan jälkeen. Kuten nykyisinkin, lähtökohtana olisi se, että hakija täyttäisi muut kansalaistamisen edellytykset. Vaadittavan kolmen vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

Tässä esityksessä ehdotetaan 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen yleisen asumisaikaedellytyksen pidentämistä kahdeksaan vuoteen siten, että samalla luovuttaisiin voimassa olevan lain sisältämästä jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerätyyn asumisaikaan. Sen

vuoksi 18 §:ää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että siitä poistettaisiin yhtäjaksoiseen asumisaikaan viittaava sana ”keskeytyksettä”.

Ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoiden asumisajasta poikkeamisesta ehdotetaan jatkossa säädettäväksi uudessa 22 a §:ssä.

18 a §. *Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä.* Pykälässä säädetään siitä, että asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakija täyttää 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen. Suomen kansalaisuus voidaan tällöin myöntää vuoden ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Vaadittava yhtäjaksoinen asumisaika on siten tällaisessa tilanteessa neljä vuotta ja kerätty asumisaika puolestaan kuusi vuotta.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuus voitaisiin myöntää siinä mainituilla perusteilla viiden vuoden asumisajan jälkeen. Vaadittavan viiden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Koska 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, myös 18 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaukset yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan poistettaisiin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

20 §. *Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset.* Pykälässä säädetään yleisestä asumisaikaedellytyksestä tehtävistä poikkeuksista tiettyjen henkilöryhmien osalta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton, ja hän täyttää pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetyn asumisaikaedellytyksen. Vaadittava yhtäjaksoinen asumisaika on tällöin neljä vuotta ja kerätty asumisaika kuusi vuotta. Pykälän 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua saavan tai tahtomattaan kansalaisuudettoman henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

Hallitusohjelman mukaan kansalaisuuslaista poistetaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus. Pykälää ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti muutettavaksi siten, että siinä ei enää mainittaisi kansainvälistä suojelua saavia sellaisena ryhmänä, jonka osalta kansalaistamiseen edellytettävästä asumisajasta voitaisiin poiketa juuri tähän ryhmään kuulumisen perusteella. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että kansalaisuudettomille henkilöille voitaisiin myöntää kansalaisuus viiden vuoden asumisajan jälkeen. Koska kansalaisuudettoman määritelmää lain 2 §:ssä esitetään muutettavaksi siten, että laissa olisi jatkossa vain yksi kansalaisuudettoman määritelmä, ehdotetaan 20 §:ää muutettavaksi lisäksi siten, että siitä poistettaisiin sana ”tahtomattaan”. Pykälän otsikkoa muutettaisiin samalla vastaamaan sen muuttunutta sisältöä.

Vaadittavan viiden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Koska 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, 20 §:ää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että viittaukset yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan poistettaisiin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

Pykälää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että sen 2 momentti poistettaisiin. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja kansalaisuudettomien kansalaisuuden saamista

helpotettaisiin jatkossakin hakemusten kiireellisellä käsittelyllä. Kiireellisestä käsittelystä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi pykälän 2 momentin sijaan uudessa 20 a §:ssä, jossa säädettäisiin myös hakemuksen käsittelyn enimmäiskestosta.

20 a §. Kiireellinen käsittely. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 20 a § koskien tiettyjen kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, kansalaisuusyleissopimus ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus edellyttävät pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuuden saamisen helpottamista jollakin tavalla. Näiden hakijaryhmien kansalaisuuden saamista helpotetaan nykyisin lyhyemmän asumisajan lisäksi kiireellisellä käsittelyllä, josta säädetään voimassa olevan 20 §:n 2 momentissa. Tästä ehdotetaan lisättävän uusi 20 a §, jossa säädettäisiin yleisen kiireellistä käsittelyä koskevan velvoitteen lisäksi myös enimmäiskestosta, jolloin hakemus olisi viimeistään ratkaistava.

Pykälän 1 momentti vastaisi pääosin voimassa olevaa 20 §:n 2 momenttia. Kiireellisen käsittelyn vaatimus koskisi jatkossakin kaikkien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemuksia eli sellaisten henkilöiden hakemuksia, joilla on Suomessa pakolaisen asema tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella tai joilla on ennen pysyvän oleskeluluvan saamista ollut oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Lisäksi vaatimus koskisi kaikkien kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksia. Kansalaisuudettoman määritelmästä säädettäisiin 2 §:n 3 kohdassa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset määräajasta, jonka kuluessa ehdotetussa 1 momentissa mainittujen ryhmien kansalaisuushakemukseen olisi viimeistään tehtävä päätös. Kansalaisuushakemus olisi ratkaistava viimeistään yhden vuoden kuluessa sen vastaanottamisesta, jos hakemus olisi täytetty asianmukaisesti ja siihen olisi liitetty kansalaistamista varten yleisesti tarvittava asiakirjaselvitys. Hakemusta ei esimerkiksi voitaisi pitää asianmukaisesti täytettynä, jos hakemuslomakkeen kohtia olisi jätetty kokonaan tyhjiksi. Hakemuksen käsittelyn kannalta pakollisena liitteenä olisi oltava muun muassa todistus joko kielitaitoedellytyksen täyttämistä tai vaihtoehtoisesti todistus perusteesta poiketa kielitaitoedellytyksestä. Jos hakemus jätettäisiin puutteellisenä ilman vaadittavia liitteitä, ei määräajan kulumisen vielä alkaisi. Hakemuksen käsittelyajan alkamiseen ei kuitenkaan vaikuttaisi, pidettäisiinkö esimerkiksi hakemukseen liitettyä todistusta lopulta riittävänä kielitaidon osoittamiseen tai kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseen, vaan tällainen arviointi kuuluisi normaaliin kansalaisuushakemuksen käsittelyyn. Jos asiassa tarvittaisiin lisäselvitystä, käsittelyaika keskeytyisi Maahanmuuttoviraston pyytäessä lisäselvitystä ja jatkuisi jälleen selvitysten saavuttua.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännökset poikkeuksista kansalaisuushakemusten käsittelyn määräaikaan. Päätös kansalaisuushakemukseen voitaisiin tehdä yhtä vuotta pidemmän ajan kuluessa, jos asian käsittely edellyttäisi poikkeuksellisen monimutkaisten kysymysten ratkaisemista. Nämä kysymykset voisivat koskea tosiseikkoja, kuten hakemuksen ratkaisemisen kannalta välttämätöntä maatietoa, jota Maahanmuuttovirastossa ei olisi saatavilla aiempien hakemusasioiden käsittelyn perusteella. Kyse voisi olla myös sellaisista oikeudellisista seikoista, jotka edellyttäisivät aiempaan päätöskäytäntöön verrattuna uutta ja laajaa selvittämistä. Lähtökohtaisesti pelkästään esimerkiksi sitä, että Maahanmuuttovirasto joutuu harkitsemaan jonkin laissa säädetyn kansalaistamisen yleisen edellytyksen poikkeusperustetta, ei voitaisi yksinään pitää riittävänä perusteena poiketa laissa säädetystä määräajasta. Myöskään esimerkiksi selvitettyyn henkilöllisyyteen tavanomaisesti liittyvät kysymykset eivät muodostaisi perustetta yhden vuoden käsittelyajasta poikkeamiseen.

