

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 27/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 16/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Pihkanen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Minna Säävälä, työ- ja elinkeinoministeriö
- rikosylitarkastaja Ari Lahti, keskusrikospoliisi
- johtava asiantuntija Katariina Flinkman, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Marjo Tyynelä, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- juristi Reetta Peltonen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- asiantuntija Minna Mäkitalo, Aalto-yliopisto
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- vs. toiminnanjohtaja Julie Breton, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry
- viestintäpäällikkö Raakel Kumpulainen, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry
- johtava juristi Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Turun hallinto-oikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

- Helsingin poliisilaitos
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Familia ry
- Suomen startup-yhteisö
- Teknologiateollisuus ry
- Turun kauppakamari
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjoismaiden ja Baltian edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

HALLITUKSEN ESITYS

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 turvallisuuskäytökohtien huomioiminen entistä paremmin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2024.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansalaisuuslakiin (359/2003) ehdotetut muutokset koskevat sitä, millaista Suomessa asumista edellytetään silloin, kun Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella.

Ehdotuksen mukaan kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidennetään nykyisestä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Asumisajaksi hyväksytään jatkossa vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennetään. Laista poistetaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus. Lisäksi eräiden poikkeusperusteiden osalta asumisaikaa pidennetään yhdellä vuodella. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös uudesta lakisääteisestä hakemusten enimmäiskäsittelyajasta, jonka tarkoituk-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

sena on edistää kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Ehdotetun lain tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä hallitusohjelman mukaisesti. Keskeisenä tavoitteena on myös kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilöllä olisi kansalaisuuden saadessaan riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen muun muassa kielitaidon ja oman toimeentulon näkökulmasta. Valiokunta toteaa, että kannustinvaikutuksen aikaansaamiseksi on tarpeen jakaa tietoa siitä, että vaaditun kielitaitotason ja muiden edellytysten täytyessä henkilö voi saada kansalaisuuden viiden vuoden asumisajan jälkeen, sekä siitä, millaisin keinoin lain edellytykset voi saavuttaa.

Lisäksi lain tavoitteena on mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, kun esimerkiksi kansalaistamisen edellytyksenä olevaa nuhteettomuutta tarkastellaan nykyistä pidemmältä ajanjaksolta. Valiokunta katsoo, että uhkien torjunnan painopiste on olennaista säilyttää kansalaisuuden myöntämisharkinnassa jälkivalvonnan sijaan. Myöntämistä edeltävän arvion merkitys korostuu myös sen vuoksi, että myönnetyn kansalaisuuden voi menettää lähinnä vain maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syylistymisen tai väärin tietojen antamisen perusteella. Lisäksi, jos hakija on syylistynyt vakaviin rikoksiin oleskellessaan Suomen ulkopuolella, tiedon saaminen siitä voi kestää.

Asumisajan pidentämisen yhteydessä luovutaan jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Tällä on tarkoitus selkeyttää lakia ja edistää asumisaikaedellytyksen mahdollisimman yhdenmukaista soveltamista. Selvityksen mukaan voimassa olevan lain säännöksiä kerätystä asumisajasta on pidetty soveltamiskäytännössä vaikeaselkoisina. Valiokunta toteaa, että myös hakijan on helpompi arvioida ja ennakoida asumisaikaedellytyksen täyttymistä, kun jatkossa ei ole enää kahta vaihtoehtoista asumisajan pituutta ja laskentatapaa.

Esityksen perusteluissa ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen saattaa vaikuttaa jonkin verran Suomen veto- tai pitovoimaan kansainvälisten osaajien silmissä. Toisaalta maan houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien näkökulmasta vaikuttavat monet eri osatekijät ja henkilökohtaiset valinnat, jolloin kansalaisuuden hakeminen tai sen saaminen ei välttämättä ole ajankohtaisin tai keskeisin asia Suomeen muuttoa suunniteltaessa. OECD on julkaissut vuonna 2023 raportin jäsenmaidensa houkuttelevuudesta kansainvälisille osaajille. Raportin mukaan muita tekijöitä ovat muun ohella esimerkiksi uramahdollisuudet, tulot ja verotus, perheystävällisyys ja elämänlaatu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan syksystä 2023 valmisteltavana ja julkisessa keskustelussakin esillä olleet kansalaisuuslain muutokset eivät näyttäisi ainakaan tässä vaiheessa ennakkollisesti vaikuttaneen työ- tai yrittäjäperusteisten oleskelulupien määriin. Hallituksen esitykseen sisältyvästä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että riittävää maassa asumista pidetään joka tapauksessa edelleenkin keskeisenä kansalaistamisen edellytyksenä siitä huolimatta, että kilpailu kansainvälisistä osaajista on kiihtynyt eri maiden välillä.

