



Hallintovaliokunnalle

HE 27/2024 vp

Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta; asumisaikaedellytys

1. Esityksen tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman 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 hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan eli siihen, millaista Suomessa asumista edellytetään sitä varten, että Suomen kansalaisuus voidaan myöntää hakemuksen perusteella.

2. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä hallitusohjelman mukaisesti. Tarkoituksena on korostaa onnistunutta kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Asumisaikaedellytyksellä voidaan osaltaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista, kun se yhdistetään muihin, yhteiskunnassa hyödyllisten taitojen kehittämistä tukeviin edellytyksiin ja esimerkiksi tällaisten taitojen hankkimiseen tähtäävään koulutukseen.

Pidemmän asumisajan tavoitteena on myös mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, kun pidemmän asumisajan myötä käytettävissä olisi muun muassa enemmän suomalaisissa järjestelmissä olevia tietoja kansalaisuutta hakevista henkilöistä, mitä tarvitaan nuhteettomuutta ja kansallista turvallisuutta koskevissa menettelyissä.

Esityksellä pyritään myös siihen, että Suomen kansalaisuuden saamiseksi vaadittava asumisaika vastaisi nykyistä yhdenmukaisemmin muiden Pohjoismaiden edellyttämää asumisaikaa. Tavoitteena on lisäksi selkiyttää asumisaikaa koskevia säännöksiä, jolloin lain soveltaminen olisi selkeämpää ja ennakoitavampaa säännösten kohteen ja niiden soveltajan kannalta.

3. Keskeiset ehdotukset

Yleinen asumisaikaedellytys nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Hallituksen esityksessä tarkastelluissa maissa kansalaistamiseen vaadittava asumisaika vaihtelee 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, Tanskassa yhdeksän vuotta ja Itävallassa kymmenen vuotta. Myös Ruotsissa asumisaikaa on tarkoitus pidentää nykyisestä viidestä vuodesta.



Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asumisajan pidentämisen yhteydessä luovuttaisiin myös jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Tarkoituksena olisi selkeyttää lakia ja 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 ennakoida, kun jatkossa ei olisi enää kahta vaihtoehtoista asumisajan pituutta ja laskentatapaa.

Asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Tällä tavoin vahvistettaisiin kansalaisuuslain yleistä lähtökohtaa, jonka mukaisesti ilman lupaa oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan. Turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää laskettaisi mukaan. Asumisajan katsottaisiin alkavan ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä myös niiden hakijoiden osalta, jotka ovat saaneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Lisäksi ilman lupaa oleskeltua aikaa tai osaa siitä ei enää missään tilanteissa otettaisi huomioon asumisaikaa laskettaessa riippumatta siitä, mistä syystä ilman lupaa on oleskeltu. Esimerkiksi hakijan ikä tai terveydentila ei olisi enää peruste hyväksyä ilman lupaa oleskeltua aikaa mukaan asumisaikaan. Käytännössä esimerkiksi yhden kuukauden lupakatkosta seuraisi se, että kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika täytyisi kuukauden myöhemmin.

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin 365 vuorokauteen. Nykyisin voimassa olevat säännökset mahdollistavat sen, että hakija on ulkomailla jopa puolet viiden vuoden yhtäjaksoisesta asumisajasta. Suomessa asumista voidaan pitää merkittävänä osoituksena siitä, että henkilö haluaa tulla yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi. Tähän nähden ei olisi perusteltua, että henkilö voi oleskella niin suuren osan tästä ajasta tosiasiallisesti ulkomailla ennen kansalaisuuden saamista. Jatkossa ulkomailla oleskelua hyväksyttäisiin asumisaikaan vähemmän. Hakemuksen ratkaisemista edeltävän vuoden ajalta ulkomaanpäiviä hyväksyttäisiin asumisaikaan enintään 90 vuorokautta. Tällä tavoin pyritäisiin varmistamaan se, että vaatimus tosiasiallisesta Suomessa asumisesta täytyisi kansalaistamisen hetkellä.

Ehdotettujen määrien yli meneviä ulkomaanpäiviä ei otettaisi mukaan asumisaikaa laskettaessa. 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. Ehdotuksella pyritäisiin siihen, että sääntely ei muodostuisi kohtuuttomaksi myöskään sellaisille henkilöille, joilla asumisaikaan hyväksyttävien päivien määrä ylittyisi esimerkiksi työhön tai opiskeluun liittyvien ulkomaanjaksojen vuoksi. Jos hakija olisi kuitenkin yli viisi vuotta yhtäjaksoisesti Suomen ulkopuolella, asumisajan laskeminen alkaisi uudestaan alusta. Hakija ei siten voisi jatkaa kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kerryttämistä, jos hän olisi ollut ulkomailla yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta.