Ehdotettavan säännöksen mukaan yhden vuoden käsittelyajasta voitaisiin lisäksi poiketa, jos päätöksenteko lykkääntyisi Maahanmuuttovirastosta riippumattomista syistä. Tästä olisi kyse esimerkiksi silloin, kun kansalaisuushakemusta ei voitaisi ratkaista sen vuoksi, että jossakin toisessa viranomaisessa olisi kesken sellainen asia, jonka ratkaisua koskeva tieto vaikuttaisi olennaisesti siihen, voidaanko hakijalle myöntää kansalaisuus. Toiselta viranomaiselta saatavan tiedon pitäisi olla välttämätön arvioitaessa sitä, täyttääkö henkilö kansalaistamisen edellytykset. Joissakin tilanteissa kansalaisuushakemuksen käsittelyssä voidaan joutua odottamaan tietoa esimerkiksi poliisissa tai tuomioistuimessa vireillä olevan rikosasian päättymisestä. Kyseeseen voisi tulla myös muun ohella tilanne, jossa toisen viranomaisen antamalla lausunnolla on keskeinen merkitys hakemuksen ratkaisemisen kannalta. Kansalaisuushakemus tulisi ratkaista hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on saanut päätöksenteon tueksi toiselta viranomaiselta tarvittavan tiedon.

21 §. Pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset. Pykälässä säädetään siitä, millä perusteilla asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakija on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen. Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Poikkeuksen taustalla on pohjoismainen kansalaisuussopimus, jolla pyritään sopimuksen 1 artiklan mukaisesti helpottamaan Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus.

Tässä esityksessä ehdotetaan 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen yleisen asumisaikaedellytyksen pidentämistä kahdeksaan vuoteen siten, että samalla luovuttaisiin voimassa olevan lain sisältämästä jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Sen vuoksi myös 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi teknisluonteisesti siten, että siitä poistettaisiin yhtäjaksoiseen asumisaikaan viittaava sana ”keskeytyksettä”. Vaadittavan asumisajan pituuteen ei ehdoteta muutoksia tässä esityksessä. Vaadittavan kahden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Kuten nykyisin, lähtökohtana olisi se, että hakija täyttäisi myös muut kansalaistamisen edellytykset. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

22 §. Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset. Pykälässä säädetään siitä, millä perusteilla asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakija on Suomen kansalaisen puoliso. Suomen kansalaisen puolisolle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos 1) puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta tai kuolleen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä puolisonsa kanssa vähintään kolme vuotta ennen tämän kuolemaa ja 2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Pykälän taustalla on kansalaisuusyleissopimus, jonka 6 artiklan 4 kappaleen a kohdan mukaisesti kansalaisuuden saamista on helpotettava sopimusvaltion kansalaisten puolisoille.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuus voitaisiin myöntää siinä mainituilla perusteilla viiden vuoden asumisajan jälkeen. Vaadittavan viiden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Koska 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, myös 22 §:n 2 kohtaa muutettaisiin siten, että viittaukset yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan poistettaisiin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

22 a §. *Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen.* Kansalaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 22 a §, joka koskisi ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoiden asumisajasta poikkeamista. Voimassa olevan 18 §:n mahdollistamaa poikkeusta on käytännössä sovellettu ennen kaikkea Suomen ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoihin siten, että kansalaisuus on voitu myöntää heille kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Tällaisesta poikkeusperusteesta olisi tarkoitus säätää aiempaa tarkemmin.

Uudessa pykälässä säädettäisiin ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoita koskevasta poikkeuksesta. Kansalaistamisen edellytyksenä olevasta asumisajasta voitaisiin tällaisten hakijoiden osalta poiketa siten, että kansalaisuus voitaisiin myöntää heille kahden vuoden asumisajan jälkeen. Kuten nykyisinkin, lähtökohtana olisi se, että he täyttäisivät muut kansalaistamisen edellytykset. Mahdollisuus poikkeamiseen olisi tarpeen siksi, että ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden työtehtäviin kuuluu Suomen edustaminen ulkomailla ja heidän puolisoitensa on sen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä. Diplomaattipassi voidaan myöntää vain Suomen kansalaisille, ja sen merkitys koko perheen turvallisuuden takaajana korostuu erityisesti korkean uhkatason kriisimaissa. Valtion etu ja asioiden hoitaminen puoltaisivat tällaista poikkeusta.

Ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden työhön kuuluu ulkomaanjaksoja, jotka kestävät noin kahdesta kahdeksaan vuotta, ja niiden välissä on noin kahden vuoden jaksoja Suomessa. Huomioimalla Suomen ulkoasiainhallinnon palveluksessa työskentelevien henkilöiden puoliset ja mahdollistamalla asumisajasta poikkeaminen tällaisten henkilöiden osalta myötävaikutettaisiin osaltaan siihen, että Suomen asioita voidaan ulkomaille valita hoitamaan siihen parhaiten soveltuvat henkilöt, kun osa tällaisista työntekijöistä ei jatkossa valitsisi Suomessa pysymistä sitä varten, että heidän puolisonsa voisivat täyttää kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevan asumisajan. Ehdotettavan erillisen poikkeusperusteen tarkoituksena on mahdollistaa asumisajan kerryttäminen kansalaisuutta varten ilman merkittäviä kielteisiä vaikutuksia Suomen ulkomaanedustukseen.

Poikkeamismahdollisuus koskisi ehdotuksen mukaan sellaista henkilöä, jonka puoliso on Suomen kansalainen ja työskentelee Suomen valtion diplomaattisen edustuston, siihen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa. Ulkomailla oleskellut jaksot kuuluvat kaikkien ulkoasiainhallinnon yleisuran virkamiesten työn luonteeseen riippumatta siitä, onko ulkomaille siirtymisen taustalla laissa säädettyä velvollisuutta. Asumisaikaedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaisesti poiketa riippumatta siitä, onko ulkomaille siirtymisen taustalla ollut laissa säädetty velvollisuus.

Vaadittavan kahden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

23 §. *Kanssahakijan osalta tehtävät poikkeukset.* Pykälässä säädetään siitä, millä perusteilla kansalaistamisen edellytyksistä voidaan poiketa kanssahakijan osalta. Alle 15-vuotiaalle kanssahakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohdan estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Kanssahakijalle, joka on täyttänyt 15 vuotta, voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Pykälän taustalla on kansalaisuusyleissopimus, jonka 6 artiklan 4 kappaleen c kohdan mukaisesti kansalaisuuden saamista on helpotettava sellaisille lapsille, joiden vanhemmista toinen saa sopimusvaltion kansalaisuuden.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 15 vuotta täyttäneeltä kanssahakijalta edellytettäisiin viiden vuoden asumisaikaa. Kansalaisuuden saamista helpotettaisiin tällä tavoin yleistä lyhyemmällä asumisajalla. Kanssahakijan kansalaisuuden saamiseen vaikuttaisi myös se, että kanssahakijalle voidaan voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää Suomen kansalaisuus hakemuksesta vain yhdessä hakijan kanssa. Käytännössä vanhempansa hakemuksessa kanssahakijana oleva lapsi ei siten voi saada kansalaisuutta, ellei myös hänen vanhempansa saa sitä. Jotta kanssahakija voisi saada kansalaisuuden yhdessä vanhempansa kanssa, myös vanhemman olisi siten lähtökohtaisesti täytettävä asumisaikaedellytys ja muut kansalaistamisen edellytykset.