Hallituksen esityksen mukaan hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan vaiheittain. Kansalaistamisen edellytyksiin tullaan ehdottamaan muutoksia myös kahdessa muussa hallituksen esityksessä, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja keväistuntokaudella 2025. Esityksessä on pyritty tunnistamaan nyt ehdotettujen muutosten suhde

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

tuleviin muutoksiin sillä tarkkuudella, kuin se tässä vaiheessa kokonaisuuden valmistelua on ollut mahdollista. Tulevissa hallituksen esityksissä pyritään arvioimaan uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti eri vaikutuslajien osalta. Hallintovaliokunta toteaa, että muutosten vaihteellisuus tekee kokonaisuuden hahmottamisen haasteelliseksi. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota (PeVL 16/2024 vp).

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa nousi esille huomioita/tarpeita seurata säännösten soveltamista ja arvioida uudistusten vaikutuksia niin lähetettyjen työntekijöiden ulkomaanpäivien vähenemisen kuin kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaistamisen käsittelyaikojen toteutumisen osalta, kuin myös uusien asumisaikavaatimusten vaikutuksia lasten oikeuksiin ja etuihin. Seurannalla ja vaikutusten arvioinneilla voidaan arvioida, onko lainsäädännöllä saavutettu sille asetetut tavoitteet ja havaita mahdolliset ennakoimattomat vaikutukset, mahdollistaen tarvittavien korjausten ja muutosten tekemisen lainsäädäntöön.

Asumisaikaedellytyksen pidentäminen

Yleinen asumisaikaedellytys ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Useissa muissa maissa kansalaistamiseen vaadittava asumisaika vaihtelee viiden ja kymmenen vuoden välillä. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu asumisaikaedellytys sijoittuu mainitun haarukan puoliväliin ja vastaa myös pohjoismaista tasoa. Ehdotettu yleisen asumisaikavaatimuksen pidentäminen viidestä kahdeksaan vuoteen mahtuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen määrittelemän enimmäisajan sisään.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että asumisaikaedellytyksestä voidaan jatkossakin poiketa kansalaisuuslain 18 a §:n perusteella kielitaitoedellytyksen täytyessä. Jos hakija täyttää kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, hänellä on mahdollisuus Suomen kansalaisuuden saamiseen yleistä edellytystä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen, ehdotuksen mukaisesti viiden vuoden jälkeen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen kielitaitokannustin on ainakin pohjoismaisessa vertailussa ainutlaatuinen. Valiokunta pitää kielitaitoa tärkeänä henkilön kotoutumisen ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kannalta. Kielen hallinta parantaa myös henkilön työllistymismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Valiokunta selventää saamansa selvityksen perusteella, että kansalaisuuslain 18 a §:n 1 kohdassa mainituilla kiinteillä siteillä ei ole käytännössä ollut itsenäistä merkitystä. Oikeustilaa ei myöskään ole tarkoitus muuttaa tältä osin. Lainkohdan mukaista lyhyempää asumisaikaa voidaan jatkossakin soveltaa silloin, kun hakija täyttää kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Kansalaisuuden hakijalla voitaisiin siten olettaa olevan kiinteät siteet Suomeen, jos hän täyttää kansalaistamisen vaatimuksena olevan kielitaitoedellytyksen ja hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ollut Suomessa viiden vuoden ajan.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu, jos hakija on tarvinnut Suomessa asumista varten oleskeluluvan. Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa kansalaisuuslain yleistä lähtökohtaa, jonka mukaisesti ilman lupaa oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan.

Ehdotuksen mukaan ilman lupaa oleskeltua aikaa tai osaa siitä ei enää missään tilanteissa oteta huomioon asumisaikaa laskettaessa. Jos hakija ei ole hakenut ajoissa jatkoa oleskeluluvalleen, oleskelulupien väliin jäävänä aika ei kerrytä asumisaikaa kansalaisuutta varten. Käytännössä esimerkiksi yhden kuukauden lupakatkosta seuraa se, että kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika täytyisi kuukauden myöhemmin.

