



Esiselvitys kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista

Sisällys

Esiselvitys kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista	1
1. Johdanto	4
1.1 Esiselvityksen tausta	4
1.2 Kansainväliset velvoitteet	5
1.2.1 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus	6
1.2.2 Yleissopimus lapsen oikeuksista	6
1.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus	7
1.2.4 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus	8
1.2.5 Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus	8
1.2.6 Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä	8
1.2.7 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta	9
1.2.8 Pohjoismainen kansalaisuussopimus	12
1.2.9 Unionin oikeus	13
2. Servitetty henkilöllisyys	15
2.1 Johdanto	15
2.2 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu selvitys henkilöllisyydestä	15
2.3 Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella	17
2.4 Asumisajan alkaminen ja selvitys henkilöllisyydestä	18
2.5 Kansalaisuusaseman määrittäminen	19
2.6 Kansainvälistä vertailua	19
2.6.1 Ruotsi	19
2.6.2 Norja	20
2.6.3 Tanska	20
2.6.4 Alankomaat	21
2.6.5 Yhdistynyt kuningaskunta	21
2.6.6 Kanada	21
2.7 Päätelmiä	22
2.7.1 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu luotettava selvitys henkilöllisyydestä	22

2.7.2. Henkilöllisyyden katsominen selvitettyksi ajan kulumisen perusteella.....	23
2.7.3. Vaikutus asumisajan alkamiseen ja kansalaisuusaseman määrittämiseen.....	25
3. Asumisaikaedellytys.....	26
3.1 Johdanto	26
3.2 Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu.....	26
3.2.1 Asumisajan alkaminen	26
3.2.2 Varsinainen asunto ja koti	27
3.2.3 Tilapäisellä luvalla oleskeltu aika.....	29
3.2.4 Ilman lupaa oleskeltu aika	30
3.3 Asumisajan pituus	30
3.3.1 Yhtäjaksoinen ja kerätty asumisaika	30
3.3.2 Ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan	31
3.4 Poikkeukset asumisaikaedellytyksestä	33
3.4.1 Eräät henkilöryhmät	33
3.4.2 Muut perusteet asumisajasta poikkeamiseen	34
3.5 Asumisaikaedellytys kansalaisuusilmoituksissa	35
3.5.1 Pohjoismaan kansalainen	35
3.5.2 Nuori 18 - 22-vuotias henkilö.....	35
3.6 Kansainvälistä vertailua	36
3.6.1 Ruotsi.....	36
3.6.2 Norja	37
3.6.3 Belgia.....	37
3.6.4 Yhdistynyt kuningaskunta.....	37
3.6.5 Kanada	38
3.7. Päätelmiä	38
3.7.1 Asumisajan alkaminen	38
3.7.2 Ilman lupaa oleskeltu aika	39
3.7.3 Ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan	39
3.7.4 Asumisajasta poikkeaminen	41
4. Kielitaitoedellytys	43
4.1 Johdanto	43
4.2 Tavat, joilla kielitaidon voi osoittaa.....	44
4.2.1 Eräät tutkinnot ja oppimäärät	44
4.2.2 Viittaussäännökset kansalaisuuslain 17 §:ssä.....	47
4.2.3 Mahdolliset uudet tavat, joilla kielitaidon voisi osoittaa	50
4.3 Ikään perustuva sääntely ja iän vaikutus kielten oppimiseen	54
4.4 Luku- ja kirjoitustaidottomuus	57

4.4.1 Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella	57
4.4.2 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä	58
4.5 Päätelmiä	59
4.5.1 Kielitaidon osoittamisen tavat	59
4.5.2 Iän vaikutus kielten oppimiseen ja ikään perustuvan sääntelyn arviointi	61
4.5.3 Luku- ja kirjoitustaidottomuus	61
5. Pykäläkohtaisia muutostarpeita	63
5.1 Kansalaisuuslaki	63
5.1.1 Määritelmät	63
5.1.2 Viittaukset muihin lakeihin	65
5.1.3 Tarpeettomiksi tulleet säännökset	67
5.1.4 Lain täsmentäminen ja täydentäminen	68
5.1.5 Mahdolliset muut muutokset	69
5.2 Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta	75
5.2.1 Velvollisuus pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä	75
5.2.2 Isyyden kumoamista koskeva ilmoitus	77
5.2.3 Vanhentuneet viittaukset poliisiin	77
5.3 Päätelmiä	78
5.3.1 Kansalaisuuslaki	78
5.3.2 Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta	79
6. Keskeisimmät päätelmät kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista	80
6.1 Henkilöllisyys	80
6.2 Asumisaika	80
6.3 Kielitaito	80
6.4 Muita muutostarpeita	81

1. Johdanto

1.1 Esiselvityksen tausta

Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan lisäksi myöntää laissa säädetyn edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Suomen kansalaisuudesta voidaan perustuslain mukaan vapauttaa vain laissa säädettyillä 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 tullessa 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). Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säättämisen vaatimus, ja päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II).

Nykyinen kansalaisuuslaki (359/2003) on tullut voimaan 1 kesäkuuta 2003. Sen tarkoituksena on ollut säätää kattavasti kaikista perustuslain mukaisesti lailla säänneltävistä seikoista. Kansalaisuuslaissa säädetään kansalaisuuden saamisesta suoraan lain nojalla sekä hakemuksen perusteella. Hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksiin kuuluvat mm. asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytys. Eräillä henkilöryhmillä on lisäksi oikeus saada kansalaisuus helpotetussa menettelyssä kansalaisuusilmoituksen perusteella. Kansalaisuuslaissa säädetään myös kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuusaseman määrittämisestä. Kansalaisuusaseman määrittämisen tarkoituksena on selvittää, minkä valtion kansalaisena henkilöä on pidettävä tai onko hän kansalaisuudeton.

Kansalaisuuslakiin on sittemmin tehty eräitä muutoksia. Vuonna 2011 muutettiin mm. asumisaikaa, kielitaitoedellytystä ja nuhteettomuusedellytystä koskevia säännöksiä. Yhtäjaksoinen asumisaika lyhennettiin viiteen vuoteen ja kerätty asumisaika seitsemään vuoteen. Puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta alettiin laskea mukaan asumisaikaan. Suomen tai ruotsin kielen taidosta tuli myös peruste poiketa asumisajasta. Lakiin lisättiin yksityiskohtaisempia säännöksiä nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen perusteista ja kielteisessä päätöksessä mahdollisesti määrättävästä odotusajasta. Lisäksi helpotettiin Suomen kansalaisuuden saamista takaisin kansalaisuusilmoituksella. Vuonna 2019 säädettiin puolestaan siitä, että Suomen kansalaisuuden voi menettää eräisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Kansalaisuuslain voimassaoloaikana on tehty myös muita pie-nehköjä muutoksia.

Tarkempia säännöksiä mm. viranomaisten tehtävistä kansalaisuusasioissa sisältyy valtioneuvoston kansalaisuudesta antamaan asetukseen (293/2013).

Tämän esiselvityshankkeen pääasiallisena tavoitteena on ollut selvittää kansalaisuuslain säädöshuollollisia muutostarpeita. Hankkeessa on selvitetty, onko tarpeen parantaa kansalaisuutta koskevien säännösten toimivuutta ja millä tavoin lakia voitaisiin ajantasaistaa ja selkeyttää. Samalla on arvioitu oikeuskäytännön kehityksen mahdollisia vaikutuksia säännöksiin. Esiselvitys on tehty virkatyönä sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Sen aikana on kuultu kansalaisuuslakia soveltavaa Maahanmuuttovirastoa sekä ulkoministeriötä.

Tarkastelun kohteena on ollut erityisesti sellaisia kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat selvitettyä henkilöllisyyttä, asumisaikaedellytystä ja kielitaitoedellytystä. Lisäksi on arvioitu eräitä muita kansalaisuuslain ja valtioneuvoston kansalaisuudesta antaman asetuksen pykäläkohtaisia muutostarpeita.

Kansalaisuushakemuksia tehtiin vuonna 2019 yhteensä 11 962.¹ Myönteisiä päätöksiä kansalaisuushakemuksiin tehtiin yhteensä 9 001, mikä on 86,2 % kaikista kansalaisuushakemuksiin vuonna 2019 tehdyistä 10 441 päätöksestä. Kansalaisuushakemuksia tekivät vuonna 2019 eniten Venäjän federaation kansalaiset. Seuraavaksi suurimpia hakijaryhmiä olivat Irakin, Somalian, Syyrian, Viron ja Afganistanin kansalaiset. Alla olevasta taulukosta näkyy kymmenen suurinta hakijaryhmää kansalaisuuksittain ja näiden osuus kaikista vuonna 2019 kansalaisuushakemuksen tehneistä henkilöistä.

Suurimmat hakijaryhmät kansalaisuuksittain v. 2019		
Kansalaisuus	Henkilömäärä	Osuus kaikista
1. Venäjän federaatio	1 883	15,7 %
2. Irak	1 588	13,3 %
3. Somalia	1 129	9,4 %
4. Syyria	691	5,8 %
5. Viro	634	5,3 %
6. Afganistan	569	4,8 %
7. Iran	294	2,5 %
8. Thaimaa	279	2,3 %
9. Turkki	247	2,1 %
10. Ukraina	246	2,1 %

Kansalaisuusilmoituksia tehtiin vuonna 2019 yhteensä 1 090 kappaletta. Myönteisiä päätöksiä kansalaisuusilmoituksiin tehtiin yhteensä 1 061 (96,2 % kaikista kansalaisuusilmoituksiin tehdyistä 1 103 päätöksestä). Kansalaisuusaseman määrittämistä koskevia asioita tuli vuonna 2019 vireille yhteensä 1 348 ja kansalaisuuden menettämistä koskevia asioita 44 kappaletta. Hakemuksia kansalaisuudesta vapautumiseksi tehtiin 25 kappaletta. Kaikkiin kansalaisuusasioita tuli vuonna 2019 vireille yhteensä 14 469 kappaletta.

1.2 Kansainväliset velvoitteet

Kansainväliset velvoitteemme vaikuttavat siihen, mitä Suomen kansalaisuudesta voidaan säätää. Alla tarkastellaan erityisesti niitä kansainvälisiä velvoitteita, joilla on merkitystä tässä esiselvityksessä käsiteltävien kansalaisuutta koskevien säännösten taustalla.

Oikeus kansalaisuuteen on tunnustettu yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklassa. Sen jälkeen se on sisällytetty useisiin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, mm. kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 37/1970) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (SopS 26 ja 27/2016).

¹ <https://tilastot.migri.fi/>

1.2.1 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976). Sopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

Jokainen sopimusvaltio sitoutuu 2 artiklan mukaan kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalle yksilölle sopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Kaikki ihmiset ovat 26 artiklan mukaan oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Kansalaisuuslain tarkoituksena on mm. edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa.

1.2.2 Yleissopimus lapsen oikeuksista

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991) sisältää useita kansalaisuuden kannalta merkityksellisiä määräyksiä. Lapsella tarkoitetaan siinä 1 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

Sopimuksen 2 artiklan 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 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.

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. Sopimusvaltiot ryhtyvät 4 artiklan mukaan kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsi on 7 artiklan mukaan 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 toteuttamisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton.

Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan mukaan kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti. Milloin lapselta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, sopimusvaltioiden on annettava hänelle asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksensä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä.

Sopimusvaltiot takaavat 12 artiklan mukaan 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.

Kansalaisuuslaissa on useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on estää lapsen jääminen kansalaisuudettomaksi. Lasta, joka on täyttänyt 12 vuotta, on kuultava häntä koskevasta kansalaisuushakemuksesta tai -ilmoituksesta.

1.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999) ei sisällä kansalaisuutta koskevia määräyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin oikeuskäytännössään katsonut, että kansalaisuuden mielivaltainen myöntämättä jättäminen saattaisi tietyissä tilanteissa vaikuttaa henkilön yksityiselämään. Myös kansalaisuuden poistaminen voisi merkitä puuttumista yksilön oikeuteen nauttia yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioitusta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämättömä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Genovese v. Malta -asiassa antamassaan tuomiossa (11.10.2011 53124/09) EIT arvioi sitä, rikkoivatko kansalaisuuden saamista koskevat säännökset 14 artiklassa olevaa syrjinnän kieltoa, kun sitä tarkasteltiin yhdessä 8 artiklan mukaisen yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden kanssa. Sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan 14 artiklan mukaan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Valittajan isä oli Maltan kansalainen ja hänen äitinsä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen. Hänen vanhempansa eivät olleet avioliitossa. Sen vuoksi valittajalla ei ollut mahdollisuutta saada isältään Maltan kansalaisuutta. EIT:n mukaan avioliiton ulkopuolisen lapsen erilaiselle kohtelulle ei ollut perusteltuja syitä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa oli siten loukattu suhteessa 8 artiklaan.

Kansalaisuuslain mukaan avioliiton ulkopuolella syntyminen ei estä Suomen kansalaisuuden saamista isältä. Sillä, ovatko lapsen vanhemmat avioliitossa, on tietyissä tilanteissa vaikutusta siihen, saako lapsi kansalaisuuden suoraan lain nojalla vai kansalaisuusilmoituksen perusteella.

1.2.4 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Vuonna 1951 Genevessä tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erikoisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Suomen kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika on lyhyempi, jos henkilö saa kansainvälistä suojelua. Lisäksi kansalaisuuslaissa säädetään, että tällaisen henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä. Myös asumisajan alkamisen osalta on kansalaisuuslain esitöissä viitattu tähän sopimukseen. Kielitaitoedellytyksestä poiketaan, jos kansainvälistä suojelua saava henkilö on 65-vuotias tai sitä vanhempi.

1.2.5 Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Vuonna 1954 tehty valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/1968) sisältää määräyksen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on helpotettava valtiottomien henkilöiden kansalaistamista. Valtiottomalla henkilöllä tarkoitetaan sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sellaista henkilöä, jota mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan. Tällaista henkilöä kutsutaan suomeksi nykyään yleisesti kansalaisuudettomaksi. Sopimuksen 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottoman henkilön sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Erikoisesti on sopimusvaltion pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Suomen kansalaisuutta varten vaadittava asumisaika on lyhyempi, jos henkilö on tahtomattaan kansalaisuudeton. Lisäksi kansalaisuuslaissa säädetään, että tällaisen henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

1.2.6 Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä

Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä (SopS 96 ja 97/2008) on tehty vuonna 1961. Sopimuksen määräykset koskevat erilaisia tilanteita, joissa henkilöllä on riski jäädä ilman kansalaisuutta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltio myöntää kansalaisuuden alueellaan syntyneelle henkilölle, joka muuten olisi kansalaisuudeton. Sopimusvaltion alueelta löydetyn löytölapsen katsotaan 2 artiklan mukaan päinvastaisten todisteiden puuttuessa syntyneen tällä alueella vanhemmista, jotka ovat asianomaisen valtion kansalaisia.