Vaadittavan viiden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Koska 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, myös 23 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että viittaukset yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan poistettaisiin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

24 §. Lapsen kansalaistaminen. Pykälässä säädetään lapsen kansalaistamisesta hakemusmenettelyssä. Lapselle voidaan eräin edellytyksin myöntää Suomen kansalaisuus huoltajan tai edunvalvojan tekemästä hakemuksesta. Kansalaisuus voidaan myöntää, jos: 1) hakemuksen tekijä on Suomen kansalainen ja lapsi asuu hakemuksen tekijän luona; tai 2) kansalaistamiselle muutoin on lapsen etuun liittyvä painava syy. Pykälän 1 momentissa tarkoitettulle lapselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohdan estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on alle 15-vuotias ja lapsen varsinainen asunto ja koti on Suomessa. Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä edellyttäen, että lapsen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Jos 3 momentissa tarkoitettu lapsi on entinen Suomen kansalainen tai pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä hakemuksen hyväksymiselle on kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

Pykälän taustalla on kansalaisuusyleissopimus, jonka 6 artiklan 4 kappaleen c kohdan mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa kansalaisuuden saamista lapsille, joiden vanhemmista toinen on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden. Pykälää on käytännössä sovellettu huomattavasti harvemmin kuin kanssahakijoita koskevaa 23 §:ää, koska lapset saavat kansalaisuuden hakemuksen perusteella useimmiten kanssahakijoina yhdessä vanhempansa kanssa.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 15 vuotta täyttäneeltä lapselta edellytettäisiin viiden vuoden asumisaikaa. Muutos vastaisi 15 vuotta täyttäneen kanssahakijan osalta 23 §:n 2 momenttiin ehdotettavaa muutosta.

Vaadittavan viiden vuoden asumisajan täyttymistä tarkasteltaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta käsin. Koska 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin, myös 24 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että viittaukset yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan poistettaisiin. Ulkomaanpäivät vaikuttaisivat asumisajan laskentaan tässä esityksessä ehdotettavan 16 §:n mukaisesti.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei mainittaisi enää entistä Suomen kansalaista, koska entinen Suomen kansalainen saa Suomen kansalaisuuden

ilmoituksesta voimassa olevan kansalaisuuslain 29 §:n perusteella ilman, että edellytyksenä on Suomessa asuminen. Kyseinen momentti koskisi jatkossa vain Pohjoismaan kansalaisia.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kansalaisuuslain 51 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin viranomaisten tehtävistä hakemuksen, ilmoituksen ja kansalaisuusaseman määrittämisestä koskevan asian vireillepanossa ja käsittelyssä, käsittelymaksun suorittamisesta pantaessa asia vireille kunniakonsulaatissa sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön järjestämisestä toimien tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi ja tiedonvälityksestä huolehtimiseksi Suomen kansalaisuutta koskevissa asioissa. Tarkemmat säännökset sisältyvät valtioneuvoston kansalaisuudesta annettuun asetukseen (293/2013). Asetusta ei ole tarkoitus muuttaa kansalaisuuslain asumisaikaa koskevien säännösten muuttamisen yhteydessä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan syksyllä 2024. Lain täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi laki voi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan joidenkin kuukausien kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Maahanmuuttovirasto tarvitsee lainmuutosten edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen joitakin kuukausia.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksistä. Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kansalaistamista varten vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin kahdeksaan vuoteen, asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että kansalaistamista varten vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin myös useille sellaisille hakijaryhmille, joiden asumisajasta voidaan poiketa. Muutosten myötä kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika pitenisi siten yleisesti.

Siirtymäsäännöksissä ehdotetaan sen vuoksi säädettäväksi, että asumisajan osalta sovellettaisiin voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentin 2 kohtaa, 14 §:n 1 momentin 3 kohtaa, 15, 16, 18, 18 a, 20 ja 22 §:ää, 23 §:n 2 momenttia ja 24 §:n 3 momenttia, jos hakemus on tehty ennen ehdotettavien lainmuutosten voimaantuloa. Kansalaisuushakemuksen käsittelymaksu perustuu omakustannuseriaatteen ja on satoja euroja (vuonna 2024 sähköisestä hakemuksesta 490 euroa ja paperilomakkeelle tehdystä hakemuksesta 690 euroa). Kansalaisuushakemusten käsittelyajat vaihtelevat muutamista kuukausista yli kahteen vuoteen. Ehdotettujen muutosten tullessa voimaan on siten vireillä sellaisia kansalaisuushakemuksia, joiden tekijät ovat jättäneet hakemuksensa siksi, että he ovat arvioineet täyttävänsä edellytykset voimassa olevien kansalaisuuslain säännösten ja Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevien tietojen perusteella. Tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia on siten perusteltua soveltaa niihin hakemuksiin, jotka tehdään tässä esityksessä ehdotettujen muutosten tultua voimaan.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta seurataan sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Seuranta toteutetaan Maahanmuuttovirastolta saatavan ja muun palautteen perusteella. Huomiota kiinnitetään myös kansalaisuushakemuksiin tehtyjä päätöksiä koskeviin tilastoihin. Kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja tarkastellaan osana Maahanmuuttoviraston tulosohejausta ja laillisuusvalvontaa. Hakemusten käsittelyajoille on asetettu tulostavoitteet Maahanmuuttoviraston tulossopimuksessa 2024–2028. Käsittelyaikojen kehittymistä sekä Maahanmuuttoviraston toimeenpanemia kehittämistoimenpiteitä seurataan kuukausittaisessa tulosseurannassa. Tässä

esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä käsittelyaikaa, jonka toteutumista tullaan sisäministeriössä seuraamaan.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa koskeviin säännöksiin. Kansalaistamisen edellytyksiin tullaan ehdottamaan muutoksia myös kahdessa muussa hallituksen esityksessä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja keväistuntokaudella 2025.

Toisessa vaiheessa toteutetaan muun muassa toimeentuloa, nuhteettomuutta ja henkilöllisyyden selvittämistä koskevat hallitusohjelmakirjaukset. Lisäksi toiseen vaiheeseen kuuluu kansalaisuuden menettämistä ja peruuttamista koskevat kirjaukset. Eri ratkaisuvaihtoehtoja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi selvitetään parhaillaan sisäministeriössä. Siten 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. Esimerkiksi nuhteettomuus- ja toimeentuloedellytys kuuluvat kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin, joista säädetään lain 13 §:ssä, joten muutoksia tultaneen ehdottamaan ainakin mainittuja edellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

Kolmas vaihe tulee sisältämään kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevia ehdotuksia. Tätä varten sisäministeriön johdolla selvitetään ensin muun muassa sitä, millainen kansalaisuuskoe otetaan käyttöön ja mikä taho hallinnoi kokeen suorittamista. Kansalaisuuskoea koskevaa selvitystä varten on perustettu poikkihallinnollinen työryhmä. Selvityksen on tarkoitus valmistua kesällä 2024. Tässä vaiheessa kokeen sisällöstä ja järjestämisestä ei ole vielä tarkempaa tietoa. Hallitusohjelman mukaisena lähtökohtana joka tapauksessa on, että kansalaistamisen edellytykseksi tullaan asettamaan kansalaisuuskokeen hyväksytty suorittaminen. Suomessa ei vielä ole käytössä kansalaisuuskoea, joten käytännössä kyse on uudesta kansalaistamisen edellytyksestä, joka henkilön tulee täyttää Suomen kansalaisuuden saadakseen.