Myöskään esimerkiksi hakijan ikä tai terveydentila ei ole enää jatkossa peruste hyväksyä ilman lupaa oleskeltua aikaa mukaan asumisaikaan. Jos ilman lupaa oleskellun ajan pituus olisi esimerkiksi joitakin kuukausia, lupakatkon vaikutuksen asumisajan täyttämiseen ja siten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen ei arvioida muodostuvan merkittäväksi. Tällöin mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen siirtyy saman verran myöhemmäksi. Valiokunta tähdentää lisäksi, että kansalaisuuslakiin jää edelleen mahdollisuus poiketa asumisajasta lain 18 §:n mukaisen erittäin painavan syyn perusteella.

Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

Ehdotuksen mukaan asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennetään 365 vuorokauteen. Nykyisin voimassa olevat säännökset mahdollistavat sen, että kansalaisuuden hakija on ulkomailla jopa puolet viiden vuoden yhtäjaksoisesta asumisajasta. Valiokunta katsoo, että Suomessa asumista voidaan pitää merkittävänä osoituksena siitä, että henkilö haluaa tulla suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi. Tähän nähden ei ole perusteltua, että henkilö voi oleskella niin suuren osan tästä ajasta tosiasiallisesti ulkomailla ennen kansalaisuuden saamista.

Valiokunta toteaa, että yksittäisten hyväksyttävien ulkomaanmatkojen pituus voi kuitenkin vaihdella huomattavastikin, kunhan niiden yhteismäärä ei ylitä 365 vuorokautta. Matkojen pituuteen jää siten huomattavasti harkinnan varaa, vaikka henkilön tavoitteena olisi hakea kansalaisuutta aikaisimpana mahdollisena ajankohtana.

Kansalaisuushakemuksen ratkaisemista edeltävän vuoden ajalta ulkomaanpäiviä hyväksytään asumisaikaan enintään 90 vuorokautta. Tällä pyritään varmistamaan se, että vaatimus tosiasiallisesta Suomessa asumisesta täyttyy kansalaistamisen hetkellä. Jos hakija hakemuksen jättäessään täyttää vaadittavan asumisajan, mitä Maahanmuuttovirasto suosittelee kansalaisuushakemuksen tekemistä harkitseville henkilöille, eivät mahdolliset hakemuksen jättämisen jälkeen tehdyt matkat vaikuta käytännössä asumisajan täyttymiseen, ellei hakija ole muuttanut kokonaan pois Suomesta siten, että hänen varsinaisen asuntonsa ja kotinsa on katsottava olevan jossakin toisessa maassa.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

Ehdotetun määrän ylittävät ulkomaanpäivät lykkäävät asumisajan täyttymistä. Esityksen mukaan tällä pyritään siihen, että sääntely ei muodostu kohtuuttomaksi myöskään sellaisille henkilöille, joilla asumisaikaan hyväksyttävien päivien määrä ylittyy esimerkiksi työhön tai opiskeluun liittyvien ulkomaanjaksojen vuoksi. Jos hakija on kuitenkin yli viisi vuotta yhtäjaksoisesti Suomen ulkopuolella, asumisajan laskeminen alkaa uudestaan alusta.

Monien suomalaisten yritysten palveluksessa olevien kansainvälisten osaajien ja yliopistotutkijoiden työhön kuuluvat eripituiset työjaksot ulkomailla. Lähetettyinä työntekijöinä he myös yleensä kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin nämä jaksot. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen asiantuntijakuulemisissa esille tuotuun seikkaan, että asumisaikaan luettavien ulkomaanpäivien yhden vuoden enimmäisaika voi tarpeettomasti vaikeuttaa työntekijöiden lähettämistä komennustyöhön ulkomaille ja vähentää Suomen vetovoimaa työperäisen maahanmuuton osalta. Pohjoismaiden lainsäädännöissä on erilaisia ratkaisuja siihen, miten ulkomaankomennukselle lähettäminen on huomioitu asumisaikaa koskevassa sääntelyssä.

Asumisajasta poikkeaminen

Asumisaikaa ehdotetaan nostettavaksi eräiden poikkeusperusteiden osalta yhdellä vuodella. Kansalaisuudettomien, Suomen kansalaisten puolisoitten, kielitaitoedellytyksen täyttävien hakijoiden ja 15 vuotta täyttäneiden lasten osalta asumisaika pitenee neljästä vuodesta viiteen vuoteen. Tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä, asumisaika nousee kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen.