Kansalaisuudettomien, Suomen kansalaisten puolisoitten, kielitaitoedellytyksen täyttävien hakijoiden ja 15 vuotta täyttäneiden lasten osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Pidentämällä asumisaikaa lähtökohtaisesti kaikkien kansalaistettavien kohdalla pyritäisiin siihen, että asumisajan pidentämiseen liitettyjä tavoitteita voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kattavasti. Niin kotoutumisen kuin myös turvallisuusnäkökohtien



merkitystä korostettaisiin tällä tavoin kaikkien kansalaistettavien osalta. Toisaalta samalla esimerkiksi kielitaidon hankkimiseen liittyvä kannustin kasvaisi nykyiseen verrattuna, kun yleisestä asumisaikaedellytyksestä voitaisiin poiketa kolmella vuodella nykyisen yhden vuoden sijaan. Alle 15-vuotiaiden lasten Suomessa asumiselta ei jatkossakaan edellyttäisi mitään tiettyä vuosimäärää.

Asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin oma poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolalle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Asumisajasta on soveltamiskäytännössä poikettu erittäin painavan syyn perusteella hyvin harvoin. Lainkohtaa on sovellettu useimmiten ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoihin, joiden on ollut vaikea täyttää yleistä asumisaikaa puolisonsa Suomen ulkopuolelle sijoittuvien työtehtävien vuoksi. Tällaiset henkilöt on mainittu kansalaisuuslain perusteluissa esimerkkinä hakijoista, joille kansalaisuus voitaisiin myöntää kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Ehdotettu oma poikkeusperuste ei merkitsisi muutosta nykyiseen oikeustilaan, mutta vakiintunut soveltamistilanne ilmaistaisiin lain sanamuodossa nykyistä tarkemmin ja täsmällisemmin.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia Pohjoismaan kansalaiselta kansalaistamista varten edellytettävään kahden vuoden asumisaikaan. Pohjoismaiden kansalaisilta edellytettävä asumisaika säilyisi siten jatkossakin yleistä lyhyempänä. Asumisajasta voidaan myös muissa Pohjoismaissa poiketa merkittävästi sillä perusteella, että hakijalla on jonkin toisen Pohjoismaan kansalaisuus.

Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansainvälistä suojelua saavan osalta edellytyksenä olisi siten jatkossa kahdeksan vuoden asumisaika, ellei käsillä olisi muita perusteita asumisajasta poikkeamiselle. Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaistamista helpotettaisiin jatkossakin hakemusten kiireellisellä käsittelyllä, jota edistettäisiin uudella lakisääteisellä vuoden enimmäiskäsittelyajalla.

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 kielitaitoedellytyksen ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttämistä, hänellä olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden asumisajan perusteella. Samalla tavoin esimerkiksi Suomen kansalaisen puolisolalle ehdotettava viiden vuoden asumisaika voisi koskea myös kansainvälistä suojelua saavaa hakijaa.

Uudella lakisääteisellä enimmäiskäsittelyajalla 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 kielitaitoedellytyksen täyttymisen vuoksi. Lakisääteisen käsittelyajan toteutumista tullaan seuraamaan sisäministeriössä osana Maahanmuuttoviraston tulosohtoa ja laillisuusvalvontaa.



4. Lopuksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan eli siihen, milloin Suomeen muuttaneet ulkomaalaiset voivat saada hakemuksen perusteella Suomen kansalaisuuden. Muutosten myötä Suomen kansalaisuuden ja siihen liittyvät oikeudet voisi saada nykyistä pidemmän Suomessa asumisen jälkeen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden saamiseen syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella eikä kansalaisuusilmoituksen perusteella. Esityksessä ei lisäksi ehdoteta muutoksia kansalaisuuden menettämiseen.

Suomessa kansalaistettiin vuonna 2022 yhteensä 9 509 henkilöä ja vuonna 2023 yhteensä 11 594 henkilöä. 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 nykyisinkin vain yksi kansalaistamisen edellytyksistä. Voidaan joka tapauksessa arvioida, että osalle asumisajan muutokset lykkäisivät kansalaisuuden saamista.

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 ehdotettujen muutosten ohella vaikuttamaan mahdollisuuteen saada kansalaisuus hakemuksen perusteella. Kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien eri muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin myöhempien muutosten yhteydessä.