Edellä kuvatun mukaisesti samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan vaiheittain erillisillä hallituksen esityksillä. Kyseessä on laaja useiden hallitusohjelmakirjausten muodostama kokonaisuus, jonka tavoitteena on korostaa onnistunutta kotoutumista. Tätä tavoitetta toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti kiristämällä kansalaistamisen edellytyksiä. Nyt ehdotettujen asumisaikaa koskevien muutosten lisäksi myös muihin kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kohdistuu muutostavoitteita. Tulevien muutosten vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa vielä mahdollista tarkemmin arvioida, mutta kuten myös esityksen luvussa 4.2 on todettu, eri muutosten vaikutukset tulevat oletettavasti kumuloitumaan. Huomioiden suunnitteilla olevat muutokset on todennäköistä, että vaikutukset esimerkiksi eri ihmisryhmiin tulevat olemaan kokonaisuutena merkittävämmät, mitä tässä esityksessä ainoastaan asumisaikaan kohdistuvien muutosten osalta on arvioitavissa. Siten tulevissa hallituksen esityksissä pyritään arvioimaan uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti eri vaikutuslajien osalta. Yhteisvaikutuksia on tarkoitus arvioida myös erityisesti valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Kansalaisuutta koskevat 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.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 1/1998 vp, s. 77/I). Kansalaisuus muodostaa kuitenkin edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja on siten jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2/I).

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 77/I) on todettu, että suoraan Suomen kansalaisuuteen on kytketty äänioikeus valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä (14 § 1 mom.), vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa (27 § 1 mom.) ja tasavallan presidentin vaalissa (54 § 1 mom.) sekä valtioneuvoston jäsenyys (60 § 1 mom.). Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.). Maanpuolustusvelvollisuus koskee 127 §:n mukaan Suomen kansalaisia. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Perustuslain 27 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Perustuslain 54 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluvien ministerien on oltava rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Suomen kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella tuo siten useita äänioikeuksia ja kelpoisuuksia. Ainoastaan presidentin vaaleissa vaalikelpoisia ovat yksinomaan syntyperäiset Suomen kansalaiset. Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ja perustuslain 9 §:n 3 momentin mukainen suoja maasta karkottamiselta koskevat kaikkia Suomen kansalaisia.

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Valiokunta katsoi, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei valiokunnan mukaan siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Tässä esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuslakiin sellaisia muutoksia, joilla lisättäisiin kansalaistamiseen liittyvää harkintaa nykyiseen verrattuna.

12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäävät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustelujen mukaan selvää kuitenkin on, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa olevaan yleiseen yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Lausekkeella ei edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (mm. PeVL 68/2022 vp, s. 3, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2). Ne on myös pystyttävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 54/2022 vp, s. 3, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 38/2006 vp, s. 2, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 3).

Kansalaisuuslaissa olevat poikkeukset kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta perustuvat osittain kansainvälisten sopimusten vaatimuksiin. Niitä on pidetty myös muilta osin hyväksyttävinä (PeVM 8/2002 vp, PeVM 8/2010 vp). Tässä esityksessä ei ehdoteta yleiseen asumisaikaedellytykseen kokonaan uusia poikkeuksia.

Suomen edustuston työntekijän puoliso on aikaisemmin mainittu 18 §:n perusteluissa esimerkkinä sellaisesta hakijasta, jolle kansalaisuus voitaisiin myöntää kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen (HE 80/2010 vp, s. 33). Pykälää on myös vakiintuneesti sovellettu tällaisessa tilanteessa. Tästä poikkeusperusteesta ehdotetaan jatkossa säädettäväksi uudessa 22 a §:ssä. Kyse olisi Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puolisoiden positiivisesta erityiskohtelusta, joka on tarpeen siksi, että näiden on Suomen edustukseen liittyvien ulkomaanjaksojen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä. Uuden pykälän sisältämät säännökset eivät merkitsisi muutosta nykyiseen oikeustilaan, mutta vakiintunut soveltamistilanne ilmaistaisiin lain sanamuodossa nykyistä tarkemmin ja täsmällisemmin.

Tässä esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti sitä, että kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin. Lisäksi useisiin muihin poikkeusperusteisiin liittyvää asumisaikaa pidennettäisiin vuodella. Valtiot voivat valita erilaisten keinojen joukosta, miten joidenkin ryhmien kansalaisuuden saamista helpotetaan. Yleistä lyhyempi asumisaika on yksi näistä vaihtoehdoista. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuuden saamista helpotettaisiin jatkossakin siten, että heidän kansalaisuushakemuksensa käsiteltäisiin kiireellisinä. Kiireellistä käsittelyä tehostamaan ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa.

Vaikka kansainvälisen suojelun saaminen ei enää olisi sellaisenaan peruste asumisajasta poikkeamiselle, myös kansainvälistä suojelua saavan hakijan asumisajasta voitaisiin jatkossakin poiketa erilaisilla muilla kansalaisuuslain mukaisilla perusteilla. Jos hakija täyttäisi kielitaidoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttämistä, hänellä olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden asumisajan perusteella. Samalla tavoin esimerkiksi Suomen kansalaisen puolisolle ehdotettava viiden vuoden asumisaika voisi koskea myös kansainvälistä suojelua saavaa hakijaa.

Edellä jaksossa 2.5 on todettu, että pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta. Tällaisten henkilöiden kansalaisuushakemuksilla olisi jatkossa vuoden enimmäiskäsittelyaika. Tällä tavoin lyhennettäisiin osaltaan ennen kansalaisuuden saamista kuluva aikaa, mikä lieventäisi käytännössä jonkin verran kansainvälistä suojelua saaviin hakijoihin kohdistuvien muiden muutosten vaikutusta. Enimmäiskäsittelyaika koskisi myös sellaisia kansainvälistä suojelua saavia hakijoita, joiden asumisajasta voitaisiin poiketa jollakin muulla kansalaisuuslain mukaisella perusteella, kuten kielitaidoedellytyksen täyttymisen vuoksi.

Ehdotettavia muutoksia voitaisiin siten pitää yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmasta mahdollisina, vaikka kansalaistamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa koskevat poikkeukset supistuisivat nykyiseen verrattuna. Lakiin jäisi edelleenkin useita perusteita asumisajasta poikkeamiselle, ja asumisaika olisi tällaisissa tilanteissa useamman vuoden yleisenä edellytyksenä olevaa lyhyempi. Tällä tavoin voitaisiin katsoa, että ehdotetut muutokset eivät muodostuisi kohtuuttomiksi.