Esityksen mukaan pidentämällä asumisaikaa lähtökohtaisesti kaikkien kansalaistettavien kohdalla pyritään siihen, että asumisajan pidentämiseen liitettyjä tavoitteita voidaan toteuttaa mahdollisimman kattavasti. Niin kotoutumisen kuin myös turvallisuusnäkökohtien merkitystä korostetaan tällä tavoin kaikkien kansalaistettavien osalta. Samalla esimerkiksi kielitaidon hankkimiseen liittyvän kannustimen merkitys kasvaa nykyiseen verrattuna, kun yleisestä asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa kolmella vuodella nykyisen yhden vuoden sijaan.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi oma poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytetään kahden vuoden asumisaikaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä on ollut vakiintunut soveltamiskäytäntö jo nykyisin. Myös Pohjoismaan kansalaisen osalta säilyy nykyinen kahden vuoden asumisaika.

Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt

Ehdotuksen mukaan laista poistetaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisaikaa koskeva erillinen poikkeusperuste. Edellytyksenä myös heidän osaltaan on siten kahdeksan vuoden asumisaika, ellei käsillä ole muita perusteita asumisajasta poikkeamiselle. Jos hakija täyttää kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttämistä, hänellä on mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden asumisajan perusteella. Samalla tavoin esimerkiksi Suomen kansalaisen puolisolle ehdotettu viiden vuoden asumisaika voi koskea myös kansainvälistä suojelua saavaa hakijaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asumisaika alkaa myös kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla ensimmäisen oleskeluluvan saamisesta, jos hän on tullut Suomeen turvapaikanhakijana. Voimassa olevan lain mukaan asumisaika alkaa hakemuksen tekemisestä. Ehdotuksella yhdenmukaistetaan asumisajan laskemisen aloittamista muiden tilanteiden kanssa. Muissa tilanteissa laskeminen alkaa siitä, kun on varmasti tiedossa henkilön asettuminen Suomeen esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisen perusteella.

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

Vastaanottopalveluilla on tarkoitus turvata kansainvälistä suojelua hakevan henkilön toimeentulo ja huolenpito turvapaikkamenettelyn aikana. Valiokunta toteaa, että vaikka vastaanottopalveluihin kuuluu muun muassa työ- ja opintotoimintaa, ei turvapaikkaprosessin kuluessa ole välttämättä vielä mahdollista kartuttaa sellaisia tietoja ja taitoja, joita kansalaistamista varten edellytetään.

Sen sijaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) tarkoituksena on muun muassa edistää maahanmuuttajan kotoutumista, maahanmuuttajien työllisyyttä ja työelämävalmiuksia sekä maahanmuuttajan osallisuuden toteutumista. Kotoutumislain mukaisiin palveluihin kuuluu muun muassa monikielistä yhteiskuntaorientaatiota, suomen tai ruotsin kielen opetusta ja työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta. Henkilö siirtyy kotoutumislain soveltamisalan piiriin, kun hän saa ulkomaalaislaissa tarkoitetun oleskeluluvan, ja voi tämän jälkeen saada kotoutumislain mukaisia palveluita.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nykyisin turvapaikkaprosessi saattaa kestää hyvinkin pitkään. Yleinen kahdeksan vuoden asumisedellytys yhdistettynä siihen, että asumisaikaa aletaan laskea vasta oleskeluluvan saamisesta, voi pidentää aikaa joissakin tapauksissa kohtuuttomasti. Toisaalta hallituksen tavoitteena on myös tehostaa turvapaikkamenettelyä, jolloin turvapaikkamenettelyssä vietetyn ajan pituus ei välttämättä muodostu tulevaisuudessa niin huomattavaksi. Valiokunta pitää turvapaikkamenettelyn tehostamista erittäin tärkeänä ja kiirehtii sitä koskevia toimenpiteitä.

Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaistamista helpotetaan hakemusten kiireellisellä käsittelyllä, jota edistetään nyt ehdotetulla uudella lakisääteisellä vuoden enimmäiskäsittelyajalla. Valiokunta katsoo, että vuoden enimmäiskäsittelyajan toteutumisella voidaan katsoa olevan selvää käytännön vaikutusta mainittujen hakijaryhmien kansalaisuushakemusten käsittelylle. Uusi enimmäiskäsittelyaika koskee myös sellaisia kansainvälistä suojelua saavia hakijoita, joiden asumisajasta voidaan poiketa jollakin muulla kansalaisuuslain mukaisella perusteella, kuten kielitaitoedellytyksen täyttymisen vuoksi.