Jos sopimusvaltion lain mukaan henkilön siviilisäädystä tapahtuva muutos kuten avioliiton solmiminen tai purkautuminen, isyyden vahvistaminen, lapsen tunnustaminen tai lapseksiottaminen aiheuttaa kansalaisuuden menettämisen, kansalaisuuden menettämisen ehtona on 5 artiklan 1 kappaleen mukaan se, että henkilöllä on jonkin toisen valtion kansalaisuus tai että hän saa jonkin toisen valtion kansalaisuuden. Jos sopimusvaltion laissa säädetään, että henkilön puoliso tai lapset menettävät sopimusvaltion kansalaisuuden sen seurauksena, että asianomainen henkilö menettää tai häneltä otetaan pois sopimusvaltion kansalaisuus, kansalaisuuden menettämisen ehtona tulee 6 artiklan mukaan olla, että puolisoilla ja lapsilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus tai että he saavat jonkin toisen valtion kansalaisuuden.

Jos sopimusvaltion lainsäädäntö sallii kansalaisuudesta vapautumisen, vapautumisen ei tule 7 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan johtaa kansalaisuuden menettämiseen, ellei asianomaisella henkilöllä ole tai ellei hän saa jonkin toisen valtion kansalaisuutta.

Kansalaisuuden saanut henkilö voi 7 artiklan 4 kappaleen mukaan menettää kansalaisuutensa sillä perusteella, että hän oleskelee ulkomailla asianomaisen sopimusvaltion lainsäädännössä määritellyn ajan, joka on vähintään seitsemän peräkkäistä vuotta, jos hän ei ilmoita asianomaisille viranomaisille aikovansa säilyttää kansalaisuutensa. Sopimusvaltio voi 7 artiklan 5 kappaleen mukaan säätää kansallisessa lainsäädännössään, että sen alueen ulkopuolella syntyneen sopimusvaltion kansalaisen kansalaisuuden säilyttäminen sen jälkeen, kun on kulunut vuosi tämän täysi-ikäiseksi tulosta, edellyttää, että asianomainen henkilö asuu kyseisellä hetkellä asianomaisen sopimusvaltion alueella tai että hän ilmoitetaan asianomaiselle viranomaiselle.

Sopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan lähtökohtana on se, että sopimusvaltio ei saa ottaa henkilöltä kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton. Sopimusvaltio ei 9 artiklan mukaan voi ottaa henkilön tai henkilöryhmän kansalaisuutta pois rodun tai etnisten, uskonnollisten tai poliittisten syiden perusteella.

Kansalaisuudettomuuden vähentäminen on myös kansalaisuuslain tavoitteena. Kansalaisuuslaki sisältää yleisen kansalaisuudettomaksi jättämisen kiellon, minkä lisäksi siinä on lukuisia muita säännöksiä, joiden mukaan henkilöä ei saa jättää ilman kansalaisuutta edellä mainituissa tilanteissa.

1.2.7 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta

Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta (SopS 93 ja 94/2008, *kansalaisuusyleissopimus*) sisältää useita määräyksiä, jotka koskevat kansalaisuudesta säätämistä. Sopimuksen 2 artiklan mukaan kansalaisuus tarkoittaa henkilön ja valtion välistä oikeudellista sidettä eikä osoita henkilön etnistä alkuperää. Monikansalaisuus tarkoittaa, että samalla henkilöllä on samanaikaisesti kaksi kansalaisuutta tai useampia kansalaisuuksia. Lapsi tarkoittaa jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsi häneen sovellettavan lainsäädännön nojalla tule täysi-ikäiseksi aikaisemmin. Kansalaisuusyleissopimuksen esitöiden² mukaan 2 artiklassa oleva lapsen määritelmä perustuu lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklaan.

Kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat 4 artiklan mukaan seuraaviin periaatteisiin: Jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Kansalaisuudettomuutta vältetään. Keneltäkään ei mielivaltaisesti oteta pois kansalaisuutta. Avioliitto tai avioliiton purkautuminen sopimusvaltion kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä tai jommankumman puolison kansalaisuuden muuttuminen avioliiton aikana ei automaattisesti vaikuta toisen puolison kansalaisuuteen. Sopimuksen esitöiden mukaan jokaisen oikeus kansalaisuuteen merkitsee valtioiden kannalta keskeisesti sitä, että näillä on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta eli estää kansalaisuudettomaksi jäämistä.

² Explanatory Report to the European Convention on Nationality (1997), European Treaty Series 166.

Sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa 5 artiklan 1 kappaleen mukaan sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Artiklan 2 kappaleen mukaan kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin. Sopimuksen esitöiden mukaan syrjinnän kiello perustuu osittain kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 1 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan. Syrjinnän kiellon tarkoituksena on varmistaa yhdenvertaisuus lain edessä. Valtiot voivat kiellon estämättä kohdella joidenkin valtioiden kansalaisia suotuisammin ja esimerkiksi myöntää näille kansalaisuuden lyhyemmän asumisajan perusteella.

Kukin sopimusvaltio säätää 6 artiklan 1 kappaleen mukaan valtionsisäisessä lainsäädännössään, että eräät henkilöt saavat valtion kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Näitä ovat a kohdan mukaan lapset, joiden vanhemmista toisella on lasten syntyessä asianomaisen sopimusvaltion kansalaisuus. Valtionsisäisessä lainsäädännössä voi kuitenkin olla ulkomailla syntyneitä lapsia koskevia poikkeuksia. Kukin sopimusvaltio voi myös määrätä, että lapsi, jonka suhde vanhempiinsa perustuu lapsen tunnustamiseen, tuomioistuimen päätökseen tai vastaavaan menettelyyn, saa valtion kansalaisuuden valtionsisäisessä lainsäädännössä määritetyn menettelyn kautta. Lisäksi b kohta velvoittaa säätämään, että kansalaisuuden saavat suoraan lain nojalla valtion alueelta löydetty löytölapset, jotka muutoin olisivat kansalaisuudettomia.

Kukin sopimusvaltio säätää 6 artiklan 2 kappaleen mukaan valtionsisäisessä lainsäädännössään, että sen alueella syntyneet lapset, jotka eivät saa syntyessään minkään toisen valtion kansalaisuutta, saavat sen kansalaisuuden. Kansalaisuus myönnetään joko suoraan lain nojalla lapsen syntyessä tai kansalaisuudettomiksi jääneille lapsille myöhemmin hakemukselta, jonka asianomainen lapsi jättää tai joka jätetään tämän puolesta asianomaiselle viranomaiselle sopimusvaltion sisäisessä lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Hakemuksen voi tehdä, jos hakija on asunut laillisesti valtion alueella enintään viisi vuotta välittömästi ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen esitöiden mukaan 2 kappaleen sanamuoto on otettu kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen 1 artiklasta.

Kukin sopimusvaltio säätää 6 artiklan 3 kappaleen mukaan valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen esitöiden 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.

Kukin sopimusvaltio helpottaa 6 artiklan 4 kappaleen mukaan valtionsisäisessä 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. Sopimuksen esitöiden mukaan e ja f kohdat koskevat pääasiassa maahanmuuttajien jälkeläisiä. Valtion alueella suuren osan lapsuuttaan viettäneiden henkilöiden kansalaisuuden saamista on helpotettava.

Mainittujen ryhmien kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa sopimuksen esitöiden mukaan eri tavoin, esimerkiksi lyhyemmällä asumisajalla, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla. Jos vaatimukset kansalaisuuden saamiselle ovat jo yleisesti hyvin helppoja, esimerkiksi asumisaika on kaikille hakijoille lyhyt, ei valtiolta edellytetä lisätoimia. Kansalaisuuden saamista ei tarvitse helpottaa sellaisille henkilöille, jotka ovat vapaaehtoisesti luopuneet kansalaisuudestaan ja sen vuoksi jääneet kansalaisuudettomiksi.

Kansalaisuusyleissopimuksen 7 artikla koskee kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta. Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin sopimuksessa mainituissa tapauksissa. Näihin kuuluu esimerkiksi se, että henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla väärää tietoa tai salaamalla olennaisen seikan. Olennaisuudella tarkoitetaan sopimuksen esitöiden mukaan sitä, että kansalaisuutta ei olisi myönnetty, jos kyseinen seikka olisi ollut tiedossa.

Yksi mahdollinen peruste kansalaisuuden menettämisestä säätämiselle on 7 artiklan 1 kappaleen mukaan se, että sopimusvaltion ja sen ulkomailla asuvan kansalaisen väliltä puuttuu todellinen yhteys. Tarkoituksena on sopimuksen esitöiden mukaan mahdollistaa se, että valtion ulkomaille muuttaneet kansalaiset eivät säilytä sen kansalaisuutta sukupolvi toisensa jälkeen. Todellinen yhteys voi puuttua esimerkiksi silloin, kun henkilö ei ole hakenut valtion viranomaiselta henkilö- tai matkustusasiakirjaa tai ilmaissut tälle, että hän haluaa säilyttää valtion kansalaisuuden.

Kansalaisuuden menettäminen on niin ikään mahdollista, jos lapsen ollessa alaikäinen todetaan, että valtionsisäisessä lainsäädännössä säädetyt edellytykset, joiden nojalla sopimusvaltion kansalaisuus on saatu, eivät enää täyty. Peruste kattaa sopimuksen esitöiden mukaan esimerkiksi tapaukset, joissa lapsi on saanut kansalaisuuden isänsä tai äitinsä kansalaisuuden perusteella ja sittemmin ilmenee, että kyseinen henkilö ei ollutkaan lapsen isä tai äiti.

Lisäksi valtio voi säätää kansalaisuuden menettämisen perusteeksi sen, että lapsi adoptoitaessa saa jommankumman adoptiovanhemman tai molempien adoptiovanhempien vieraan valtion kansalaisuuden tai hänellä on tämä kansalaisuus. Sopimuksen esitöiden mukaan alkuperäisen kansalaisuuden menettäminen on mahdollista, jos lapsella on jo adoptiovanhempansa kansalaisuus tai hän saa sen.

Kansalaisuusyleissopimuksen IV luku koskee kansalaisuuteen liittyviä menettelyjä. Sopimuksen 10 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio varmistaa, että sen kansalaisuuden saamiseen, säilyttämiseen, menettämiseen, takaisinsaamiseen tai todistamiseen liittyvät hakemukset käsitellään kohtuullisessa ajassa. Sopimuksen 11 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio varmistaa, että päätökset sisältävät kirjalliset perustelut. Sopimuksen 12 artikla velvoittaa puolestaan varmistamaan, että päätökset mahdollistavat hallinnollisen tai oikeudellisen muutoksenhaun valtionsisäisen lainsäädännön mukaisesti. Sopimuksen 13 artikla velvoittaa varmistamaan, että kansalaisuusasioihin liittyvät maksut ovat kohtuulliset ja että hallinnolliseen tai oikeudelliseen muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille.

Kansalaisuusyleissopimuksen määräykset koskevat lisäksi esimerkiksi kansalaisuuden takaisin saamista, monikansalaisuutta, valtioseuraantoa sekä asevelvollisuutta monikansalaisuustapauksissa. Niillä ei kuitenkaan ole merkitystä tässä esiselvityksessä tarkasteltavien muutostarpeiden kannalta.

Kansalaisuuslain mukaan lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla tai kansalaisuusilmoituksen perusteella, jos hänen vanhempansa on Suomen kansalainen. Löytölapsi saa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Suomessa syntyvä lapsi saa suoraan lain nojalla Suomen kansalaisuuden, jos hän ei saa minkään toisen valtion kansalaisuutta eikä hänellä ole edes toissijaisesti oikeutta saada minkään toisen valtion kansalaisuutta.

Suomen kansalaisen puolison kansalaisuuden saamista on helpotettu lyhyemmällä asumisaikalla. Asumisaika on lyhyempi myös silloin, kun henkilö saa kansainvälistä suojelua tai on tahtomattaan kansalaisuudeton; lisäksi tällaisen henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä. Kielitaitoedellytyksen tärkeyttä on kansalaisuuslain esitöiden mukaan haluttu korostaa, koska yhteiskunnassa on vaikeaa toimia itsenäisesti ilman riittävää kielitaitoa. Käsittelymaksun osalta on puolestaan todettu, että kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden taloudellinen asema ei välttämättä ole huonompi kuin muilla hakijoilla.

Suomen kansalaisuuden saamista on helpotettu myös Pohjoismaiden kansalaisille. Kansalaisuuteen perustuva suotuisampi kohtelu on kansalaisuusyleissopimuksen valossa sallittua.

Lapsi voi saada Suomen kansalaisuuden samaan aikaan vanhempansa kanssa kanssahakijana tai lapsen puolesta tehtävän erillisen hakemuksen perusteella. Suomen kansalaisen adoptoitu lapsi saa kansalaisuuden suoraan lain nojalla tai kansalaisuusilmoituksen perusteella. Myös Suomessa pitkään asunut nuori henkilö saa Suomen kansalaisuuden kansalaisuusilmoituksen perusteella.

Kansalaisuuslaki sisältää lisäksi eräitä kansalaisuusyleissopimuksen mahdollistamia perusteita kansalaisuuden menettämiseksi. Suomen kansalaisuutta ei menetä adoption perusteella, mutta Suomen kansalaisuuden saava adoptiolapsi ei välttämättä säilytä alkuperäistä kansalaisuuttaan.

1.2.8 Pohjoismainen kansalaisuussopimus

Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välinen pohjoismainen kansalaisuussopimus (SopS 68 ja 69/2012) on tehty vuonna 2010. Sopimuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan helpottaa Pohjoismaan kansalaisen mahdollisuutta saada tai saada takaisin toisen Pohjoismaan kansalaisuus. Sopimuksen 2, 3 ja 4 artiklat koskevat toisessa Pohjoismaassa asuminen ottamista huomioon eräissä tilanteissa.

Sopimusvaltioilla tulee 5 artiklan 1 kappaleen mukaan olla säännöksiä siitä, että sopimusvaltion kansalainen voi tekemällä kirjallisen ilmoituksen toisen sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle saada tämän sopimusvaltion kansalaisuuden, mikäli 1) hän on täyttänyt 18 vuotta, 2) hän on asunut tässä sopimusvaltiossa viimeisen seitsemän vuoden ajan ja 3) häntä ei tämän ajan kuluessa ole tuomittu vapausrangaistukseen tai muuhun seuraamukseen, joka tämän sopimusvaltion lainsäädännön mukaan rinnastetaan vapausrangaistukseen. Kukin sopimusvaltio voi asettaa 1 kappaleen 2 kohdassa mainittua lyhyemmän asumisaikavaatimuksen.

Ilmoituksesta saatavan kansalaisuuden ehdoksi voidaan 5 artiklan 3 kappaleen mukaan säätää myös se, että ilmoituksen tekijä ei ilmoituksen tekohetkellä suorita tai ei ole viimeisen seitsemän vuoden tai sopimusvaltion asettaman tätä lyhyemmän asumisajan kuluessa suorittanut vapausrangaistusta. Kukin sopimusvaltio voi myös säätää ilmoituksesta saatavan kansalaisuuden ehdoksi sen, että ilmoituksen tekijällä ei ilmoituksen tekohetkellä ole tai ei ensimmäisessä kohdassa mainitun ajan kuluessa ole ollut muuta rangaistavasta teosta määrättyä seuraamusta, joka tämän sopimusvaltion lainsäädännön mukaan rinnastetaan vapausrangaistukseen.