Lasten kuulemiseen ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa omaan kansalaistamiseensa säilyisi ennallaan. Ehdotettujen muutosten merkitystä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta tarkastellaan lisää alla jaksossa 12.4.

12.3 Oikeusturvaa ja perusoikeuksien turvaamista koskevat perustuslain säännökset

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämistä ja sitä, että asumisaikaedellytyksestä ei jatkossa voitaisi enää poiketa nimenomaisesti sillä perusteella, että hakija on kansainvälistä suojelua saava henkilö. Kuten edellä on todettu, asumisajan pidentämistä pyritäisiin kuitenkin tasapainottamaan osittain tehostamalla kiireellistä käsittelyä, joka on säädetty kansalaisuudettomien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemuksille.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta (HE 309/1993 vp, s. 74). Pykälän 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, joihin asian viivytyksetön käsittely kuuluu. Perustuslaissa asetettu käsittelyn joutisuusvaatimus on toistettu hallintolain (434/2003) 23 §:ssä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten

luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamisvelvollisuuden toteutumisen keinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen (HE 309/1993 vp, s. 75). Perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3).

Perustuslain 21 §:stä tai hallintolaista ei seuraa asian käsittelylle kiinteää määräaikaa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet kantaa päätöksissään Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoihin sekä kansalaisuusasioissa että oleskelulupa- ja turvapaikka-asioissa (esim. OKV/530/70/2020, EOAK/4068/2016, EOAK/1141/2021). Näissä ratkaisuissa käsittelyaikoja on arvioitu myös perustuslain ja hallintolain viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen näkökulmasta. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut voimassa olevaa ulkomaalaislakia säädettäessä kantaa käsittelyaikoihin, ja todennut, että perustuslain 21 §:n näkökulmasta on tärkeä löytää asioiden käsittelyaikoja lyhentäviä ratkaisuja (PeVL 4/2004 vp, s. 15).

Kansalaisuushakemuksille ei ole säädetty laissa enimmäiskäsittelyaikaa, mutta kuten esityksessä on aiemmin tuotu esiin, kaikkien hakemusten keskimääräinen käsittelyaika on verrattain pitkä. Tämän lisäksi kiireellinen käsittely ei ole aina käytännössä toteutunut niiden henkilöryhmien kohdalla, joiden hakemukset on laissa säädetty käsiteltävän kiireellisesti. Siten nykyisten käsittelyaikojen ei välttämättä voida kaikissa tapauksissa katsoa täysin täyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista vaatimusta viivytyksettömästä käsittelystä.

Tämän esityksen ehdotuksilla voidaan lainsäädännön keinoin osaltaan vahvistaa asian käsittelyn joutuisuutta sekä tukea viivytyksetöntä hallintoasian käsittelyä. Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle ehdotettavan yhden vuoden enimmäiskäsittelyajan voidaan katsoa toteuttavan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista vaatimusta viivytyksettömästä käsittelystä voimassa olevaa kansalaisuuslain sääntelyä tehokkaammin. Siten esityksellä edistetään perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joita olisi syytä tarkastella muutoin perustuslain 21 §:n kannalta. Enimmäisajan rajaamista kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asioihin voidaan pitää tarpeellisenä positiivisena erityiskohteluna näille ryhmille, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava.

12.4 Kansainväliset sopimukset ja unionin oikeus

Oikeus kansalaisuuteen on tunnustettu yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklassa. Se sisältyy kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 37/1970) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (SopS 26 ja 27/2016). Oikeus kansalaisuuteen kuuluu myös eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 4 artiklassa mainittuihin periaatteisiin. Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report to the European Convention on Nationality, s. 7) mukaan jokaisen oikeus kansalaisuuteen merkitsee valtioiden kannalta keskeisesti sitä, että näillä on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta eli estää kansalaisuudettomaksi jäämistä.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Lapsen oikeus kansalaisuuteen on mainittu erikseen myös lapsen oikeuksista tehdystä yleissopimuksessa (SopS 59 ja 60/1991). Kyseisessä sopimuksessa tarkoitetaan lapsella 1 artiklan mukaan jokaista

alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Alla tarkastellaan tarkemmin sopimuksen eri määräyksiä, jotka liittyvät lapsen kansalaisuuden saamiseen.

Lapsen oikeuksista tehdyn sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltiot ryhtyvät 2 kappaleen mukaan kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Lapsen oikeuksista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen edun ensisijaisuutta yleiskommentissaan nro 14 vuodelta 2013 (CRC/C/GC/14). Komitea on yleiskommenttinsa 30 kohdassa korostanut, että hallintoviranomaiset tekevät kaikilla hallinnon tasoilla hyvin laaja-alaisia päätöksiä, joihin kuuluvat muun muassa kansalaisuuden myöntämistä koskevat päätökset. Hallintoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava päätöksiä.

Lapsen oikeuksista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen mukaan lapsi on rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteutumisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton. Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan 1 kappaleen mukaan kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti.

Lapsen oikeuksista tehdyn sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen oikeutta tulla kuulluksi yleiskommentissaan nro 12 vuodelta 2009 (CRC/C/GC/12). Sopimusvaltioiden pitäisi yleiskommentin 20 kohdan mukaan olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä. Se, että lapsen oikeus ilmaista näkemyksiään toteutuu, edellyttää 25 kohdan mukaan sitä, että lapsen kuulemisesta vastaavat henkilöt sekä lapsen vanhemmat tai huoltaja kertovat lapselle keskeisistä asioista, eri vaihtoehdoista, mahdollisesti tehtävistä päätöksistä ja niiden seurauksista. Tämä tiedonsaantioikeus on hyvin merkittävä, sillä se on perusedellytys sille, että lapsi tekee selkeitä päätöksiä.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan. Muutokset koskevat ainoastaan kansalaisuuden saamista kansalaisuuslain 3 luvun mukaisessa

hakemusmenettelyssä. Niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kansalaisuuden saamiseen kansalaisuusilmoituksen perusteella (kansalaisuuslaki 4 luku). Esityksessä ei niin ikään ehdoteta muutoksia siihen, millä perusteilla lapsi saa Suomen kansalaisuuden esimerkiksi syntyessään suoraan lain nojalla (kansalaisuuslaki 2 luku).

Ehdotettavilla muutoksilla on lasten kannalta merkitystä erityisesti siltä osin, että 15 vuotta täyttäneeltä lapselta vaadittavaa asumisaikaa nostettaisiin neljästä viiteen vuoteen. Alle 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta edellytyksenä olisi jatkossakin se, että hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa silloin, kun kansalaisuushakemus ratkaistaan. Koska lapsi saa kansalaisuuden hakemuksen perusteella useimmiten yhdessä huoltajansa kanssa, myös huoltajan asumisajan täyttymisellä on merkitystä lapsen kansalaisuuden saamiselle.