Selvyyden vuoksi valiokunta korostaa, että pakolaiskiintiöön valituilla Suomeen tulevilla henkilöillä on oleskelulupa jo silloin, kun he saapuvat Suomeen, jolloin heidän asumisaikansa alkaa kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti Suomeen muuttamisen ajankohdasta. Ehdotetut muutokset eivät siten vaikuta pakolaiskiintiössä tulleiden henkilöiden asumisajan laskemiseen.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

Lapset

Lasten kannalta keskeisin ehdotettu muutos on se, että 15 vuotta täyttäneeltä lapselta vaadittava asumisaika nousee neljästä vuodesta viiteen vuoteen. Alle 15-vuotiaalta lapselta ei jatkossakaan edellytetä mitään tiettyä vuosimäärää asumisajan täyttymiseksi.

Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että esityksessä ehdotetaan muutoksia ainoastaan siihen, miten kansalaisuuden voi saada hakemusmenettelyssä. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia esimerkiksi siihen, millä perusteilla lapsi saa Suomen kansalaisuuden esimerkiksi syntymän perusteella suoraan lain nojalla.

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

Voimassa olevan kansalaisuuslain 43 §:n mukaan kanssahakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus hakemuksesta vain yhdessä hakijan kanssa. Mainittua lainkohtaa ei ehdoteta muutettavaksi, vaan lapsille voidaan jatkossakin myöntää kansalaisuus yhdessä vanhempiensa kanssa. Kanssahakijan asema hakemuksessa perustuu vajaavaltaisuuteen ja huollettavan riippuvuussuhteeseen huoltajasta. Siten koko perhe voidaan kansalaistaa samanaikaisesti.

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

Perheisiin liittyen valiokunta toteaa vielä, että asumisajasta voidaan jatkossakin poiketa kansalaisuuslain 22 §:n mukaisesti sillä perusteella, että hakijan puoliso on Suomen kansalainen. Vaadittava asumisaika on ehdotuksen mukaan tällöin viisi vuotta. Puolisolta vaadittava asumisaika pitenee siten ainoastaan yhdellä vuodella. Myös muilla hakijoilla on kielitaitoedellytyksen täyttäessään mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen.

Valiokunta tähdentää lopuksi, että kansalaisuuden saamisella ei ole vaikutusta lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta eikä esi- ja perusopetusta. Kansalaisuudella ei myöskään ole vaikutusta oppivelvollisuuden suorittamiseen.

Kunta järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Oikeuteen riittää, että oleskelu kunnassa voidaan katsoa luonteeltaan asumiseksi. Kunnassa asuminen ei edellytä, että kunta olisi lapsen kotikunta. Kun lapsi on saanut kotikuntamerkinnän, hän on oppivelvollisuuden piirissä. Toisen

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

maan kansalaiseen, joka on Suomessa oppivelvollinen, sovelletaan samoja säännöksiä kuin Suomen kansalaisuuden saaneisiin oppivelvollisiin.

Kotikuntamerkinnän myötä lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Lapsella, jolla ei ole kotikuntaa, mutta joka on esimerkiksi tilapäisen suojelun piirissä tai turvapaikanhakijana, on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, jos huoltaja esimerkiksi työskentelee, opiskelee tai siihen on muu vastaava syy. Myös kiireellisessä tilanteessa tai olosuhteiden muuttuessa niin vaatiessa varhaiskasvatus on järjestettävä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on aina ensisijaisesti mietittävä lapsen etua ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 27/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 19.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp
Vastalause 1

Perustelut

Nykyistä kansalaisuuslakia ollaan muuttamassa kuluvalle vaalikaudella pääministeri Orpon hallituksen toimesta kolmessa eri osassa. Näistä kansalaisuuslain muutoksista eduskunnalle on nyt annettu ensimmäinen hallituksen esitys, jossa mm. kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa yleistä asumisaikaa pidennetään.

Hallituksen kansalaisuuslain uudistuksen pilkkominen kolmeen osaan on ongelmallista, sillä eduskunnan on erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta, arvioida muutosten kokonaisvaikutuksia. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan nyt käsittelyssä olevista kansalaisuuslain muutoksista, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta. Nyt käsittelyssä olevassa esityksessä tätä ei riittävällä tavalla tehdä. Me allekirjoittaneet pidämme tätä hallituksen menettelyä erittäin ongelmallisena.

Kansalaistamisen edellytysten kiristäminen erityisesti asumisaikaedellytyksen ja hyväksyttävien ulkomaanpäivien osalta on useissa asiantuntijalausunnoissa arvioitu vaikuttavan kielteisesti Suomen maakuvaan ja houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien silmissä. Kilpailu osaajista kiihtyy myös Euroopassa ja esimerkiksi Saksa on juuri tekemässä kansalaisuuslain asumisaikaedellytykseen täysin päinvastaisen muutoksen. Asumisaikaedellytyksen pidentäminen näin merkittävästi ja toisaalta hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrän vähentäminen nähdään erityisesti elinkeinoelämän taholla heikentävän Suomen kilpailukykyä sekä Suomen veto- ja pitovoimaan kansainvälisten osaajien silmissä. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa Suomen arvioidaan yleisesti tarvitsevan enemmän työperäistä maahanmuuttoa tulevina vuosina.