Lisäksi kukin sopimusvaltio voi 5 artiklan 4 kappaleen mukaan säätää ilmoituksesta saatavan kansalaisuuden ehdoksi sen, että ilmoituksen tekijä ei ole saanut kansalaisuuttaan hakemuksesta tai vanhempiensa hakemuksesta saadun kansalaisuuden perusteella. Kukin sopimusvaltio voi 5 artiklan 5 kappaleen mukaan säätää myös, että ilmoituksen tekijän on todistettava, että hän kansalaisuuden saadessaan menettää muiden valtioiden kansalaisuuden.

Sopimusvaltioilla tulee olla 6 artiklan 1 kappaleen mukaan olla säännöksiä siitä, että sopimusvaltion kansalainen, jolla on aiemmin ollut toisen sopimusvaltion kansalaisuus, saa tämän kansalaisuuden takaisin, kun hän muutettuaan pysyvästi asumaan tähän valtioon ilmoittaa kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, että hän haluaa saada kansalaisuuden takaisin. Kansalaisuuden voi kuitenkin saada 6 artiklan 2 kappaleen mukaan takaisin vain, jos asianomaisella on menetettyään takaisin haluamansa kansalaisuuden ollut keskeytyksellä yhden tai useamman sopimusvaltion kansalaisuus. Kukin sopimusvaltio voi 6 artiklan 3 kappaleen mukaan säätää, että ilmoituksen tekijän on todistettava, että hän kansalaisuuden saadessaan menettää muiden valtioiden kansalaisuuden.

Jos sopimusvaltion kansalainen saa toisen sopimusvaltion kansalaisuuden 5 tai 6 artiklan säännösten mukaisesti, sopimusvaltioilla tulee 7 artiklan mukaan olla säännöksiä, joiden mukaan myös asianomaisen naimattomat alle 18-vuotiaat lapset saavat tämän kansalaisuuden sillä edellytyksellä, että sopimusvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset täyttyvät.

Kansalaisuuslain mukaan toisen Pohjoismaan 18 vuotta täyttänyt kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän on saanut Pohjoismaan kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla. Edellytyksenä on viiden vuoden asumisaika ja se, että häntä ei ole tuomittu tänä aikana vapausrangaistukseen. Hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden saamista on puolestaan helpotettu siten, että toisen Pohjoismaan kansalaiselle riittää kahden vuoden asumisaika. Entinen Suomen kansalainen saa Suomen kansalaisuuden takaisin kansalaisuusilmoituksen perusteella. Hakemuksen tai ilmoituksen tehneen henkilön lapset voivat saada kansalaisuuden kanssahakijoina.

Nuoren, pitkään Suomessa asuneen henkilön kansalaisuusilmoitusta varten myös toisessa Pohjoismaassa asuminen rinnastetaan osittain Suomessa asumiseen. Toisessa Pohjoismaassa asuminen vaikuttaa myös kansalaisuuden säilyttämiseen.

1.2.9 Unionin oikeus

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklassa määrätään unionin kansalaisuudesta. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrättyt oikeudet ja velvollisuudet, joihin kuuluu mm. oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan unionin tuomioistuin on Saksan ennakkoratkaisupyyntöön johdosta antamassaan tuomiossa (Rottmann v. Freistaat Bayern, tuomio 2.3.2010 C-135/08) katsonut, että kansalaisuuden menettämisen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista. 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.

Unionin tuomioistuin on käsitellyt kansalaisuuden menettämistä myös Alankomaiden ennakkoratkaisupyyntöön johdosta antamassaan tuomiossa (Tjebbes ja muut v. Alankomaat, tuomio 12.3.2019 C-221/17). Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio voi säätää, että todellisen yhteyden puuttuminen tai päättyminen johtaa kansalaisuuden menettämiseen. On myös legitiimiä, että jäsenvaltio haluaa suojella yhtenäistä kansalaisuutta saman perheen sisällä.

Todellisen yhteyden voitiin tuomioistuimen mukaan katsoa puuttuvan sillä perusteella, että Alankomaiden kuningaskunnan kansalaisten pääasiallinen oleskelupaikka oli ollut kymmenen vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan Alankomaiden ja EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella. Samoin voitiin katsoa, että todellisen yhteyden puuttuminen alaikäisen lapsen vanhempien ja Alankomaiden väliltä merkitsee lähtökohtaisesti tällaisen yhteyden puuttumista kyseisen lapsen ja kyseisen jäsenvaltion väliltä.

Jos henkilö hakee mainitun kymmenen vuoden ajanjakson kuluessa todistusta Alankomaiden kansalaisuudesta tai passilaissa tarkoitettua matkustusasiakirjaa tai alankomaalaista henkilötodistusta, hän haluaa Alankomaiden lainsäätäjän mielestä säilyttää todellisen yhteyden Alankomaihin. Se, että henkilölle toimitetaan yksi näistä asiakirjoista, keskeyttää mainitun ajanjakson ja sulkee siis pois Alankomaiden kansalaisuuden menettämisen.

Unionin tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei estä säätämästä tietyin edellytyksin jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla siten, että henkilöt menettävät unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa myös kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin voitava tutkia liitännäiskysymyksenä tällaisen kansalaisuuden menettämisen seuraukset ja mahdollisesti määrätä kansalaisuus palautettavaksi ex tunc asianomaisille henkilöille siinä yhteydessä, kun nämä hakevat matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan. Viranomaisten ja tuomioistuinten on tällöin tarkastettava, onko jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisen aseman menettäminen suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon seuraukset asianomaisen henkilön tilanteelle ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden kannalta.

Suomen kansalaisuuden menettää suoraan lain nojalla 22 vuotta täyttäessään, jos riittävää yhteyttä Suomeen ei ole. Kansalaisuuden voi menettää vain sellainen henkilö, jolla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Henkilön mahdolliset lapset eivät voi samalla menettää Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuden säilyttää 22 vuotta täyttäessään useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Näistä tavoista tiedotetaan vuosittain niille 18 vuotta täyttävälle henkilöille, joita kansalaisuuden menettäminen saattaa koskea. Jos Suomen kansalaisuuden menettää 22 vuotta täyttäessään, sen saa takaisin tekemällä kansalaisuusilmoituksen. Maahanmuuttovirasto määrittää tarvittaessa henkilön kansalaisuusaseman, ja päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.

2. Selvitetty henkilöllisyys

2.1 Johdanto

Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan sitä, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja. Henkilöllisyyttä pidetään 6 §:n 3 momentin mukaisesti selvitettyinä myös kymmenen vuoden määräajan kulumisen perusteella. Kansalaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 235/2002 vp, s. 31) mukaan kyse on kansalaisuuden saamisen perusedellytyksestä. Kansalaisuuden saamisen varsinaisia edellytyksiä ei tutkita, jos henkilöllisyys on epäselvä. Tutkiminen olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan turhaa, koska kansalaisuutta ei tällaisessa tapauksessa myönnettäisi.

Alla tarkastellaan henkilöllisyyden selvittämisen nykytilaa ja sen mahdollisia ongelmia, kansalaisuuslakia soveltavan Maahanmuuttoviraston kokemuksia, korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytäntöä sekä sitä, mitä selvitystä henkilöllisyydestä edellytetään kansalaisuuden saamista varten eräissä muissa maissa. Sen jälkeen arvioidaan, onko tarvetta muuttaa kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat henkilöllisyydestä esitettävää asiakirjanäyttöä ja muuta selvitystä sekä henkilöllisyyden katsomista selvitetyn ajan kulumisen perusteella. Lisäksi arvioidaan eräitä muita henkilöllisyyteen liittyviä säännöksiä.

2.2 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu selvitys henkilöllisyydestä

Kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, kansalaisuudesta ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvitetessä tulee ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä.

Hallituksen esityksen (235/2002 vp, s. 31) mukaan hakija voi esittää selvitystä henkilöllisyydestään luotettavalla asiakirjanäytöllä tai myös muulla tavoin. Henkilöllisyyden selvittämiseen vaikuttavat käytettävissä olevat tiedot henkilön nimestä, syntymäajasta ja perhesuhteista. Myös muut henkilötiedot, esimerkiksi syntymäpaikkaa tai asuinpaikkoja koskevat tiedot voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä. Kansalaisuusasiaa ratkaistaessa otetaan huomioon kaikki ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut omasta tai lapsensa henkilöllisyydestä. Ratkaisu tehdään henkilöstä kokonaisuudessaan olemassa olevien tietojen perusteella. Kyse on aikaisemmin kertyneiden ja kansalaisuusasian käsittelyn yhteydessä saatujen tietojen vertaamisesta toisiinsa.

Maahanmuuttoviraston mukaan asiakirjanäytön luotettavuutta arvioidaan kaikkien käytössä olevien tietojen valossa. Kansalaisuushakemusta käsiteltäessä hyödynnetään tietoja hakijan aiemmista vaiheista, esimerkiksi hänen oleskelulupahistoriastaan. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon myös perheenjäsenten, kuten hakijan vanhempien ja lasten, tiedot. Asiakirjojen luotettavuuden arvioinnissa käytetään viraston maatietopalvelulta saatavaa tietoa sekä ulkoministeriön tietoja Suomen hyväksymistä matkustusasiakirjoista. Aiempien asioiden perusteella on kehittynyt kansalaisuusasioissa sovellettavaa käytäntöä.

Maahanmuuttoviraston käytännössä on tunnistettu kymmenisen valtiota, joiden myöntämiin henkilöllisyysasiakirjoihin liittyy ongelmia. Asiakirjojen luotettavuutta heikentää esimerkiksi korruption yleisyys tai se, että toinen henkilö voi hankkia henkilöllisyysasiakirjat asianosaisen puolesta. Jos kansalaisuutta hakeva henkilö on jonkin tällaisen valtion kansalainen, hänen on yleensä esitettävä henkilöllisyydestään muutakin näyttöä kuin kansallinen passi, esimerkiksi syntymätodistus. Virastossa on pohdittu, missä määrin hakijoita voidaan velvoittaa esittämään muita asiakirjoja kansallisen passin lisäksi. On selvää, että hakijoita on kansalaisuudesta riippumatta kohdeltava yhdenvertaisesti eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kansalaisuusvaltiosta johtuville asiakirjanäyttöä koskeville vaatimuksille on siten aina oltava jokin hyväksyttävä peruste.

Henkilöllisyyttä koskevasta asiakirjanäytöstä on jonkin verran korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. KHO:n mukaan sitä, onko kansalaisuutta hakevan henkilöllisyys tullut luotettavasti selvitettyksi, on arvioitava kokonaisharkinnalla, ja arviointi perustuu ensisijaisesti asiakirjoihin (12.7.2017/3397 KHO:2018:99).

KHO:n päätöksistä ilmenee toisaalta se, että asiakirjanäytön on oltava luotettavaa. KHO on kiinnittänyt huomiota mm. passien myöntämiskäytännöstä ja esitetyn passin myöntämisen perusteista saatuun selvitykseen sekä siihen, että esitettyjen asiakirjojen sisältämät tiedot poikkesivat toisistaan (16.6.2014/1924 KHO:2014:105).

Lisäksi henkilöllisyyttä ei ole KHO:n mukaan voitu pitää kokonaisuutena arvioiden luotettavasti selvitettyinä, kun valittaja oli Suomeen tullessaan esittänyt viranomaisille henkilöllisyytensä osoittamiseksi kaksi asiakirjaa, jotka Keskusrikospoliisin rikostekninen laboratorio oli todennut väärennetyiksi (12.10.2017/5052). Kyseisessä tapauksessa valittaja oli esiintynyt Suomessa ollessaan samoilla henkilötiedoilla, mutta henkilöllisyyttä ei voitu pitää selvitettyinä ennen kymmenen vuoden määräajan kulumista.

Henkilöllisyyttä voidaan kansalaisuuslain mukaisesti pitää selvitettyinä myös ilman asiakirjanäyttöä, jos henkilöllisyydestä on annettu muutoin luotettavina pidettäviä tietoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (235/2002 vp, s. 31 - 32) on mainittu kaksi esimerkkiä tilanteesta, jossa asiakirjanäyttöä ei välttämättä edellytetä. Asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisen aseman saaneilta. Asiakirjanäytöllä ei niin ikään ole merkitystä, jos jonkin valtion antamia asiakirjoja ei lähtökohtaisesti pidetä luotettavina tai jos valtiolta puuttuu toimivaltainen taho, joka voi pätevästi antaa henkilöä koskevia asiakirjoja.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä on pohdittu, mitä kaikkia tietoja henkilöllisyyden selvittämisessä voidaan ja mitä toisaalta kannattaa hyödyntää. Joissakin tapauksissa henkilöllisyysasiakirjat on esitetty tai saatu muutoin selville (esimerkiksi rajanylityksen yhteydessä) vasta kansalaisuuden saamisen jälkeen. Jos esimerkiksi passissa olevat henkilötiedot ovat poikenneet selvästi virastolle annetuista, on voitu kansalaisuuslain 33 §:n mukaisesti päättää, että henkilö menettää saamansa Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettämistä koskeva asia voi tulla vireille viiden vuoden kuluessa myönteisen kansalaisuuspäätöksen tekemisestä. Kansalaisuuden menettämistä koskevia asioita tuli vuoden 2019 aikana vireille yhteensä 44 kappaletta. Tähän lukuun sisältyvät myös ne asiat, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä isyyden kumoamisen perusteella. Kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat muodostivat 0,3 % kaikista vuonna 2019 vireille tulleista yhteensä 14 469 kansalaisuusasiasta.

KHO on käsitellyt vuosikirjapäätöksessään (12.7.2018/3397 KHO:2018:99) sitä, miten hakijan henkilöllisyyttä voidaan selvittää, jos hänen kansalaisuusvaltiostaan ei ole saatavilla luotettavia asiakirjoja. Arviointi on silloin tehtävä muun selvityksen, kuten hakijan oman kertoman perusteella, jos sitä voidaan pitää luotettavana. Selvityksen luotettavuutta arvioidessa voidaan myös muu kuin hakijan esittämä selvitys ottaa huomioon. Kyseisessä tapauksessa KHO totesi, että hakijan oleskelulupa-asian yhteydessä mahdollisesti tehty oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi voi olla tällaista muuta kokonaisharkinnassa huomioon otettavaa selvitystä, vaikka sillä ei voida saada tarkkaa tietoa eikä edes täysin luotettavaa arviota hakijan iästä. KHO katsoi, että valittajan henkilöllisyyttä ei voitu kokonaisuutena arvioiden pitää luotettavasti selvitetynä, kun otettiin huomioon valittajan ilmoittaman 15 vuoden iän ja oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella arvioidun 18 vuoden iän välinen huomattava ristiriita.