Kansalaistamisen yhteydessä lapsen etuna voidaan pitää sitä, että hän saisi asuinmaansa kansalaisuuden, koska hän ei silloin ole maassa ulkomaalainen eikä esimerkiksi tarvitse oleskelulupaa. Myös perheen yhteistä kansalaisuutta voidaan pitää lapsen etuna. Lapsella on oikeus myös kansalaisuuden säilyttämiseen, ja alkuperäinen kansalaisuus on osa lapsen identiteettiä. Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lasta on kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti 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. Lapsen kuulemista koskeviin säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia.

Lapset voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti kansalaistaa yhdessä huoltajansa kanssa, mihin ei ehdoteta tässä esityksessä muutoksia. Kansalaisuuslaki mahdollistaa siten jatkossakin sen, että koko perhe voidaan kansalaistaa samanaikaisesti. Perheiden kansalaisuuden saamista on helpotettu 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).

Lapsi voidaan lisäksi jatkossakin kansalaistaa yksin kansalaisuuslain 24 §:n mukaisilla edellytyksillä, joihin ei ehdoteta muita muutoksia kuin 15 vuotta täyttäneeltä lapselta vaadittavan asumisajan pidentämistä neljästä viiteen vuoteen. Hakemuksen voi jatkossakin tehdä lapsen puolesta hänen huoltajansa tai edunvalvojansa.

Myös kansalaisuudeton tai kansainvälistä suojelua saava lapsi voidaan jatkossakin kansalaistaa sekä kanssahakijana että kansalaisuuslain 24 §:n mukaisesti pelkästään hänen puolestaan tehdyn hakemuksen perusteella. Jatkossa 15 vuotta täyttäneen lapsen olisi täytettävä neljän vuoden sijaan viiden vuoden asumisaika, mikä koskisi myös kansalaisuudettomia ja kansainvälistä suojelua saavia 15 vuotta täyttäneitä lapsia. Kansalaisuuden saaminen kanssahakijana edellyttäisi jatkossakin sitä, että myös hakijana olevalle huoltajalle voidaan samalla myöntää kansalaisuus. Kansalaisuudettomalta hakijalta vaadittava asumisaika ehdotetaan nostettavaksi neljästä viiteen vuoteen, samoin esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävältä hakijalta vaadittava asumisaika.

Niin kansalaisuudettoman kuin myös kansainvälistä suojelua saavan lapsen olisi näillä edellytyksillä mahdollista saada kansalaisuus viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen, vaikka asumisajasta ei jatkossa voitaisikaan enää poiketa nimenomaan kansainvälisen suojelun perusteella. Alle 15-vuotiaan lapsen Suomessa asumiselta ei edellytettäisi jatkossakaan tiettyä vuosimäärää.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; *Euroopan ihmisoikeussopimus*) lisäpöytäkirjoineen ei sisällä sellaista määräystä, joka koskisi oikeutta kansalaisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on todennut, että kansalaisuuden mielivaltaista epäämistä voidaan arvioida sopimuksen 8 artiklan mukaisen yksityiselämän suojan kannalta (mm. Karashev v. Suomi, 31414/96, 12.1.1999). EIT on arvioinut kansalaisuuden saamista lisäksi sopimuksen 14 artiklan mukaisen syrjinnän kiellon kannalta (mm. Genovese v. Malta, 53124/09, 11.10.2011). Kansalaisuutta varten edellytettävästä asumisajasta EIT on todennut, että tietyn asumisajan tai avioliiton keston edellyttäminen on yleistä kansalaisuuden myöntämisestä koskevassa lainsäädännössä (Savoia and Bounegru v. Italia, 8407/05, 16.2.2006). EIT on arvioinut useissa tapauksissa myös kansalaisuuden menettämistä (mm. Ramadan v. Malta, 76136/12, 21.6.2016; K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta, 42387/13, 9.3.2017).

Myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on käsitellyt ratkaisuissaan kansalaisuuden menettämistä (mm. Rottmann v. Freistaat Bayern, tuomio 2.3.2010 C-135/08; Tjebbes ja muut v. Alankomaat, tuomio 12.3.2019 C-221/17). Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien menettäminen kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita unionin kansalaisen oikeuksien menettämisestä aiheutuu henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen. EUT:n mukaan unionin oikeus ei estä jäsenvaltioita säättämästä tietyin edellytyksin kansalaisuuden menettämisestä. Tapauksissa on kuitenkin arvioitava sitä, onko jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisen aseman menettäminen suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Suomen kansalaisuutta ei voi jatkossakaan menettää siten, että henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. Kansalaisuuslain tavoitteita määrittää keskeisesti lain tarkoitus estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta. Tämä periaate ohjaa viranomaisten toimintaa ja harkintavallan käyttöä. Kansalaisuuslaissa on erikseen säädetty, että lain säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuudesta vapautumisesta ei saa soveltaa, jos henkilöstä niiden soveltamisen seurauksena tulisi kansalaisuudeton. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia mainittuun sääntelyyn.

Henkilö ei tässä esityksessä ehdotettavien muutosten perusteella voisi menettää Suomen ja sen myötä unionin kansalaisuutta nykyistä useammissa tilanteissa. Unionin oikeus ei estäisi kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan nostamista tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti. Ehdotettavat muutokset eivät kohdistuisi Suomen kansalaisiin, jotka ovat samalla unionin kansalaisia.

Tämän esityksen jaksossa 4.2.3 on käsitelty unionin kansalaisuutta ja siihen liittyviä oikeuksia. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan perusteella unionin kansalaisia ovat kaikki he henkilöt, joilla on jonkin unionin jäsenvaltion kansalaisuus. EUT:n mukaan artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiaassa voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi, tuomio 8.11.2011 C-34/09).

Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia siihen, miten pitkän ajan kuluttua Suomessa asuva henkilö voi saada hakemuksen perusteella Suomen kansalaisuuden ja, jos hän on kolmannen maan kansalainen, sen myötä myös unionin kansalaisuuden. Ehdotetut muutokset eivät sen sijaan vaikuta unionin kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää Suomessa unionin kansalaisen

oikeuksiaan. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset eivät kohdistu esimerkiksi unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen.

Kansalaistamista koskevia määräyksiä sisältyy eurooppalaiseen kansalaisuusyleissopimukseen, pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja pohjoismaiseen kansalaisuussopimukseen. Muutokset kansalaistamista varten vaadittavaan asumisaikaan toteutettaisiin näiden sopimusmääräysten rajoissa, mitä käsitellään tarkemmin alla.

12.5 Kansalaistamisen edellytykset ja helpottaminen

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Tässä esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti asumisajan pidentämistä kahdeksaan vuoteen. Kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olisi jatkossa kahdeksan vuoden asumisaika. Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa tällaisen asumisaikaedellytyksen, joka ei ylitä kymmentä vuotta.