Hallituksen esityksessä sinänsä myönteistä on niin sanotun kielitaitopoikkeaman säilyminen kansalaisuuslaissa. Jatkossakin kansalaisuus on mahdollista saada yleistä asumisaikaedellytystä lyhyemmässä ajassa kielitaitovaatimusten täytyessä. Hallituksen esityksessä kielitaitopoikkeamaa kuitenkin heikennetään, sillä kielitaitoedellytyksen täyttävältä vaaditaan jatkossa viiden vuoden asumisaikaa nykyisen neljän vuoden sijaan. Tämän muutoksen kannustinvaikutusta on kritisoitu useissa valiokunnan asiantuntijalausunnoissa.

Hallintovaliokunnan käsittelyn ja asiantuntijakuulemisten jälkeenkin epäselväksi jää edelleen, mihin todelliseen ongelmaan hallitus puuttuu nyt esittämillään kansalaisuuslain muutoksilla. Kansalaisuuden saaminen ei tälläkään hetkellä ole mikään automaatio ja esitettyjen kiristysten suurena riskinä on Suomen vetovoiman ja pitovoiman heikentäminen kansainvälisten osaajien silmissä. Vaikuttaakin siltä, että hallituksen kansalaisuuslain muutoksia ajavatkin lähtökohtaisesti hallituspuolueiden vahvan ideologiset painotukset.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp
Vastalause 1

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme
että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 19.6.2024

Eemeli Peltonen sd
Eveliina Heinäluoma sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd
Sofia Virta vihr
Laura Meriluoto vas

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp
Vastalause 2

Vastalause 2

Perustelut

Keskustan valiokuntaryhmä kannattaa lakiesityksen tavoitteita muuttaa kansalaistamisen sääntelyä selkeämmäksi, ennakoitavamaksi ja kotoutumiseen kannustavaksi. Esitystä, jossa on keskiytetty vain asumisaikavaatimuksen pidentämiseen ja sen laskentavan muuttamiseen, ei kuitenkaan voi kannattaa monista eri syistä, joista tarkemmin jäljempänä.

Hallitus ei esityksessään ole perustellut, mikä voimassa olevassa kansalaisuuslaissa on vialla. Ja kuinka nyt esitettävät muutokset korjaisivat mahdollisia ongelmia. Hallitus ei myöskään perustele sitä, miksi kansalaistamisen kokonaisuudistusta ollaan tekemässä vaiheittain ja lainmuutosesityksiä annetaan eduskunnalle ripotellen, vaikka uudistettava laki on yksi ja sama.

Kansalaistamisessa Suomen tämänhetkinen linja 'Tanskaa lukuun ottamatta' ei mielestämme poikkea juurikaan pohjoismaisesta linjasta. Suomen linja on tällä hetkellä samalla tasolla Ruotsin kanssa, joltain osin tiukempikin.

Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että meillä kansalaistamisen tiukentaminen perustuu pelkästään neljän hallituspuolueen yhteiseen tahtoon luoda mielikuva tiukentuvasta maahanmuuttopolitiikasta huolimatta siitä, että samalla on menossa niin sanotusti lapsi pesuveden mukana, jos asiaa katsotaan Suomen maakuvan kannalta kilpailtaessa muiden EU-maiden kanssa erityisosaajista ja muista työperäisistä maahanmuuttajista. Tämä voi ajan mittaan käydä työvoimapulan pahetessa Suomen kansantaloudelle kalliiksi.

Hallitus ei tunnusta tosiasioita

Tosiasioita ei pääse karkuun, eivätkä ne poliittisessa päätöksenteossa muuksi saisi muuttua. Suomi tarvitsee kipeästi lisää erityisosaajia ja työperäisiä maahanmuuttajia. Eläköitymisen myötä työntekijäpulan Suomessa ennustetaan pahenevan. Työttömiä suomalaisia ei ole saatu syystä tai toisesta työllistettyä. Syntyvyys on matalimmalla tasolla kuin koskaan noin 200 vuoden mittaushistoriassa. Ekonomistien mukaan työntekijäpula on Suomen kipeästi tarvitseman talouskasvun este. Se lopulta määrittää myös budjettileikkausten tarpeet ja hyvinvointiyhteiskuntamme tulevaisuuden.