Se, että henkilöllisyydestä saatujen tietojen on oltava ristiriidattomia, ilmenee myös muista KHO:n vuosikirjapäätöksistä (16.6.2014/1925 KHO:2014:106; 16.6.2014/1924 KHO:2014:105).

2.3 Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajasta. Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitetynä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 32) mukaan ajan kulumisen ja esiintyminen yhdellä henkilöllisyydellä osoittavat käytetyltä henkilöllisyydeltä määrätynlaista pysyvyyttä ja sen perusteella myös määrätynasteista todennäköisyyttä.

Kansalaisuuslain 6 §:n 4 momentissa säädetään kymmenen vuoden määräajan katkeamisesta. Muutos henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisee 3 momentissa tarkoitetun kymmenen vuoden määräajan kulumisen, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu henkilöllisyyttä koskeva muutos voi katkaista määräajan kulumisen, jos muutoksen katsotaan selvitetyn henkilöllisyyden kokonaisarviointin kannalta muodostavan uuden henkilöllisyyden. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 28) mukaan muutosta ei lähtökohtaisesti pidetä vähäisenä, jos henkilön syntymäaikaa korjataan usealla vuodella tai jos henkilö on oleskellut Suomessa useita vuosia ennen henkilöllisyyden muuttamista.

Maahanmuuttoviraston mukaan kymmenen vuoden säännön soveltamisessa on pidetty vaikeimpana sen arviointia, milloin kymmenen vuoden määräaika katkeaa eli alkaa kulua alusta uudestaan. Soveltamiskäytännössä esimerkiksi se, että vanhemmat ovat aikanaan ilmoittaneet väärät tiedot lapsesta, ei yleensä katkaise määräajan kulumista. Kymmenen vuoden määräaika katkeaa sen sijaan esimerkiksi silloin, kun passilla henkilöllisyytensä osoittanut henkilö esittää uuden passin, johon hänet on merkitty eri henkilöllisyydellä.

Maahanmuuttovirastossa on pohdittu, voidaanko pitkään Suomessa asunutta henkilöä vaatia esittämään asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään vai onko henkilöllisyyttä pidettävä selvitetynä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella. Kymmentä vuotta on sinänsä pidetty selkeänä ja vakiintuneena määräaikana. Toisaalta on pohdittu sitäkin, mitä vaikutusta kielteisten päätösten määrään olisi sillä, että määräaika lyhennettäisiin kahdeksaan vuoteen. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että henkilöllisyyttä arvioidaan jonkin verran eri tavoin esimerkiksi turvapaikkahakemuksen ja kansalaisuushakemuksen yhteydessä.

KHO on käsitellyt viime vuosina useammassa ratkaisussaan kymmenen vuoden määräajan soveltamista. Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentissa viitataan siihen, että hakija on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. KHO:n oikeuskäytännössä kymmenen vuoden määräaikaa on sovellettu myös silloin, kun hakijan esittämä asiakirjanäyttö ei ole ollut luotettavaa (12.10.2017/5052) tai hakijan ilmoittamat tiedot ovat olleet huomattavassa ristiriidassa oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen kanssa (12.7.2018/3397 KHO:2018:99). KHO on käsitellyt henkilötietojen ja ajan kulumisen merkitystä myös purkuhakemusta koskevassa päätöksessään (5.3.2015/631 KHO:2015:29).

KHO on lisäksi todennut, että kymmenen vuoden määräaika alkaa siitä ajankohdasta, jolloin henkilö on merkitty väestötietojärjestelmään (19.8.2016/3437). Kyseisessä tapauksessa esiintyminen vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta väestötietojärjestelmään merkityillä henkilötiedoilla johti kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan siihen, että henkilöllisyyttä pidettiin luotettavasti selvitettyinä.

KHO on käsitellyt myös kymmenen vuoden määräajan katkeamista. Kymmenen vuoden määräaika oli katkennut, kun valittaja oli pyytänyt maistraatilta syntymäaikansa korjaamista viidellä vuodella ja esittänyt pyyntönsä tueksi syntymätodistuksen (16.8.2018/3753 KHO:2018:110). Toisessa tapauksessa syntymävuoden muutosta oli puolestaan pidettävä vähäisenä eikä se siten ollut katkaissut kymmenen vuoden määräajan kulumista, mutta valittajan henkilöllisyyttä ei voitu pitää selvitettyinä, koska hänen merkitsemisestään väestötietojärjestelmään ei ollut vielä kulunut kymmentä vuotta (15.5.2014/1585).

2.4 Asumisajan alkaminen ja selvitys henkilöllisyydestä

Jos hakijan henkilöllisyys on ollut selvittämättä, hyväksyttävä asumisaika alkaa kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan vasta, kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Tätä aikaisemmin oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi, samoin kuin alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 235/2002 vp, s. 42) mukaan säännöstä sovellettaisiin esimerkiksi silloin, kun hakija olisi tahallaan pyrkinyt salaamaan oikean henkilöllisyytensä. Tällaisessa tapauksessa hakija ei saisi laskea hyväkseen aikaa, jona on pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia. Säännöksen tarkoituksena on "vaikuttaa aloitteellisesti henkilöllisyyden selvittämishalukkuuteen". Toisaalta epäselvällä henkilöllisyydellä oleskeltua aikaa hyväksyttäisiin asumisaikaan, jos hakija olisi osoittanut omaaloitteisuutta henkilöllisyyden selvittämisessä tai jos henkilöllisyyden epäselvyys olisi johtunut niistä tiedoista, joita huoltaja on antanut lapsesta.

Kansalaisuuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 29 - 30) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että 14 §:n 2 momentin säännöksellä on liittymäkohtia 6 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään henkilöllisyyden pitämisestä selvitettyinä kymmenen vuoden määräajan perusteella. Perustelujen mukaan 14 §:n 2 momenttiin sisältyvää harkintaa on tarkoituksenmukaista soveltaa siten, että asumisaika ei muodostuisi pidemmäksi kuin 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu kymmenen vuotta.

KHO:n vuosikirjapäätöksen (5.2.2008/158 KHO:2008:5) mukaan kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin säännös asumisajan alkamisesta ei tullut sovellettavaksi, kun henkilöllisyyttä pidettiin selvitettyinä yksinomaan 6 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten täytyttyä. Voimassa olevan kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentti vastaa tuolloin voimassa olleen kansalaisuuslain 15 §:n 2 momenttia.

Kansalaisuuslain esitöiden mukaan 14 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä. Edellä mainittu KHO:n vuosikirjapäätös koskee puolestaan ainoastaan säännöksen suhdetta 6 §:n 3 momentin mukaiseen tilanteeseen, jossa henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella. Kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentissa olevan säännöksen voidaan siis katsoa kansustavan henkilöllisyyttä koskevan selvityksen ja varsinkin asiakirjanäytön esittämiseen. Samalla on kuitenkin huomattava, että asiakirjanäyttöä ei edellytetä kaikissa tilanteissa.

2.5 Kansalaisuusaseman määrittäminen

Kansalaisuuslain 36 §:ssä säädetään kansalaisuusaseman määrittämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan henkilön kansalaisuusasema on pyrittävä määrittämään, jos henkilön kansalaisuus on tuntematon ja hänellä on kotikunta Suomessa. Kansalaisuusasemaa ei kuitenkaan määritetä, jos henkilöllisyys ei muilta osin ole selvitetty. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen (HE 235/2002 vp, s. 59) mukaan viraston ei tarvitse pyrkiä määrittämään kansalaisuusasemaa silloin, kun määrittämisen perusteena olevista henkilötiedoista ei ole riittävää varmuutta.

Pykälän 2 momentissa säädetään virastolle velvollisuus pyrkiä määrittämään kansalaisuusasema, jos henkilöllä on Suomessa kotikunta ja hänen kansalaisuutensa on tuntematon. Momentin toinen virke rajaa virastolle säädettyä velvollisuutta. Säännös ei kuitenkaan estä kansalaisuuden määrittämistä silloin, kun henkilöä voidaan hänen antamiensa ja muiden käytössä olevien tietojen perusteella pitää jonkin valtion kansalaisena. Jossain tilanteessa esimerkiksi turvapaikkaa hakevan henkilön kansalaisuusasema voidaan määrittää saatavilla olevien tietojen perusteella, vaikka hän olisi antanut ristiriitaisia tietoja nimestään ja syntymäajastaan, jos kansalaisuusasemasta saadut tiedot ovat kuitenkin olleet johdonmukaisia ja niitä voidaan pitää luotettavina.

2.6 Kansainvälistä vertailua

Alla tarkastellaan henkilöllisyyden selvittämistä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kanadassa. Näiden maiden kansalaisuutta haettaessa on yleensä esitettävä asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestä. Tulkinnot siitä, mitä henkilöllisyysasiakirjoja pidetään luotettavina, vaihtelevat tosin jonkin verran eri maissa.

2.6.1 Ruotsi

Ruotsin kansalaisuutta hakeva voi vahvistaa henkilöllisyytensä kansallisella passilla tai henkilöllisyystodistuksella. Henkilöllisyysasiakirjoille on useita vaatimuksia. Osa niistä koskee asiakirjan laatua, mutta lisäksi hakijan on pitänyt käydä henkilökohtaisesti tekemässä asiakirjaa koskeva hakemus tai noutamassa valmis asiakirja viranomaiselta. Passin ei välttämättä tarvitse olla voimassa. Jokaisessa tapauksessa tehdään yksilöllinen arviointi. Yksittäistapauksessa henkilöllisyyttä voidaan pitää vahvistettuna, vaikka henkilöllisyysasiakirjat eivät täyttäisi kaikkia vaatimuksia. Lisäksi on mahdollista, että henkilöllisyyttä pidetään vahvistettuna useamman sellaisen asiakirjan perusteella, joista mikään ei yksinään täyttäisi vaatimuksia.³

³ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet.html>

Ruotsissa on erityistä ohjeistusta, joka koskee Afganistania, Irakia, Somaliata, Eritreaa sekä kansalaisuudettomia palestiinalaisia. Henkilöllisyyttä ei voi lainkaan osoittaa afganistanilaisilla henkilöllisyysasiakirjoilla. Somalialaisillakaan asiakirjoilla ei henkilöllisyyttä voi käytännössä juuri osoittaa, koska tammikuun 1991 jälkeen myönnettyjen passien ei katsota täyttävän turvallisuusvaatimuksia. Muiden erityisesti ohjeistettujen valtioiden sekä kansalaisuudettomien palestiinalaisten osalta on mainittu sekä sellaisia asiakirjoja, joilla henkilöllisyyden voi osoittaa, että sellaisia asiakirjoja, jotka eivät täytä turvallisuusvaatimuksia.⁴

Ruotsissa läheinen sukulainen voi vahvistaa hakijan henkilöllisyyden, jos hän on itse saanut Ruotsin kansalaisuuden ja osoittanut silloin oman henkilöllisyytensä joko kansalaisuusvalti-
onsa passilla tai henkilöllisyystodistuksella. Tällöin mm. verrataan niitä tietoja, joita hakija ja hänen sukulaisensa ovat aikaisemmin oleskelulupa-asioissa antaneet mm. henkilöllisyydestä, sukulaisuudesta, taustasta ja perhesuhteista.⁵

Vahvistetun henkilöllisyyden vaatimuksesta voidaan poiketa ajan kulumisen perusteella. Ruotsissa määräaika on kahdeksan vuotta. Ruotsin maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevan ohjeistuksen mukaan henkilön on sinä aikana pitänyt käyttää muuttumattomia henkilötietoja.⁶

2.6.2 Norja

Norjan kansalaisuutta hakevan on esitettävä henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä tai muutoin luotettavaa selvitystä. Yleensä vaaditaan kansallisen passin esittämistä. Pakolaiset voivat toimittaa kansallisen passin sijaan muita henkilöllisyysasiakirjoja. Tämä poikkeus koskee myös Somalian ja muiden sellaisten valtioiden kansalaisia, joiden passien tietoja Norjan viranomaiset eivät pysty todentamaan. Edellytyksenä näiden asiakirjojen hyväksymiselle on se, että hakijan henkilöllisyydestä ei ole epäilyä.⁷

2.6.3 Tanska

Tanska poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että Tanskan kansalaisuuslaissa ei ole säädetty erikseen henkilöllisyyttä koskevasta vaatimuksesta. Henkilöllisyyden osoittaminen kuuluu kuitenkin olennaisena osana oleskelulupamenettelyyn. Lisäksi kansalaisuushakemuksen yhteydessä on esitettävä henkilöllisyysasiakirjoja, yleensä kansallisia passeja.⁸

⁴ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet/Migrationsverkets-bedomning-av-identitetsdokument.html#Innehall>

⁵ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet.html>

⁶ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet.html>

⁷ Arnfinn H. Midtbøen, Simon Roland Birkvad and Marta Bivand Erdal: Citizenship in the Nordic Countries - Past, Present, Future (2018, *Citizenship in the Nordic Countries*), s. 48 - 49 (<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1197581/FULLTEXT03.pdf>).

⁸ Citizenship in the Nordic Countries, s. 57.

2.6.4 Alankomaat

Alankomaissa lähtökohtana on se, että kansalaisuutta hakeva on hankkinut itselleen passin ja syntymätodistuksen. Syntymätodistuksen voi ohjeistuksen mukaan hankkia myös toisen henkilön, kuten perheenjäsenen, ystävän tai lakimiehen avulla. Jos henkilö ei pysty esittämään passia tai syntymätodistusta, hänen on osoitettava asiakirjoin, miksei hänen ole mahdollista saada vaadittuja henkilöllisyysasiakirjoja. Alankomailla on myös eräiden maiden henkilöllisyysasiakirjoja koskevaa erityistä ohjeistusta. Esimerkiksi Afganistanin kansalaiset voivat osoittaa henkilöllisyytensä Alankomaiden kansalaisuutta hakiessaan asiakirjoin, samoin Irakin kansalaiset.⁹

Alankomaista turvapaikan saaneelta henkilöltä ei vaadita passia eikä yleensä syntymätodistusta. Kansalaisuudettomiltakaan ei vaadita passia, mutta heillä on yleensä oltava syntymätodistus. Syyrian kansalaisten ei tarvitse esittää passia. Jos Syyrian kansalainen on syntynyt Syyriassa, hänen ei lisäksi tarvitse esittää syntymätodistusta. Somalian kansalaiselta ei vaadita passia eikä syntymätodistusta.¹⁰

Alankomaissa henkilöllisyyden muuttamisesta seuraa se, että viiden vuoden asumisaika alkaa uudelleen alusta. Tämä aika alkaa siitä, kun uudet henkilötiedot on merkitty hakijan asuinpaikan väestötietojärjestelmään. Vähäiset muutokset, kuten kirjoitusasun muutokset, eivät kuitenkaan katkaise asumisaikaa. Lisäksi on mahdollista, että henkilöllisyyden muuttamista pidetään joissakin tilanteissa hyväksyttävänä, jolloin asumisaika ei katkea.¹¹

2.6.5 Yhdistynyt kuningaskunta

Jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuutta hakevalla on biometrinen oleskelulupa, hänen on esitettävä se kansalaisuushakemuksensa yhteydessä. Lisäksi hänen on esitettävä jokin vaihtoehtoisista asiakirjoista, esimerkiksi passi, kansallinen henkilökortti, Home Officen myöntämä matkustusasiakirja, syntymätodistus tai kuvallinen ajokortti. Henkilöllisyyden voi siten osoittaa kansalaisuutta hakiessaan myös Yhdistyneen kuningaskunnan myöntämällä asiakirjalla.¹²

2.6.6 Kanada

Kanadan kansalaisuutta hakevan on liitettävä hakemukseensa kopiot matkustusasiakirjojensa henkilötietosivuista. Ne tarvitaan yleensä kaikista niistä passeista tai matkustusasiakirjoista, joita hakijalla on ollut viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Sen lisäksi henkilöllisyyden osoittamiseen on käytettävä esimerkiksi ajokorttia tai sairausvakuutuskorttia.¹³

⁹ <https://ind.nl/en/Pages/Lack-of-documentary-evidence.aspx>

¹⁰ <https://ind.nl/en/Pages/Lack-of-documentary-evidence.aspx>

¹¹ <https://ind.nl/en/contact/Pages/FAQ.aspx>

¹² Home Office: Naturalisation Booklet - The Requirements (2019, *Naturalisation Booklet*), s. 28

(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794168/Guide_AN_Naturalisation_Booklet.pdf).