Voimassa oleva kansalaisuuslaki sisältää joitakin sellaisia poikkeuksia asumisaikaan, joiden taustalla on kansainvälisten sopimusten määräyksiä. Kansalaistamista on helpotettu tällä tavoin kansainvälistä suojelua saaville, kansalaisuudettomille eli valtiottomille henkilöille, Suomen kansalaisten puolisoille sekä kanssahakijoina oleville lapsille ja eräille muille lapsille.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottomien henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Erityisesti on sopimusvaltion pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Näissä sopimuksissa edellytetään siten sekä pakolaisten että valtiottomien eli kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaistamisen helpottamista. Kummankin sopimuksen sanamuodossa on erikseen korostettu sitä, että sopimusvaltioiden on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ("They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings"). Hakemusten kiireellistä käsittelyä voidaan siten pitää keskeisenä keinona helpottaa näihin ryhmiin kuuluvien hakijoiden kansalaisuuden saamista. Jotta tässä esityksessä ehdotettua lakisääteistä käsittelyaikaa voitaisiin pitää kansainvälisten sopimusten mukaisena kansalaistamisen helpottamisena, tulee kiireellisen käsittelyn myös tosiasiallisesti toteutua. Kuten esityksessä on aiemmin jaksossa 10 kuvattu, lakisäateisen käsittelyajan toteutumista tullaan seuraamaan.

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään seuraavien henkilöiden kansalaisuuden saamista: a) sopimusvaltion kansalaisten puoliset, b) sopimusvaltion kansalaisten lapset, 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. Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (s. 9) mukaan näiden ryhmien kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa eri tavoin, esimerkiksi lyhyemmällä asumisajalla, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla.

Tässä esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti sitä, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisaikaa koskeva poikkeus poistettaisiin. Tähän ryhmään kuuluvien henkilöiden kansalaisuuden saamista helpotettaisiin kuitenkin myös jatkossa siten, että heidän kansalaisuushakemuksensa olisi lain mukaan käsiteltävä kiireellisenä ja tietyssä määräajassa. Lapsilta edellytettäisiin kansalaistamista varten jatkossa viiden vuoden asumisaikaa, jos he ovat täyttäneet 15 vuotta ennen hakemuksen ratkaisemista, samoin kansalaisuudettomilta ja Suomen kansalaisten puolisoilta. Näiden ryhmien kansalaisuuden saamista helpotettaisiin tällä tavoin jatkossakin lyhyemmällä asumisajalla. Tässä esityksessä huomioitaisiin siten kansainvälisten sopimusten määräykset pakolaisten, kansalaisuudettomien henkilöiden, sopimusvaltion kansalaisten puolisojen ja lasten kansalaisuuden saamisen helpottamisesta.

Kansalaisuusyleissopimuksen 5 artikla sisältää syrjinnän kiellon, jonka mukaan sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, 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. Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (Explanatory Report, s. 8) mukaan valtiot voivat syrjinnän kiellon estämättä kohdella joidenkin valtioiden kansalaisia suotuisammin ja esimerkiksi myöntää näille kansalaisuuden lyhyemmän asumisajan perusteella.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus edellyttää puolestaan sitä, että kansalaistamista koskevalla lainsäädännöllä ei syrjitä mitään erityistä kansalaisuutta. Sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleen mukaan sen määräysten ei ole tulkittava vaikuttavan sopimusvaltioiden kansalaisuutta tai kansalaistamista koskevaan lainsäädäntöön edellyttäen, että tällaiset säännökset eivät aiheuta syrjintää mitään erityistä kansalaisuutta kohtaan.

Pohjoismaisella kansalaisuussopimuksella pyritään sopimuksen 1 artiklan mukaisesti helpottamaan Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia Pohjoismaan kansalaiselta kansalaistamista varten edellytettävään kahden vuoden asumisaikaan. Pohjoismaiden kansalaisilta edellytettävä asumisaika säilyisi siten jatkossakin yleistä lyhyempänä. Eri kansainvälisten sopimusten kansalaisuutta koskevien määräysten valossa tällainen suotuisampi kohtelu muiden Pohjoismaiden kansalaisille ei muodostaisi kiellettyä syrjintää.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että pohjoismaisen yhteistyön pitkä perinne, Pohjoismaiden yhteiskunnallinen ja kulttuurinen samankaltaisuus sekä muutoinkin ilmenevä Pohjoismaiden yhteenkuuluvuus puoltavat tämän kaltaista eri asemaan asettamista ja että näistä seikoista muodostuu erilaistavalle sääntelylle sellainen hyväksyttävä peruste kuin perustuslaissa tarkoitetaan (PeVL 30/2002 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei Pohjoismaiden kansalaisten suotuisampi asema näyttäisi olevan ristiriidassa myöskään

kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen syrjinnän kieltoa koskevan 5 artiklan kanssa ja että sopimuksen perustelumuihistiossa todetun perusteella valtiot voivat tämänkaltaisissa tapauksissa kohdella suotuisammin tiettyjen toisten valtioiden kansalaisia (PeVM 2/2012 vp).

12.6 Muuta huomioitavaa

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslaissa olevan kansalaisuudettoman henkilön määritelmän muuttamista siten, että jaottelusta tahdomattaan ja tahdostaan kansalaisuudettomiin luovuttaisiin. Ehdotettu muutos olisi yhdenmukainen valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen kanssa. Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan valtiottomalla henkilöllä tarkoitetaan sellaista henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Tällaista henkilöä kutsutaan suomeksi nykyään yleisesti kansalaisuudettomaksi. Sopimuksessa oleva määritelmä ei sisällä jakoa tahdostaan ja tahdomattaan kansalaisuudettomiin henkilöihin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansalaisuuslain (359/2003) 2 §:n 4 kohta ja 14 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 14 §:n 1 momentin 3 kohta laissa 579/2011,
muutetaan 2 §:n 3 kohta ja 13 §:n 1 momentin 2 kohta, 15, 16, 18, 18 a ja 20—22 §, 23 §:n 2 momentti ja 24 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentin 2 kohta, 15, 16, 18, 18 a ja 21 § laissa 579/2011, 20 § laissa 327/2009 ja 22 § osaksi laissa 579/2011, sekä
lisätään lakiin uusi 20 a ja 22 a § seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) *kansalaisuudettomalla* henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan;

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta (*asumisaikaedellytys*);

15 §

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Jos hakija on ennen jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä oleskellut Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otetaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä huomioon asumisaikaa laskettaessa. Edellytyksenä on, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista.

16 §

Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

Kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan hyväksytään Suomen ulkopuolella oleskelua yhteensä enintään 365 vuorokautta. Hakemuksen ratkaisemista edeltävän vuoden ajalta hyväksytään ulkomailla oleskelua kuitenkin yhteensä enintään 90 vuorokautta. Näiden määrien ylimeneviä ulkomaanpäiviä ei oteta mukaan asumisaikaa laskettaessa.

Yli viiden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella katkaisee asumisajan laskemisen. Asumisajan laskeminen alkaa tällöin uudelleen 14 §:n 1 momentin mukaisesti.

18 §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos:

- 1) hänellä on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun tai muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen; sekä
- 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kolme vuotta.

Lisäksi edellytyksenä on, että:

- 1) hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta;
- 2) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus; taikka
- 3) muutoin kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla perusteella on olemassa erittäin painava syy asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.

18 a §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos hän täyttää 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen ja:

- 1) hänellä on 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset kiinteät siteet Suomeen; ja
- 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta.

20 §

Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

Kansalaisuudettomalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta.

20 a §

Kiireellinen käsittely

Kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton.