Tämän tosiasian vuoksi valtiovarainministeriön kansantalousosaston mukaan nettomaahanmuuton tarve Suomessa on jatkossa 40 000 työperäistä maahanmuuttajaa eli yli kaksinkertainen verrattuna tähän hetkeen. Tätä arviota eivät kaikki hallituspuolueet ole jakaneet. Hallitukselle on tärkeämpää ulkomaalaispolitiikan itseisarvoinen tiukentaminen seurauksista piittaamatta.

Hallitus heikentää Suomen maakuvaa kilpailussa osaavasta työvoimasta eikä kuuntele asiantuntijoita

Kansalaisuuden saamisen kynnys on yksi tekijä muiden joukossa ulkomaalaisen punnitessa eri vaihtoehtomaita mennä töihin. Sen merkitys korostuu huomattavasti siinä tilanteessa, että hän on

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp
Vastalause 2

aikeissa jäädä Suomeen pysyvästi asumaan ja tekemään töitä. Jopa työn tekemiseen ja perhe-elämään liittyvän liikkumisvapauden rajoittaminen ylitiukoilla määräaika-rajajoilla ei ole omiaan lisäämään Suomen vetovoimaa puhumattakaan pitovoimasta.

Viime vuosina Suomeen kohdistuva maahanmuutto on muodostunut pääasiassa työn tai opiskelun perusteella Suomeen muuttavista ja heidän perheenjäsenistään. Hakemusmäärät ovat olleet kasvussa, johon vaikuttaa myös talouden suhdannetilanne.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että "Hallitus vahvistaa erityisesti korkeasti koulutettujen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan, vientiteollisuuden ja kausityöntekijöiden työperäisen maahanmuuton osalta positiivista maakuvaa". Valitettavasti niin tämän esityksen kuin monen muunkin hallituksen tekemän päätöksen kohdalla, puheet ja teot ovat olleet räikeässä ristiriidassa.

Valiokunnan kuulemat elinkeinoelämän etujärjestöt ja korkeakouluja edustavat tahot lausuvat yksimielisesti, että esitys on haitallinen Suomen maakuvan kannalta. Sama riski myönnetään myös hallituksen esityksessä. Samaan aikaan, kun yritykset ja elinkeinoelämän etujärjestöt tekevät omia kampanjoitaan erityisosaajien, muiden työperäisten maahanmuuttajien sekä ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelemiseksi Suomeen, vetää hallitus heiltä mattoa jalkojen alta huolimatta hallitusohjelman lupauksia vahvistaa Suomen positiivista maakuvaa. Tällä hetkellä EU-maat kilpailevat erityisosaajista ja työperäisistä maahanmuuttajista. Tästä syystä muun muassa Saksa on lyhentämässä kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa kahdeksasta viiteen vuoteen, kun Suomi on samaan aikaan menossa tismalleen päinvastaiseen suuntaan.

Sallitut ulkomailla oleskeluajat ovat kohtuuttomia komennustyöntekijöille

Lausuntojen perusteella yleisen asumisaikavaatimuksen pidentämistä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen pidettiin ongelmallisena, vaikka siihen on mahdollista saada lyhennys tilanteessa, jossa hakija on osoittanut kotoutuneensa hyvin. Tähän vaikuttaisivat muun muassa kielitaito ja oma toimeentulo, joista hallitus antaa esityksensä vasta myöhemmin. Valiokunnan käymissä asiantuntijakuulemisissa lainvalmistelijat eivät osanneet sanoa niihin tulossa olevista muutoksista vielä mitään.

Erityisen ongelmallisena ja outona lausunnonantajat pitivät ehdotusta, jossa asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin nykyisestä yli kahdesta vuodesta vain 365 vuorokauteen samalla, kun asumisaikaedellytys pidentyisi kolmella vuodella viidestä vuodesta kahdeksaan. Ulkomailla olon syyllä, olipa henkilö lomalla tai työnantajansa komentamana tekemässä ulkomailla töitä, ei olisi merkitystä. Lisäksi kansalaisuushakemuksen ratkaisua edeltävänä vuotena sallittaisiin yhteensä vain 90 vuorokautta ulkomailla oleskelua.