¹³ <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/application/application-forms-guides/guide-0002-application-canadian-citizenship-under-subsection-5-1-adults-18-years-older.html#Step3>

2.7 Päätelmiä

2.7.1 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu luotettava selvitys henkilöllisyydestä

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään painottanut sekä kokonaisharkinnan että asiakirjojen merkitystä henkilöllisyyttä selvitettäessä. KHO:n mukaan sitä, onko kansalaisuutta hakevan henkilöllisyys tullut luotettavasti selvitettyksi, on arvioitava kokonaisharkinnalla ja arviointi perustuu ensisijaisesti asiakirjoihin. Kansalaisuutta hakevan kannattaa siten mahdollisuuksien mukaan esittää henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä. Toisaalta asiakirjanäytön arvioinnissa on käytettävä kokonaisharkintaa. Myös henkilöllisyydestä esitettyjen asiakirjojen luotettavuutta on arvioitava. Henkilöllisyyttä ei voida pitää selvitettyinä esimerkiksi sellaisten asiakirjojen perusteella, jotka sisältävät ristiriitaisia henkilötietoja tai jotka Keskusrikospoliisin rikostekninen laboratorio on todennut väärennetyiksi. On huomattava, että asiakirjanäyttö ja kokonaisharkinta eivät ole puhtaasti vaihtoehtoisia henkilöllisyyden selvittämisen tapoja.

Vaikka asiakirjanäyttö onkin lähtökohtana henkilöllisyyden selvittämisessä, kansalaisuutta hakevalta ei aina vaadita kansalaisuusvaltion myöntämiä henkilöllisyysasiakirjoja. Kansalaisuuslain esitöiden mukaan asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisaseman saaneilta. Toinen hallituksen esityksessä mainittu esimerkkitalanne liittyy valtioihin, joista ei ole saatavilla luotettavia asiakirjoja. Myös KHO on käsitellyt tällaista tilannetta vuosikirjapäätöksessään. Hakijan omalla kertomalla on silloin keskeinen merkitys, mutta sen luotettavuuden arvioinnissa voidaan myös muu kuin hakijan esittämä selvitys ottaa huomioon. Kansalaisuuslain esitöiden ja oikeuskäytännön valossa henkilöllisyyden selvittäminen pelkästään muun kuin asiakirjanäytön perusteella koskee ennen kaikkea henkilöitä, jotka ovat saaneet pakolaisaseman tai muun siihen rinnastettavan aseman, ja toisaalta henkilöitä, joiden kansalaisuusvaltiosta ei ole saatavilla luotettavia asiakirjoja.

Voimassa olevaan kansalaisuuslakiin ja sen esitöihin sisältyy ajatus siitä, että henkilöllisyydestä kannattaa esittää asiakirjanäyttöä, jos se on mahdollista. Laki myös kannustaa siihen. Selvitys henkilöllisyydestä kannattaa esittää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, koska se vaikuttaa kansalaisuuslain mukaan asumisajan alkamiseen. Lisäksi kansalaisuuslaki mahdollistaa päättämisen kansalaisuuden menettämisestä, jos vasta kansalaisuuden saamisen jälkeen ilmenee, että henkilöllä on käytössään passi, johon merkityt henkilötiedot poikkeavat Maahanmuuttovirastolle annetuista.

Myös kansainvälisen vertailun perusteella kansalaisuutta hakevan on yleensä esitettävä henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä. Se, millainen selvitys kansalaisuutta haettaessa riittää, vaihtelee kuitenkin jonkin verran eri maissa. Asiakirjanäytön arviointiin voi kuulua erilaista tapauskohtaista harkintaa, eikä kansallinen passi ole kaikissa tilanteissa välttämätön. Myös tulkinnot siitä, mitä henkilöllisyysasiakirjoja pidetään luotettavina, vaihtelevat jonkin verran eri maissa.

Kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat henkilöllisyydestä esitettävää selvitystä ja sen arviointia, voitaisiin mahdollisesti tarkentaa KHO:n ratkaisukäytännön perusteella. Henkilöllisyyden selvittäminen perustuu nykyisessä oikeustilassa vahvasti kokonaisharkinnalle. Kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentissa voisi siksi mahdollisesti mainita, että selvityksen luotettavuuden arviointi on kokonaisharkintaa. Lisäksi momenttiin voitaisiin mahdollisesti tarkentaa, että luotettavuuden arviointi koskee myös asiakirjanäyttöä. Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää *luotettavana pidettävällä* asiakirjanäytöllä.

2.7.2. Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella

Kokonaisharkinnan merkitys on keskeinen arvioitaessa henkilöllisyyttä koskevaa selvitystä. Myös kymmenen vuoden määräajan soveltaminen liittyy kiinteästi juuri kokonaisharkinnan lopputulokseen. Ensisijaisesti arviointi perustuu, kuten todettu, asiakirjoihin. Jos hakijan kansalaisuusvaltiosta ei ole saatavilla luotettavaa asiakirjanäyttöä, arvioidaan ennen kaikkea hakijan kertomien tietojen luotettavuutta, ja myös muuta selvitystä voidaan silloin ottaa huomioon kokonaisharkinnassa. Jos henkilöllisyydestä annettua selvitystä ei kokonaisharkinnan perusteella voida pitää luotettavana, voi kyseinen henkilö hakea kansalaisuutta uudestaan sitten, kun hänen henkilötietonsa ovat olleet kymmenen vuotta merkittynä väestötietojärjestelmään.

Samoin kuin Suomessa, henkilöllisyyden katsominen selvitetyn voi myös Ruotsissa edellyttää joissakin tilanteissa määräajan kulumista. Suomen nykytilaa voidaan siksi arvioida tältä osin myös Ruotsiin verrattuna. Suomessa määräaika, jonka perusteella henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, on kymmenen vuotta, kun taas Ruotsissa määräaika on kahdeksan vuotta. Suomessa määräaika sovelletaan, jos hakija ei ole esittänyt luotettavaa asiakirjanäyttöä tai antanut muutoin luotettavia tietoja henkilöllisyydestään. Ruotsissa määräaika sovelletaan, jos hakija tai hänen läheisensä ei ole esittänyt luotettavaa asiakirjanäyttöä. Sekä Suomessa että Ruotsissa vaatimuksena on se, että hakija ei ole määräaikana käyttänyt useampaa henkilöllisyyttä. Sekä Suomessa että Ruotsissa määräaika alkaa uudestaan alusta, jos hakija muuttaa henkilöllisyyttään.

Myös Ruotsissa henkilöllisyyden selvittäminen edellyttää asiakirjanäytön lisäksi kokonaisharkintaa. Ruotsissa esitettyä asiakirjanäyttöä arvioidaan yksilöllisesti. Useampi sellaisenaan riittämätön asiakirja voi Ruotsissa yhdessä muodostaa kokonaisuutena arvioiden riittävän selvityksen. Silloin, kun henkilöllisyyden selvittämiseen käytetään Ruotsissa läheksukalaisen todistusta, kuuluu viranomaisen työhön myös sen vertaaminen, mitä tietoja nämä henkilöt ovat antaneet aiemmin lupa-asioden yhteydessä.

Lisäksi henkilöllisyyden muuttaminen katkaisee määräajan, joten on tarkastettava, onko hakija esiintynyt useammalla henkilöllisyydellä. On myös huomattava, että hakijan aikaisempia vaiheita koskevaan asiakirja-aineistoon saattaa sisältyä muita kansalaistamisen kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden vuoksi siihen tutustumista voidaan pitää perustelluna.

Ruotsin maahanmuuttoviraston verkkosivuilla on yksityiskohtainen ohjeistus siitä, millaisilla eri maiden asiakirjoilla henkilöllisyyden voi kansalaisuushakemuksen yhteydessä osoittaa, ja mitkä asiakirjat eivät toisaalta kelpaa henkilöllisyyden osoittamiseksi esimerkiksi niiden puuttuvien turvatekijöiden vuoksi. Ruotsissa henkilöllisyyttä ei voi osoittaa kansalaisuutta hakiessaan esimerkiksi afganistanilaisilla asiakirjoilla, ja myös somalialaisten asiakirjojen merkitys on käytännössä erittäin rajallinen. Irakilaisista ja eritrealaisista henkilöllisyysasiakirjoista hyväksytään osa, samoin niistä asiakirjoista, joita on myönnetty palestiinalaisille henkilöille.

Suomessa edellä mainituista maista tulevien hakijoiden henkilöllisyyttä arvioidaan kokonaisharkinnalla, ja asiakirjanäytön arvioinnissa hyödynnetään maatietopalvelulta saatavaa tietoa asiakirjojen luotettavuudesta. Afganistanin kansalaiset olivat Suomessa vuonna 2019 kuudenneksi suurin kansalaisuushakemuksia tehneiden ryhmä (4,8 % hakijoista), Somalian kansalaiset kolmanneksi suurin (9,4 % hakijoista) ja Irakin kansalaiset toiseksi suurin (13,3 % hakijoista). Näissä hakijaryhmissä on myös kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä, joille on säädetty lyhyempi asumisaika.

Silloin, kun henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä ajan kulumisen perusteella, henkilö voi yleensä hakea Suomen kansalaisuutta kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa. Kymmenen vuoden määräaika voi alkaa myös tätä ajankohtaa myöhemmin, jos henkilö on Suomessa asuessaan tehnyt henkilötietoihinsa vähäistä suu-rempia muutoksia. Hakeakseen kansalaisuutta hänen on lisäksi lähtökohtaisesti täytettävä kaikki muut kansalaistamisen edellytykset. Kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle kymmenen vuoden säännön soveltamisesta seuraa se, että hän ei voi käytännössä hyödyntää kansainvälistä suojelua saaneelle säädettyä neljän vuoden asumisaikaa, joka alkaisi jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä.

Kuten edellä on todettu, voimassa olevan kansalaisuuslain esitöiden mukaan henkilöllisyyttä koskevan asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta esimerkiksi silloin, kun henkilöllä on pakolaisen asema. Esitöiden mukaan asiakirjanäytöllä ei niin ikään ole merkitystä, jos henkilön kansalaisuusvaltiosta ei ole lainkaan saatavilla luotettavaa asiakirjanäyt-
töä. Käytännössä nämä tilanteet voivat myös yhdistyä, sillä kansainvälistä suojelua voidaan myöntää sellaisen valtion kansalaisille, josta ei ole saatavilla luotettavaa asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestä.

Henkilöllisyyden selvittämistä koskevat säännökset voivat käytännössä osaltaan vaikuttaa siihen, miten pitkän ajan kuluttua henkilö voi tosiasiaassa hakea Suomen kansalaisuutta. Li-
säksi Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Asumisajan täytyminen tai kymmenen vuoden määräajan kuluminen ei siten riitä, vaan kansalaisuutta hakevalla on oltava myös vaadittava kielitaito. On huomattava, ettei pitkäkään asumisaika ole sellaisenaan peruste kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseen.

Kansainväliset sopimukset, jotka sitovat myös Suomea, velvoittavat helpottamaan kansain-
välistä suojelua saaneiden henkilöiden kansalaisuuden saamista. Suomessa kansalaisuuden saamista on helpotettu lyhyemmällä asumisajalla. Muita vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi alempi kielitaitovaatimus tai käsittelymaksu. Kansalaisuuslain esitöiden mukaan kielitai-
toedellytyksen tärkeyttä on kuitenkin haluttu korostaa. Ailempaa käsittelymaksua ei niin ikään ole pidetty perusteltuna vaihtoehtona.

Edellä mainituista syistä voidaan pitää edelleenkin perusteltuna, että kymmenen vuoden määräaika sovelletaan henkilöllisyyden selvittämiseen kokonaisharkinnan perusteella.

Kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat henkilöllisyyden katsomista selvitettyksi ajan kulumisen perusteella, voitaisiin mahdollisesti tarkentaa KHO:n ratkaisukäytännön perus-
teella vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Oikeuskäytännön mukaan kymmenen vuoden mää-
räaika sovelletaan, jos henkilöllisyyttä ei voida kokonaisharkinnan perusteella pitää luotettavasti selvitettyinä. Voimassa olevan kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentissa viitataan use-
ammalla henkilöllisyydellä esiintymiseen. Momenttiin voitaisiin mahdollisesti tarkentaa, et-
tä kymmenen vuoden määräaika sovelletaan myös, jos henkilöllisyydestä esitettyä selvi-
tystä ei voida muutoin pitää kokonaisharkinnan perusteella luotettavana. Lisäksi moment-
tiin voitaisiin mahdollisesti täsmentää, että kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään.

2.7.3. Vaikutus asumisajan alkamiseen ja kansalaisuusaseman määrittämiseen

Kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan pääsääntönä on se, että asumisaika alkaa vasta hakijan esitettyä selvityksen henkilöllisyydestään. Säännöksen tarkoituksena on kansalaisuuslain esitöiden mukaan vaikuttaa halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä. KHO on sittemmin käsitellyt säännöksen suhdetta tilanteeseen, jossa henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella. KHO:n mukaan ei ole katsottava, että kansalaisuuteen vaadittava asumisaika alkaisi vasta sitten, kun 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu kymmenen vuoden määräaika on ensin kulunut loppuun.