Päätös hakemukseen on tehtävä viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos Maahanmuuttovirasto joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Päätös voidaan tehdä 2 momentissa säädettyä määräaikaa myöhemmin, jos asiassa on erityisen monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, tai päätöstä ei ole mahdollista tehdä Maahanmuuttovirastosta riippumattomista syistä.

21 §

Pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta.

22 §

Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Suomen kansalaisen puolisolle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos:

- 1) puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta tai kuolleen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä puolisonsa kanssa vähintään kolme vuotta ennen tämän kuolemaa; ja
- 2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta.

22 a §

Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen

Suomen kansalaisuus voidaan myöntää 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos:

- 1) hakijan puoliso on Suomen kansalainen ja työskentelee Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa; ja
- 2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta.

23 §

Kanssahakijan osalta tehtävät poikkeukset

Kanssahakijalle, joka on täyttänyt 15 vuotta, voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta.

24 §

Lapsen kansalaistaminen

Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos lapsen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta.

Jos 3 momentissa tarkoitettu lapsi on Pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä hakemuksen hyväksymiselle on kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 18.4.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansalaisuuslain (359/2003) 2 §:n 4 kohta ja 14 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 14 §:n 1 momentin 3 kohta laissa 579/2011,
muutetaan 2 §:n 3 kohta ja 13 §:n 1 momentin 2 kohta, 15, 16, 18, 18 a ja 20–22 §, 23 §:n 2 momentti ja 24 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentin 2 kohta, 15, 16, 18, 18 a ja 21 § laissa 579/2011, 20 § laissa 327/2009 ja 22 § osaksi laissa 579/2011, sekä lisätään lakiin uusi 20 a ja 22 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) **tahtomattaan** kansalaisuudettomalla henkilöä, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta ja joka on kansalaisuudeton ilman omaa tai huoltajansa tahtoa;

3) kansalaisuudettomalla henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan;

4) tahdostaan kansalaisuudettomalla henkilöä, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta ja joka on jäänyt kansalaisuudettomaksi omasta tai huoltajansa tahdosta;

(kumotaan 4 kohta)

13 §

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa (*asumisaikaedellytys*):

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta (*asumisaikaedellytys*);

a) viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksestä (**yhtäjaksoinen asumisaika**); tai

b) seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksestä (**kerätty asumisaika**);

14 §

Asumisajan alkaminen

Asumisaika alkaa:

3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella; tai

(kumotaan 1 mom. 3 kohta)

15 §

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Jos hakija on ennen jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä oleskellut Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otetaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä huomioon yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Edellytyksenä on, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista.

Hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena.

16 §

Yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen

Muut kuin lyhyet poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan. Yhtäjaksoinen

14 §

Asumisajan alkaminen

15 §

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Jos hakija on ennen jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä oleskellut Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otetaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä huomioon asumisaikaa laskettaessa. Edellytyksenä on, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista.

(kumotaan 2 mom.)

16 §

Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

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.

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 huomioon 13 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaista kerättyä asumisaikaa laskettaessa.

Yli kuusi kuukautta, mutta enintään vuoden kestäneitä tilapäisiä poissaoloja ei oteta mukaan yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Ne eivät kuitenkaan katkaise yhtäjaksoista asumisaikaa. Asumisaikaa laskettaessa yli vuoden kestäviin poissaoloihin sovelletaan kerättyä asumisaikaa.

18 §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos:

- 1) hänellä on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen; sekä
- 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on viimeksi kuluneet *kaksi* vuotta ollut *keskeytyksettä* Suomessa.

Lisäksi edellytyksenä on, että:

- 1) hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta;

Kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan hyväksytään Suomen ulkopuolella oleskelua yhteensä enintään 365 vuorokautta. Hakemuksen ratkaisemista edeltävän vuoden ajalta hyväksytään ulkomailla oleskelua kuitenkin yhteensä enintään 90 vuorokautta. Näiden määrien ylimeneviä ulkomaanpäiviä ei oteta mukaan asumisaikaa laskettaessa.

Yli viiden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella katkaisee asumisajan laskemisen. Asumisajan laskeminen alkaa tällöin uudelleen 14 §:n 1 momentin mukaisesti.

18 §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos:

- 1) hänellä on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun *tai* muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen; sekä
- 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *kolme* vuotta.

Lisäksi edellytyksenä on, että:

- 1) hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta;

Voimassa oleva laki

2) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus; taikka

3) muutoin on olemassa erittäin painava syy asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.

18 a §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hän täyttää 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen ja:

1) hänellä on 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset kiinteät siteet Suomeen; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *neljä* vuotta *keskeytyksettä* taikka yhteensä *kuusi* vuotta *15 ikävuoden täyttämisen jälkeen*, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta *keskeytyksettä*.

20 §

Kansainvälistä suojelua saavan tai tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos:

1) hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet *neljä* vuotta *keskeytyksettä*; tai

Ehdotus

2) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus; taikka

3) muutoin *kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulla perusteella* on olemassa erittäin painava syy asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle.

18 a §

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos hän täyttää 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen ja:

1) hänellä on 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset kiinteät siteet Suomeen; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *viisi* vuotta.

20 §

Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

Kansalaisuudettomalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *viisi* vuotta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

20 a §

(uusi)

Kiireellinen käsittely

Kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton.

Päätös hakemukseen on tehtävä viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos Maahanmuuttovirasto joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Päätös voidaan tehdä 2 momentissa säädettyä määräaika myöhemmin, jos asiassa on erityisen monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, tai päätöstä ei ole mahdollista tehdä Maahanmuuttovirastosta riippumattomista syistä.

21 §

21 §

Pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset

Pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta.

22 §

22 §

Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Voimassa oleva laki

Suomen kansalaisen puolisolle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos:

1) puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta tai kuolleen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä puolisonsa kanssa vähintään kolme vuotta ennen tämän kuolemaa; ja

2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet *neljä* vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

(uusi)

Ehdotus

Suomen kansalaisen puolisolle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos:

1) puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta tai kuolleen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä puolisonsa kanssa vähintään kolme vuotta ennen tämän kuolemaa; ja

2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *viisi* vuotta.

22 a §

Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen

Suomen kansalaisuus voidaan myöntää 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos:

1) hakijan puoliso on Suomen kansalainen ja työskentelee Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa; ja

2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta.

23 §

Kanssahakijan osalta tehtävät poikkeukset

Kanssahakijalle, joka on täyttänyt 15 vuotta, voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *neljä* vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

23 §

Kanssahakijan osalta tehtävät poikkeukset

Kanssahakijalle, joka on täyttänyt 15 vuotta, voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 *kohdassa säädetyn* estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *viisi* vuotta.

24 §

Lapsen kansalaistaminen

Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä edellyttäen, että lapsen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *neljä* vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Jos 3 momentissa tarkoitettu lapsi on entinen Suomen kansalainen tai pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä hakemuksen hyväksymiselle on kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

24 §

Lapsen kansalaistaminen

Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn estämättä, *jos* lapsen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet *viisi* vuotta.

Jos 3 momentissa tarkoitettu lapsi on Pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä hakemuksen hyväksymiselle on kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*