Tässä yhteydessä on syytä myös todeta, että hallitus on huhtikuun kehysriihessään päättänyt leikata kansalaisuushakemuksia käsittelevän Maahanmuuttoviraston rahoitusta. Puheena olevassa esityksessä hallitus on luomassa pikakaistoja eräille kansalaisuuden hakijaryhmille. Siksi kansalaisuutta hakevan on mahdotonta arvioida, mikä olisi "kansalaisuushakemuksen ratkaisua edeltävä vuosi". Maahanmuuttoviraston mukaan kansalaisuushakemusten käsittelyaika olisi tällä hetkellä 8—23 kuukautta eli tarkkaa arviota se ei pysty antamaan. Lisäksi vielä tulossa olevien ul-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp

Vastalause 2

komaalaislakien lainmuutokset tulevat lisäämään oleskelulupahakemusten määrää ja ovat omiaan viivästyttämään aiempaa enemmän muun muassa kansalaisuushakemuksia.

Mikäli sallittujen ulkomaanpäivien aikarajat ylittyisivät, lykkääntyisi myös kansalaisuuden saaminen mahdollisesti jopa vuosia. Tämä laittaisi kansalaisuutta hakevan ulkomaankomennuksia tekevän kohtuuttoman hankalaan tilanteeseen, koska vaihtoehdoksi jäisi kieltäytyä työnantajan komennuksesta ulkomaantöihin vaarantaen samalla oma urakehitys. Mielestämme juuri tällä hallitus heikentää Suomen maakuvaa ja kilpailukykyä osaavasta työvoimasta esimerkiksi Ruotsiin ja Saksaan verrattuna. Siellä ulkomaan komennukset eivät vaikuta asumisajan laskentaan.

Uudistus on annettava eduskunnalle yhtenä hallituksen esityksenä

Keskustan valiokuntaryhmä yhtyy lausunnonantajien jo lausuntokierroksella esittämään näkemukseen, että kansalaisuuslain muutoksen vaikutuksia on mahdotonta arvioida. Kuluvan vaalikauden aikana hallitus on mitään syytä kertomatta uudistamassa kansalaisuuslakia kolmessa eri vaiheessa. Normaalisti kokonaisuudistukset on tuotu eduskunnalle yhtenä esityksenä.

Puheena olevassa esityksessä ollaan muuttamassa asumisaikavaatimuksia ja asumisajan laskentatapoja. Myöhemmin hallitus on tuomassa esityksensä toimeentulovaatimuksista sekä niin sanotusta kansalaisuuskokeesta. Kuten edellä on jo todettu, eivät lainvalmistelijat osanneet sanoa niistä vielä mitään.

Tässä tilanteessa eduskunnalla on täysin mahdotonta muodostaa kokonaiskäsitystä kansalaisuuslain uudistamisen vaikutuksista esimerkiksi Suomen maakuvaan kovassa kansainvälisessä kilpailussa osaavasta työvoimasta ja esittää siihen mahdollisia korjauksia.

Pidämme hallituksen toimintaa käsittämättömänä ja eduskunnan arvovallan vähättelynä. Kansalaistamisen uudistuksen toisen ja kolmannen vaiheen esitykset on määrä antaa eduskunnalle ensi kevääseen mennessä. Siksi emme katso olevan perusteita, miksi hallitus ei voisi antaa eduskunnalle kansalaisuuslain uudistusesitystä kokonaisuudessaan samassa hallituksen esityksessä. Varsinkin, kun hallituksen esityksessä ja lausuntopalautteenkin nojalla on olemassa riski Suomen maakuvan rapautumisesta, joka olisi Suomelle vahingollista kilpailtaessa erityisosaajien ja ammattitaitoisen työvoiman rekrytoinnista Suomeen tekemään töitä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään, ja

että hyväksytään kaksi lausumaa. (*Vastalauseen lausumaehdotukset*)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle kansalaisuuslain uudistusesityksen yhtenä hallituksen esityksenä, jotta eduskunnalla olisi mahdollisuus arvioida uudistuk-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2024 vp
Vastalause 2

sen kokonaisvaikutuksia erityisesti Suomen maakuvaan kovassa kansainvälisessä kilpailussa ulkolaisista erityisosaajista ja ammattitaitoisesta työvoimasta.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee huolelliset vaikutusarviot yhteistyössä elinkeinoelämän asiantuntijoiden ja yritysten kanssa kansalaisuuslain muutosten vaikutuksista Suomen maakuvaan, ottaa ne huomioon myöhemmin annettavissa lakiesityksissä ja tekee sen pohjalta myös tarvittavat korjaukset nyt hyväksyttyyn lakiesitykseen.

Helsingissä 19.6.2024

Petri Honkonen kesk
Hanna Räsänen kesk