Kansalaisuuslakia on kyseisen KHO:n vuosikirjapäätöksen jälkeen muutettu, jolloin on säilytetty säännökset henkilöllisyyttä koskevan selvityksen vaikutuksesta asumisajan alkamiseen. Nämä säännökset on sisällytetty voimassa olevan kansalaisuuslain 14 §:n 2 momenttiin. Kansalaisuuslain 14 §:n 2 momentin säännösten voidaan katsoa kannustavan etenkin henkilöllisyyttä koskevan asiakirjanäytön esittämiseen. Asiakirjanäyttö kannattaa lisäksi esittää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, koska se vaikuttaa asumisajan kertymiseen. Huomioon otetaan myös esimerkiksi hakijan aloitteellisuus henkilöllisyytensä selvittämisessä.

Henkilöllisyyttä koskevan selvityksen esittämiseen kannustavia säännöksiä voidaan pitää yhä tarpeellisina. Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa tällaisia säännöksiä sisältyy sekä 14 §:n 2 momenttiin että 6 §:ään. Molemmissa henkilöllisyydestä esitetty selvitys vaikuttaa siihen, minkä ajan kuluttua voi saada kansalaisuuden. On toisaalta huomattava, että kaikissa tilanteissa ei edellytetä asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestä. Henkilöllisyyttä voidaan kansalaisuuslain esitöiden mukaan pitää selvitettyinä muutoin kuin asiakirjanäytön perusteella esimerkiksi silloin, kun henkilö on saanut pakolaisaseman tai kun hänen kansalaisuusvaltiostaan ei ole saatavilla luotettavia asiakirjoja.

Henkilöllisyydestä saadulla selvityksellä on joissain tilanteissa vaikutusta myös kansalaisuusaseman määrittämiseen. Kansalaisuuslain 36 §:n 2 momentin mukaan henkilön kansalaisuusasema on pyrittävä määrittämään, jos hänen kansalaisuutensa on tuntematon ja hänellä on kotikunta Suomessa. Kansalaisuusasemaa ei kuitenkaan määritetä, jos henkilöllisyys ei muilta osin ole selvitetty. Säännöksen tarkoituksena on Suomessa olevan ulkomalaisväestön kansalaisuusaseman ja siihen liittyvän oikeusaseman selvittäminen.

Pykälän 2 momentin toinen virke rajaa virastolle säädettyä velvollisuutta pyrkiä määrittämään kansalaisuusasema tietyissä tilanteissa. Jos henkilöä koskevat tiedot ovat hyvin ristiriitaisia, voi olla mahdotonta määrittää, minkä valtion kansalaisena häntä on pidettävä tai onko hän kansalaisuudeton. Toisaalta voidaan katsoa, että säännös ei estä esimerkiksi turvapaikkaa hakeneen henkilön kansalaisuusaseman määrittämistä, jos hänen henkilötiedoissaan on joitakin ristiriitoja mutta kansalaisuusasemasta saadut tiedot ovat johdonmukaisia ja niitä voidaan pitää luotettavina. Säännöstä ei ole tarpeen muuttaa.

3. Asumisaikaedellytys

3.1 Johdanto

Kansalaistamisen eli hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden yleisiin edellytyksiin kuuluu kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asumisaikaedellytys. Asumisaikaedellytyksen voi täyttää tietyn mittaisella yhtäjaksoisella tai kerätyllä asumisajalla. Kansalaisuuslaissa säädetään asumisajan alkamisesta, asumisaikaan hyväksyttävästä oleskelusta ja yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta. Laissa on pääsääntö asumisajan pituudesta ja poikkeukset siitä joidenkin hakijaryhmien osalta. Myös kansalaisuuden saaminen kansalaisuusilmoituksen perusteella edellyttää eräissä tilanteissa tietyn pituista asumista Suomessa.

Kansalaisuuslaissa on myös eräitä henkilöllisyyden selvittämisen ja asumisajan suhdetta koskevia säännöksiä. Näitä säännöksiä on käsitelty tämän esiselvityksen henkilöllisyyttä koskevassa luvussa.

3.2 Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

3.2.1 Asumisajan alkaminen

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 myöhäisempi. Kansalaisuuslaissa ei asumisajan alkamisen osalta mainita erikseen unionin kansalaisia.

Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 41 - 42) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että Pohjoismaan ja Euroopan talousalueen kansalaisella on oikeus muuttaa Suomeen ilman tätä ennen hankittua oleskelulupaa. Samalla on todettu, että Euroopan talousalueen kansalaisella asumisaika alkaa muuttopäivästä, kun taas Pohjoismaan kansalaisen asumisajan alkamisesta on oma säännös. Pohjoismaan kansalaista koskevan säännöksen taustalla on Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välinen väestörekisteriä koskeva sopimus (SopS 49/1960). Kansalaisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 29) mukaan kansalaisuuslain yleisenä periaatteena on se, että kansalaisuuden saavan henkilön oleskelun on oltava luonteeltaan jatkuvaa.

Turvapaikan saaneen henkilön asumisajan katsotaan hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 42) mukaan alkavan jo maahantulopäivästä, koska pakolaisen asemassa olevalla on pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan oikeus saapua Suomeen ja oleskella täällä. Pakolaisen asemassa olevaan rinnastetaan kansalaisuuslaissa henkilö, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun tarpeen perusteella.

3.2.2 Varsinainen asunto ja koti

Kansalaisuuslain 7 §:ssä säädetään varsinaisesta asunnosta ja kodista. Sillä tarkoitetaan henkilön tosiasiallista ja pääasiallista oleskelupaikkaa, jossa hän oleskelee pysyväisluonteisesti. Hallituksen esityksen (235/2002 vp, s. 32 - 33) mukaan maassa asuminen kuuluu tärkeimpiin arviointiperusteisiin kansalaisuuden myöntämistä harkittaessa. Tosiasiallisella oleskelupaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö oleskelee fyysisesti ja pääasiallisella paikkaa, jossa henkilö oleskelee eniten. Varsinaiselta asunnolta ja kodilta edellytetään kummankin arviointiperusteen täyttymistä. Vakituinen osoite väestötietojärjestelmässä ja kotikunta ovat yleensä osoituksena siitä, että henkilö myös tosiasiallisesti oleskelee Suomessa. Varsinaisen asunnon ja kodin käsitettä ei kuitenkaan ole tarkoitus kytkeä kotikuntalain (201/1994) mukaiseen järjestelmään.

Henkilöllä ei hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 33) mukaan voi olla varsinaista asuntoa ja kotia Suomessa, jos hän oleskelee täällä muulla kuin pysyväisluontoisella oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa, jos henkilö on ulkomaalaislainsäädännön mukaan lupavelvollinen. Voimassa oleva, pysyväisluontoinen (jatkuva) oleskelulupa ei kuitenkaan yksin riitä osoittamaan varsinaisen asunnon ja kodin olemassaoloa Suomessa. Kansalaisuuden saamisen kannalta vasta riittävän pitkä tosiasiallinen oleskelu takaa perustan kansalaisuuden saamiselle.

Korkein hallinto-oikeus on 1.4.2020 (KHO:2020:33) ottanut kantaa siihen, miten varsinaisen asunnon ja kodin merkitystä kansalaisuuslain mukaista asumisaikaa arvioitaessa olisi tulkittava. Päätöksen mukaan kysymystä siitä, onko kansalaisuutta hakevalla varsinainen asunto ja koti ollut Suomessa, oli arvioitava hänen tosiasiallisen ja pääasiallisen oleskelunsa perusteella. Asian kannalta ei ollut merkitystä sillä, milloin henkilö oli rekisteröinyt unionin kansalaisen oleskeluoikeutensa Suomessa. Päätöksessä todettiin myös, että kansalaisuuslaissa ei ole erikseen säädetty asumisajan alkamisajankohdasta unionin kansalaisten osalta, ja että lain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella tällaisena päivänä oli pidettävä Suomen muuttopäivää.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että unionin kansalaiselta ei vaadita oleskelulupaa. Oleskeluoikeus määräytyy suoraan unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevan sääntelyn ja ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvun säännösten perusteella. Taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä harjoittavalla unionin kansalaisella on ulkomaalaislain 158 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella oikeus oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, mutta hänen on tällöin 159 §:n 1 momentin mukaan rekisteröitävä oleskelunsa. Unionin kansalaisen oleskeluoikeuteen liittyvä laillinen oleskelu on luonteeltaan pysyväisluonteista, ja se kerryttää kansalaisuuslaissa tarkoitettua asumisaikaa.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli perusteluissaan myös määräyksiä, joiden nojalla Euroopan kemikaaliviraston henkilöstöön kuuluvat välttyvät ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevista muodollisuuksista. Näitä määräyksiä sisältyy Euroopan yhteisöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevaan pöytäkirjaan, joka on perussopimusten pöytäkirja n:o 7 (*erioikeuspöytäkirja*), sekä 28 kesäkuuta 2007 tehtyyn Suomen hallituksen ja Euroopan kemikaaliviraston väliin toimipaikkasopimukseen (*toimipaikkasopimus*). Näillä erioikeuspöytäkirjan ja toimipaikkasopimuksen määräyksillä on ensisijaisesti tavoiteltu kemikaaliviraston työntekijöiden käytännön elämän sujuvoittamista. Määräysten tarkoituksena ei sen sijaan ole asettaa virastossa työskentelevää henkilöä kansallisen lainsäädännön soveltamisen suhteen heikompaan asemaan muihin unionin kansalaisiin nähden.

KHO viittasi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Dias C-325/09) ja totesi, että unionin kansalaisen oleskeluun liittyvät toimet tai asiakirjat eivät ole oikeuksia luovia. Niiden tarkoituksena on ainoastaan todeta, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on unionin oikeussääntöjen perusteella. Vastaavasti tietyn henkilöryhmän vapauttamisella rekisteröintiä koskevista muodollisuuksista ei ole syytä katsoa olevan vaikutusta näillä henkilöillä muutoin unionin oikeuden nojalla olevaan oikeusasemaan. Myös kemikaalivirastossa työskentelevän henkilön oikeuden oleskella Suomessa on katsottava perustuvan unionin kansalaisen oleskeluoikeuteen.

Kemikaaliviraston työntekijä ei KHO:n mukaan rinnastunut kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön, joka työskentelee vieraan valtion diplomaattisessa edustustossa. Kotikuntalain 4 §:n 3 momentin mukaan henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa, ei ole kotikuntaa Suomessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa Suomessa.¹⁴

Kotikuntaa koskevalla merkinnällä ei KHO:n mukaan toisaalta ollut ratkaisevaa merkitystä. Vaikka korkein hallinto-oikeus ei nähnyt perusteita katsoa, että kemikaaliviraston henkilöstöön kuuluva yleisesti ottaen rinnastuisi kotikuntalain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön, kansalaisuuslain esitöiden mukaan lain säännösten tarkoituksena ei kuitenkaan ole kytkeä varsinaisen asunnon ja kodin käsitettä kotikuntalain mukaiseen järjestelmään.

On huomattava, että vapaa liikkuvuus koskee unionin kansalaisten lisäksi myös eräitä muita henkilöryhmiä. Unionin kansalaisiin rinnastetaan ulkomaalaislain 3 §:n 2 kohdan mukaisesti Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Ulkomaalaislain 10 luvun säännökset koskevat paitsi Euroopan unionin kansalaisen, myös häneen rinnastettavan oleskelua. Lisäksi lukua sovelletaan näiden perheenjäseniin ja muihin omaisiin heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Eräissä tilanteissa voidaan myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 4 luvun perusteella.

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (jäljempänä Yhdistynyt kuningaskunta) kansalaisten asemaan vaikuttaa puolestaan se, että Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista. Yhdistynyt kuningaskunta oli Euroopan unionin jäsenvaltio 31 tammikuuta 2020 saakka. Eron myötä Yhdistyneestä kuningaskunnasta tuli niin sanottu kolmas maa ja sen kansalaisista kolmannen maan kansalaisia. Erosopimus tuli voimaan 1 helmikuuta 2020, jolloin alkoi vuoden 2020 loppuun saakka kestävä siirtymäkausi. Siirtymäkauden aikana unionin vapaan liikkuvuuden säännöksiä sovelletaan samalla tavoin kuin ennen eroa.

Käytännössä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maassa oleskeluun sovelletaan siirtymäkauden aikana edelleen ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä, eikä erolla ole siirtymäkauden aikana vaikutusta oleskeluoikeuksiin ja sen mukanaan tuomiin muihin oikeuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen Suomessa oleskelu on siirtymäkauden aikana laillista unionin oikeuden perusteella. Erosopimuksen mukaisilla oikeuksilla on vaikutusta 1 tammikuuta 2021 alkaen. Oleskeluoikeuksien hakemisen on tarkoitus alkaa 1 lokakuuta 2020.

¹⁴ Korkein hallinto-oikeus on 20.12.2019 (KHO:2019:170) ottanut kantaa Euroopan kemikaalivirastossa työskentelevän unionin kansalaisen oikeuteen kotikuntaan. Päätöksessä todettiin, että Euroopan unionin toisen jäsenmaan kansalaisella, joka oli muuttanut pysyvästi Suomeen ja rekisteröinyt oleskeluoikeutensa ulkomaalaislain mukaisesti, oli oikeus kotikuntaan Suomessa, vaikka hän työskenteli Euroopan kemikaalivirastossa ja siten nautti erioikeutena ja vapautena mahdollisuutta välttää ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevilta muodollisuuksilta.

Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä oleskelevien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten on haettava erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta, jos he aikovat jatkaa Suomessa oleskelua siirtymäkauden jälkeen. Myös yli viisi vuotta Suomessa oleskelleen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen on haettava oleskeluoikeutta, jos hänellä ei ole todistusta pysyvästä oleskeluoikeudesta. Jos henkilö on sen sijaan oleskellut Suomessa viisi vuotta ja hänellä on todistus pysyvästä oleskeluoikeudesta, hänen ei tarvitse hakea uutta oleskeluoikeutta. Oleskeluoikeutta haetaan Maahanmuuttovirastolta tai ulkomailla Suomen edustustolta. Oleskelulupakorttia varten annetaan biometriset tunnistetiedot. Hakemus on tehtävä vuoden määräajan kuluessa.

Huomattakoon, että erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat ne perhekokonaisuudet, jotka on tosiasiallisesti muodostettu ja jotka ovat vakiintuneet ennen siirtymäkauden päättymistä. Jos perhe on muodostettu ja olemassa ennen siirtymäkauden päättymistä, perheenjäsenten ei edellytetä tulevan Suomeen ennen siirtymäkauden päättymistä, vaan he voivat tulla sen jälkeenkin. On mahdollista, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perhe tulisi maahan esimerkiksi vuonna 2025 ja hakisi vasta tuolloin ensimmäisen kerran erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta. Myös siirtymäkauden jälkeen syntyvät ja adoptoitavat lapset kuuluvat erosopimuksen soveltamisalaan tiettyjen edellytysten täyttyessä.

Kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan alkamisen kannalta tilanne on seuraava. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen asumisaika on voinut alkaa ennen maan eroamista Euroopan unionista, jolloin hänellä on ollut unionin kansalaisena oikeus muuttaa Suomeen pysyväisluonteisesti. Myös siirtymäkauden aikana Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella on oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen. Siirtymäkauden päättymiseen saakka eli tällä tietoa vuoden 2020 loppuun asti Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen asumisaika alkaa siten kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti muuttopäivästä.

Siirtymäkauden jälkeen Suomeen tulevan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen on haettava oleskelulupaa, jos liityntää erosopimukseen ei ole. Kansalaisuuslain säännösten mukaisesti asumisaika alkaa muuttopäivästä, jos henkilölle on sitä ennen myönnetty lupa muuttaa Suomeen pysyväisluonteisesti. Jos henkilöllä ei ole Suomeen tullessaan muuttoon oikeuttavaan lupaa, asumisaika alkaa ensimmäisen jatkuvan luvan myöntämispäivästä.

3.2.3 Tilapäisellä luvalla oleskeltu aika

Kansalaisuuslaki mahdollistaa sen, että myös osa tilapäisellä luvalla oleskelusta otetaan huomioon. Kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan puolet tilapäisellä luvalla oleskelusta ajasta otetaan huomioon yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa, jos hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla luvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista. Kansalaisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp) mukaan tarkoituksena on tukea sitä, että tilapäisellä luvalla oleskelleet opiskelijat jäävät opintojen päätyttyä Suomeen osaavaksi työvoimaksi. Samalla kansalaisuuslaissa on haluttu säilyttää periaate, jonka mukaan kansalaisuuden saaminen hakemuksesta edellyttää jatkuvaluonteista asumista Suomessa.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan taustalla on ajatus siitä, että Suomessa opintonsa suorittaneen henkilön kotoutumisprosessi ja kielen oppiminen on alkanut jo opintojen aikana, jolloin hän on oleskellut Suomessa tilapäisellä luvalla. Säännöstä ei kuitenkaan ole haluttu rajata vain opiskelijoihin, koska myös muille kuin opiskelijoille muodostuu tilapäisellä luvalla oleskeltuna aikana siteitä Suomeen ja kotoutumisprosessi kielen ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen osalta syvenee. Lainmuutosta valmisteltaessa on tiedostettu, että kansalaistamisen edellytykset saattavat jossakin tilanteessa täytyä aiemmin kuin pysyvän oleskeluluvan edellytykset. Vaatimalla vähintään vuoden kestänyttä oleskelua jatkuvalla luvalla on haluttu varmistaa, että Suomessa oleskelu on ennen kansalaistamista muuttunut pysyväisluonteiseksi.

3.2.4 Ilman lupaa oleskeltu aika

Kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentissa säädetään asumisajan kohtuullistamisesta. 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. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp) perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on kohtuullistaa asumisaikaa silloin, kun hakijan toimintakyvyn katsotaan rajoittuneen ja hän on laiminlyönyt uusia matkustusasiakirjansa tai oleskelulupansa.

Lupakatko voi johtua esimerkiksi siitä, että henkilö ei ole jättänyt jatkolupahakemusta ajoissa ennen edellisen luvan päättymistä. Kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentista ilmenee, millaisissa tilanteissa ilman lupaa oleskeltua aikaa lasketaan mukaan asumisaikaan. Muissa tilanteissa ilman lupaa oleskeltua aikaa ei hyväksytä osaksi kansalaisuuteen vaadittavaa asumisaikaa. Ilman lupaa oleskeltu aika ei siten kerryttäisi asumisaikaa muutoin kuin poikkeuksellisesti.

3.3 Asumisajan pituus

3.3.1 Yhtäjaksoinen ja kerätty asumisaika

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hakija täyttää asumisaikaedellytyksen, 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*). Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 39 - 40) mukaan hakijalta edellytetään kerättyä asumisaikaa varten, että hän on ennen päätöksen tekemistä asunut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Hakija voi siten kerätä suurimman osan vaadittavasta asumisajasta eri ajanjaksoista. Tällainen mahdollisuus on tarpeen, koska työtehtäviin tai opiskeluun liittyvä ulkomailla oleskelu on lisääntynyt. Pidempi asumisaika on asumisaikaa kerättäessä tarpeen siksi, että Suomessa asutut jaksot saattavat ajoittua jopa usean vuosikymmenen ajalle. Kansalaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 27) mukaan kerätyn asumisajan mahdollisuutta kannatettiin lausuntopalautteessa.

3.3.2 Ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan

Kansalaisuuslain 16 §:ssä säädetään yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta. Pykälä sisältää säännökset siitä, miten eripituiset matkat Suomen ulkopuolelle vaikuttavat asumisajan laskemiseen ja milloin sovelletaan kerättyä asumisaikaa. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 43) mukaan asumisajan katkeaminen ei palauta hakijaa nolatilanteeseen asumisajan kertymisessä, vaan siitä seuraa ainoastaan siirtyminen yhtäjaksoisesta kerättyyn asumisaikaan. Ei ole estettä sille, että asumisajan katsotaan karttuneen uudelleen yhtäjaksoisena, jos se on hakijan kannalta edullisinta.

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 johtuu 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.

Huomattakoon, että lain sanamuodon mukaan kerättyä asumisaikaa sovelletaan nimenomaan ulkomailla olon määrän perusteella. Suomesta muuton vaikutus ei sen sijaan ilmene 16 §:n sanamuodosta, vaan se on mainittu ainoastaan pykälän perusteluissa.

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 lyhyitä poissaoloja ei vähennetä asumisajasta. Henkilön varsinaisen asunnon ja kodin katsotaan olevan koko ajan Suomessa, vaikka hän silloin tällöin oleskelee lyhyen aikaa kerrallaan ulkomailla, esimerkiksi lomamatkoillaan. Oleskeluvaltiolla tai ulkomailla oleskelun tarkoituksella ei ole vaikutusta. Lyhyet poissaolot jaotellaan ryhmiin poissaolojen pituuden ja lukumäärän perusteella.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hakija saa käyttää hyväkseen enimmäismäärän eri ryhmien mukaisista, sallituista poissaoloista. Alle kuukauden poissaolot ovat yleensä lomatai työmatkoja tai muussa tarkoituksessa tehtyjä täysin tilapäisluontoisia matkoja. Alle kahden kuukauden poissaoloja voi puolestaan kertyä enintään kuusi. Tällaisten poissaolojen hyväksymisen tarkoituksena on antaa hakijalle mahdollisuus esimerkiksi viettää vuosittain vuosilomansa kokonaisuudessaan entisessä kotimaassaan. Kuuden kuukauden poissaoloa taas ei voida pitää lyhyenä poissaolona, mutta myös näin pitkän poissaolon hyväksyminen on perusteltua tapauksissa, joissa esimerkiksi työ tai opiskelu taikka yksityisasioiden hoitaminen entisessä kotimaassa edellyttäisi melko pitkää mutta tilapäistä ulkomailla oleskelua.

Jos yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkenneen, Suomessa oleskelu otetaan 16 §:n 3 momentin mukaan huomioon kerättyä asumisaikaa laskettaessa. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 31) mukaan säännöksen tarkoituksena on selvittää yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan suhdetta. Jos sallitut poissaolot ylittyvät esimerkiksi opiskelun tai työtehtävien vuoksi, tulisi soveltaa kerättyä asumisaikaa, sillä painavan henkilökohtaisen syyn soveltaminen edellyttää lähtökohtaisesti yllättävyyttä. Kerättyä asumisaikaa koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi esimerkiksi silloin, kun hakija on suomalaisen yrityksen palveluksessa ja toimii Suomesta lähetettynä työntekijänä.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt ratkaisuihissaan ulkomaankomennuksen vaikutusta asumisaikaan. Asumisaika ei 19.3.2012 annetun päätöksen (KHO:2012:20) mukaan täyttynyt tapauksessa, jossa henkilö oli tehnyt suomalaisen työnantajansa kanssa määräaikaisen, kestoltaan 24 kuukauden pituisen työsopimuksen, jonka mukaan hänen oli määrä työskennellä Venäjällä. Hän oli muuttanut Venäjälle, ja hän asui ja oleskeli siellä perheineen Maahanmuuttoviraston ratkaistessa hänen kansalaisuushakemuksensa. Toinen 10.12.2015 annettu päätös (KHO:2015:175) koski puolestaan ekspatriaattia, koko ikänsä pysyvästi Suomessa asunutta henkilöä, jonka toinen vanhempi ja perheenjäsenet olivat Suomen kansalaisia ja jonka koti Suomessa oli säilynyt hänen ja hänen perheensä käytössä myös ulkomailla työskentelyn ajan. Tässä tapauksessa varsinainen asunto ja koti oli yhä Suomessa, vaikka kansalaisuutta hakenut henkilö oli suomalaisen työnantajansa kanssa tehdyn sopimuksen perusteella määräaikaisella työkomennuksella Puolassa.

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.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt yhtäjaksoisen asumisajan katkeamista myös 2.12.2019 antamassaan päätöksessä (KHO:2019:148). Kansalaisuutta hakenut henkilö oli ilmoittanut kansalaisuushakemuksessaan, että hän oli oleskellut Suomen ulkopuolella kotimaassaan Nepalissa yli vuoden yhtäjaksoisen ajan. Asiassa oli arvioitava, oliko poissaololle Suomesta ollut sellainen kansalaisuuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu painava henkilökohtainen syy, jonka vuoksi yhtäjaksoinen asumisaika ei ollut katkennut. KHO:n mukaan moottoripyöräonnettomuudesta toipuminen ja maanjäristys saattoivat sinänsä muodostaa tällaisen painavan syyn. Kyseisessä tapauksessa ei kuitenkaan voitu katsoa olevan niin, kun otettiin huomioon tapahtumien ajankohdat.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisuuslaissa on kolmenlaisia säännöksiä, jotka koskevat ulkomaanmatkoja. Ensinnäkin tietyn pituisia *ulkomaanmatkoja saa olla* 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 tietyn pituisia ulkomaanmatkoja *ei lasketa mukaan* yhtäjaksoiseen asumisaikaan. Näitä ovat yli kuuden kuukauden mutta enintään vuoden pituiset ulkomaanmatkat.

Kolmanneksi ulkomaanmatkoista voi seurata *kerätyn asumisajan* soveltaminen. 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.

Kansalaisuuslain säännöksiä, jotka koskevat sallittuja poissaoloja, on pidetty Maahanmuuttovirastossa vaikeaselkoisina. Matkoja koskevat säännökset ovat Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan olleet vaikeita myös asiakkaille. Ne ovat toisaalta hyvin keskeisessä osassa, kun arvioidaan sitä, täyttyykö asumisaika. Ulkomaanmatkat voivat 16 §:n mukaisesti katkaista yhtäjaksoisen asumisajan, jolloin sovelletaan kaksi vuotta pidempää kerättyä asumisaikaa. Kerätty asumisaika mahdollistaa enemmän oleskelua ulkomailla, koska kansalaistamiseen vaadittava asumisaika voidaan kerätä useammasta Suomen-jaksoista. Viimeisten kahden vuoden aikana on kuitenkin asuttava keskeytyksettä Suomessa.

3.4 Poikkeukset asumisaikaedellytyksestä

3.4.1 Eräät henkilöryhmät

Edellä on käsitelty asumisaikaa, joka on hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksenä. Siitä poikkeamisesta säädetään useissa kansalaisuuslain pykälissä.

Jos henkilö täyttää kielitaitoedellytyksen, vaadittava asumisaika on 18 a §:n 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.

Samanlainen poikkeus asumisajan pituudesta on myös 20 §:ssä, joka koskee kansainvälistä suojelua saavaa tai tahtomattaan kansalaisuudetonta henkilöä, sekä 22 §:ssä, joka koskee Suomen kansalaisen puolisoa. Kansainvälistä suojelua saavan, tahtomattaan kansalaisuudettoman henkilön ja Suomen kansalaisen puolison asumisajan lievennys kohdistuu hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 47 ja 49) mukaan sekä yhtäjaksoiseen että kerättyyn asumisaikaan. Yhtäjaksoinen asumisaika on näiden hakijaryhmien osalta neljä vuotta ja kerätty asumisaika yhteensä kuusi vuotta.

Pohjoismaan kansalaiselta vaadittava asumisaika on 21 §:n mukaan viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Asumisajan edellytetään hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 48) mukaan olevan yhtäjaksoinen. Pohjoismaan kansalainen saa kansalaisuuden kansalaisuuslain 30 §:ssä säädetyillä edellytyksillä myös kansalaisuusilmoituksen perusteella, jolloin vaatimuksena on viiden vuoden asumisaika. Kansalaisuusilmoituksissa olevaa asumisaikaedellytystä käsitellään jäljempänä.

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 alempaa 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.

3.4.2 Muut perusteet asumisajasta poikkeamiseen

Asumisaikaedellytyksestä voidaan 18 §:n mukaan poiketa myös eräissä muissa tilanteissa. Poikkeaminen edellyttää 1 momentin mukaan sitä, että hakijalla on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen ja että hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Lisäksi 2 momentin mukaan edellytyksenä on, että hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta (1 kohta); tai että 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 (2 kohta).

Myös muu erittäin painava syy voi 18 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan olla peruste asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle. Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp, s. 33) mukaan tämän lainkohdan nojalla viranomainen voi 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 työnteon tai muun vastaavan syyn perusteella, ja asumisaikaedellytyksen täyttymiseksi edellytettävästä asumisajasta puuttuu vain vähän.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan erittäin painavaa syytä voidaan soveltaa myös henkilöihin, joiden puoliset ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu ulkoasiainhallintolain (204/2000) 17 §:ään, jonka mukaan tällaisia henkilöitä ovat ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja. Lisäksi kansalaisuuslain esitöissä on todettu, että myös muu yleisurassa oleva virkamies on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen. Koska pitkät ulkomailla vietetyt ajanjaksot kuuluvat olennaisena osana ulkoasiainministeriön virkamiesten työhön, virkamiesten ulkomaantyöjaksoilla mukana seuraavien puolisojen on haasteellista täyttää lain mukaista asumisaikaedellytystä myöskään kerätyn asumisajan osalta.

Hallituksen esityksessä (HE 80/2010 vp) on todettu myös, että suomalaisissa edustustoissa työskentelevät virkamiehet edustavat toimivaltansa puolesta Suomea ja suomalaisuutta ulkoasiainministeriötä koskevan valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n mukaisesti. Turvatakseen ulkoasiainhallinnon virkamiehen ja hänen perheensä yhteyttä sekä turvallisuutta ulkoasiainministeriö myöntää diplomaattipassin lähettämänsä virkamiehen kaikille perheenjäsenille. Ulkoasiainhallinnon virkamiesten ulkomaalaisille puolisoille voidaan myöntää diplomaattipassi vasta myönteisen kansalaisuuspäätöksen jälkeen. Kansalaisuuslain 18 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan puolison on oltava ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitettu puoliso, jotta erittäin painavaa syytä asumisaikaedellytyksestä poikkeamiselle voidaan soveltaa.

Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdissa on viitattu hakijaan, minkä vuoksi on noussut esiin kysymys siitä, voidaanko kanssahakijan asumisajasta poiketa 18 §:n perusteella. Lain sanamuoto mahdollistaa sinänsä myös kanssahakijan asumisajasta poikkeamisen 2 momentin 3 kohdan mukaisen erittäin painavan syyn perusteella. Sanamuotoa voitaisiin silti epäselvyyksien välttämiseksi mahdollisesti täsmentää.

Ulkoministeriössä on kiinnitetty huomiota siihen, että ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä on määritelty siirtymävelvollisiksi yleisuran virkamiehet hallinnollisesta avustajasta ylöspäin ja että tämä rajausta jättää ulkopuolelle yleisuran nuoremmat virkamiehet, kuten osastosihteerit, toimistosihteerit ja virastomestarit. Kaikki yleisuran virkamiehet ovat kuitenkin tehtäväkierron piirissä. Siirtymisvelvollisuus ministeriöstä ulos on vain tietyissä viroissa, mutta sillä ei ole merkitystä yleisvirkamiesten puolisojen tilanteen kannalta.

Ulkoasiainhallintolain 14 §:ssä säädetään ulkoasiainhallinnon viroista. Pykälän 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa siten kuin ulkoasiainhallintolaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainneuvoksen, lähetystöneuvoksen, ulkoasiainsihteerin, hallinnollisen ulkoasiainsihteerin, avustajan, hallinnollisen avustajan, osastosihteerin, toimistosihteerin, toimistovirkailijan, virastomestarin ja vahtimestarin virat ovat yleisvirkoja. Muut kuin yleisvirat ovat erityisvirkoja.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteerin, hallinnollinen ulkoasiainsihteerin, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Pykälän 2 momentin mukaan muu yleisvirassa oleva virkamies (*yleisvirkamies*) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen. Pykälän 3 momentin mukaan muissa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yleisvirkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

3.5 Asumisaikaedellytys kansalaisuusilmoituksissa

Myös kansalaisuuden saaminen kansalaisuusilmoituksen perusteella edellyttää Suomessa asumista silloin, kun kyseessä on ns. nuori henkilö tai toisen Pohjoismaan kansalainen. Kansalaisuusilmoitusta koskevat säännökset sisältyvät kansalaisuuslain 4 lukuun.

3.5.1 Pohjoismaan kansalainen

Kansalaisuuslain 30 §:ssä säädetään Pohjoismaan kansalaisen kansalaisuusilmoituksesta. Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan 18 vuotta täyttänyt kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän on saanut näiden kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla ja jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta. Pykälä perustuu pohjoismaiseen kansalaisuussopimukseen, jonka mukaan toisen Pohjoismaan kansalaisille on varattava mahdollisuus saada toisen sopimusvaltion kansalaisuus ilmoituksesta. Sopimuksen tarkoituksena on helpottaa sopimusvaltion kansalaisen kansalaisuuden saamista muussa sopimusvaltiossa.

3.5.2 Nuori 18 - 22-vuotias henkilö

Kansalaisuuslain 28 §:ssä säädetään nuoren henkilön kansalaisuusilmoituksesta. Tämä ilmoitustyyppi koskee 18 - 22-vuotiaita henkilöitä. Vaadittava asumisaika on pykälän 1 momentin mukaan yhteensä vähintään 10 vuotta, joista vähintään kaksi vuotta keskeytyksettä ennen ilmoituksen tekemistä. Jos hakija on syntynyt Suomessa, edellytyksenä on 2 momentin mukaan kuitenkin kuuden vuoden asumisaika. Toisessa Pohjoismaassa asuminen rinnastetaan osittain Suomessa asumiseen.

Hallituksen esityksen mukaan (HE 235/2002 vp) säännöksen tarkoituksena on antaa kansalaisuus helpotetulla menettelyllä ulkomaalaiselle, joka on asunut Suomessa suuren osan lapsuuttaan tai nuoruuttaan. Tällaisen henkilön oletetaan siinä määrin hankkineen valmiuksia suomalaiseen yhteiskuntaan, että kansalaisuuden myöntäminen ilmoituksesta on tarkoituksenmukaista.

Maahanmuuttovirastossa on pohdittu, mitä on tarkoitaa ”viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä”. Myös kansalaisuushakemusta koskevan kansalaisuuslain 3 luvun eri kohdissa edellytetään sitä, että henkilö on asunut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Tällä tarkoitetaan kahden vuoden yhtäjaksoista Suomessa asumista. Säännökset yhtäjaksoisena asumisaikana sallittavista matkoista sisältyvät niin ikään hakemusta koskevaan 3 lukuun. Kansalaisuusilmoitusta koskevaan 4 lukuun sisältyviä säännöksiä nuoren henkilön asumisajasta olisi mahdollisesti tarpeen selventää.

3.6 Kansainvälistä vertailua

Eri maissa edellytetään kansalaistamista varten yleensä tosiasiallista oleskelua valtion alueella. Ulkomaanmatkojen vaikutusta asumisaikaan voidaan lähestyä eri tavoilla. Näkökulma voi olla siinä, kuinka paljon fyysistä oleskelua maassa vaaditaan, tai siinä, kuinka paljon ulkomaanmatkoja sallitaan. Aika voidaan ilmaista päivinä, viikkoina, kuukausina, vuosina tai osuutena asumisajasta. Asumisajan viimeiselle vuodelle voi olla erilliset vaatimukset. Sallitun ajan ylittävä aika voidaan vähentää asumisajasta. Näitä erilaisia tapoja tarkastella ulkomaanmatkoja voidaan myös jonkin verran yhdistellä.

3.6.1 Ruotsi

Ruotsin kansalaisuuden saaminen edellyttää yleensä viiden vuoden asumisaikaa.¹⁵ Asumisaikaan lasketaan pääsääntöisesti sellaisella oleskeluluvalla oleskeltu aika, joka johtaa pysyvään oleskelulupaun. Se, alkaako asumisaika Ruotsiin muuttamisesta vai luvan saamisesta, riippuu siitä, kumpi on myöhemmin. Tilapäisellä luvalla oleskeltua aikaa ei yleensä lasketa mukaan, mutta joissain tapauksissa jatko-opintoja varten annetulla luvalla oleskeltu aika otetaan kuitenkin huomioon.

Ruotsin kansalaisuutta hakevalla on oltava pysyvä oleskelulupa.¹⁶ Jos EU-kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on laillisesti oleskellut Ruotsissa viiden vuoden ajan mutta ei ole hankkinut todistusta pysyvästä oleskeluoikeudesta tai pysyvää oleskelukorttia, oleskeluoikeuden edellytysten täyttyminen arvioidaan kansalaisuushakemuksen yhteydessä.

Ulkomaanmatkoja saa olla yhden vuoden aikana yhteensä enintään kuusi viikkoa. Pidempi aika ulkomailla yleensä vähennetään asumisajasta. Jos henkilö muuttaa ulkomaille, asumisaika alkaa uudelleen alusta sitten, kun hän muuttaa takaisin Ruotsiin.

Kansalaisuudettomalta tai pakolaiselta vaadittava asumisaika on neljä vuotta. Ruotsin kansalaisen puolisolle riittää kolmen vuoden asumisaika, jos puoliset ovat asuneet viimeksi kuluneet kaksi vuotta yhdessä. Puolisolla on pitänyt olla Ruotsin kansalaisuus vähintään kahden vuoden ajan. Asumisajasta poiketaan myös, jos kyseessä on esimerkiksi ruotsalaisessa aluksessa työskentelevä henkilö, joka on kirjoilla Ruotsissa, tai ruotsalaisen yrityksen lähetytty työntekijä, joka on aiemmin asunut Ruotsissa. Kansalaisuuden saamista on helpotettu myös muiden Pohjoismaiden kansalaisille.

¹⁵ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Tid-i-Sverige.html>

¹⁶ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna.html>

3.6.2 Norja

Norjan kansalaisuuden saamista varten edellytetään, että henkilö on asunut maassa yhteensä seitsemän vuotta viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana.¹⁷ Hänellä on tullut olla vähintään vuoden kestäviä työ- tai oleskelulupia. Kansalaisuudettomalta, Norjan kansalaisen puolisolta ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta vaadittava asumisaika on kuitenkin kolme vuotta. Muiden Pohjoismaiden kansalaisilta edellytetään kahden vuoden asumisaikaa.

Norjan kansalaisuuden saaminen edellyttää sitä, että hakijalla on pysyvä oleskelulupa tai että hän täyttää sen edellytykset. Pysyvän oleskeluluvan vaatimus ei koske Pohjoismaiden kansalaisia, Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisia eikä entisiä Norjan kansalaisia.

3.6.3 Belgia

Belgian kansalaisuuden saaminen edellyttää viiden vuoden laillista oleskelua Belgiassa.¹⁸ Asumisajan on oltava keskeytyksetön. Eräissä tapauksissa Belgian kansalaisuuden voi saada kymmenen vuoden asumisajan perusteella, jolloin muita edellytyksiä on vähemmän.

Tilapäiset poissaolot eivät katkaise asumisaikaa. 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. Hallinnollinen keskeytys eli oleskelukortin uusiminen myöhässä ei vaikuta asumisaikaan.

3.6.4 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden saamista varten vaadittava asumisaika on vähintään viisi vuotta ennen hakemuksen jättämistä.¹⁹ Henkilöllä on oltava oikeus pysyvään oleskeluun maassa.²⁰ Diplomaattina tai vieraan valtion puolustusvoimien jäsenenä oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan. Laitonta oleskelua ei niin ikään hyväksytä. Lisäksi vaatimuksena on se, että hakija aikoo myös tulevaisuudessa asua kuningaskunnassa tai työskennellä valtion, kansainvälisen järjestön tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa rekisteröidyn yrityksen palveluksessa.

Viiden vuoden aikana saa olla enintään 450 ulkomailla oleskeltua päivää, ja viimeisten 12 kuukauden aikana enintään 90 ulkomailla oleskeltua päivää. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos hakija täyttää kaikki muut edellytykset ja hänellä on maahan kiinteät perhe- ja muut siteet. Pidemmistä poissaoloista voi myös seurata pidemmän asumisajan vaatimus. Lisäksi huomiota kiinnitetään poissaolojen syyhyn, esimerkiksi siihen, ovatko matkat johtuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan liittyvästä työstä.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen puolisolta vaadittava asumisaika on kolme vuotta. Asumisajan on täyttyvä ennen hakemuksen jättämistä. Kolmen vuoden aikana saa olla enintään 270 ulkomailla oleskeltua päivää. Viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana saa olla enintään 90 ulkomailla oleskeltua päivää.

¹⁷ Citizenship in the Nordic Countries, s. 49.

¹⁸ <http://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/nationalite/aquisition-de-la-nationalite-18-ans>

¹⁹ Naturalisation Booklet, s. 5 - 12.

²⁰ <https://www.gov.uk/british-citizenship>

3.6.5 Kanada

Kanadan kansalaisuutta hakevan on asuttava Kanadassa pysyvästi.²¹ Vaadittava asumisaika on kolme vuotta viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Kanadan kansalaisuuden saaminen edellyttää vähintään 1095 päivän fyysistä oleskelua maassa. Myös osa tilapäisesti oleskellusta ajasta lasketaan mukaan. Yksi tilapäisesti oleskeltu päivä vastaa puolikasta päivää. Tällä tavoin oleskeltua aikaa voidaan hyödyntää enintään 365 päivän verran. Kansainvälistä suojelua saanut henkilö ei voi laskea mukaan sitä aikaa, jonka hän on oleskellut Kanadassa ennen myönteistä turvapaikkapäätöstä. Kanadan valtion palveluksessa olevat ja heidän perheenjäsenensä voivat laskea mukaan myös ulkomailla oleskeltua aikaa.

3.7. Päätelmiä

3.7.1 Asumisajan alkaminen

Korkein hallinto-oikeus on todennut vuosikirjapäätöksessään, että unionin kansalaisen asumisajan on katsottava alkavan kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella muuttopäivästä. Lainkohdasta ilmenee, että asumisaika alkaa muuttopäivästä, jos hakijalla on oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen. Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnillä, rekisteröintiä koskevista muodollisuuksista vapauttamisella tai kotikuntaa koskevalla merkinnällä ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen voidaan katsoa selventäneen oikeustilaa.

On arvioitava, onko asumisajan alkamista koskevia säännöksiä tarpeen täsmentää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella. Kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää kokonaisuudessaan useita vaihtoehtoisia seikkoja. Lainkohdan mukaan asumisaika alkaa Suomeen muuttopäivästä tai Suomeen paluusta, jos hakijalla on tai hänelle on sitä ennen myönnetty lupa tai oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen. Säännöksen tulkinta edellyttää tietoa siitä, että unionin kansalaisella on oikeus muuttaa Suomeen pysyväisluonteisesti. Voitaisiin mahdollisesti harkita informaation sisällyttämistä lain sanamuotoon jollakin tavoin.

On kuitenkin huomattava, että oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen koskee myös muita kuin unionin kansalaisia. Hallituksen esityksessä (HE 235/2002 vp) on mainittu Euroopan talousalueen kansalaiset ja muiden Pohjoismaiden kansalaiset. Pohjoismaan kansalaisen asumisajan alkamisesta on omat säännöksensä kansalaisuuslain 14 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Ulkomaalaislain 3 §:n 2 kohdan mukaisesti unionin kansalaisiin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Euroopan unionin kansalaisen ja hänen rinnastettavan oleskelua koskevaa ulkomaalaislain 10 lukua sovelletaan 153 §:n 1 momentin mukaan myös näiden perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset eivät puolestaan ole enää unionin kansalaisia, mutta heidän vapaa liikkuvuutensa jatkuu siirtymäkauden eli näillä näkymin vuoden 2020 loppuun asti.

Jos asumisajan alkamista koskeviin säännöksiin lisättäisiin informatiivista lakitekstiä, olisi huolehdyttävä siitä, ettei lisäyksen perusteella voida tehdä vääriä vastakohtaispäätelmiä. Voimassa olevaa säännöstä ei olisi tarkoitus muuttaa siten, että siinä viitattaisiin ainoastaan unionin kansalaisella olevaan oikeuteen muuttaa Suomeen pysyväisluonteisesti.

Yhtenä teknisluonteisena vaihtoehtona voisi olla 14 §:n 1 momentin 1 kohdan jakaminen useampaan kohtaan tai alakohtiin. Myös sanajärjestyksen muuttamisesta voisi olla apua.

²¹ <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen/eligibility.html>

Erilainen jäsentely saattaisi hieman selkeyttää lakitekstiä muuttamatta kuitenkaan säännöksen sisältöä.

Lisäksi lain sanamuotoon voitaisiin mahdollisesti täsmentää, mikä on 14 §:n 1 momentin 4 kohdassa olevien Pohjoismaan kansalaista koskevien säännösten suhde 1 kohtaan. Kansalaisuuslain esitöistä ilmenee, että kyseessä on Pohjoismaiden kansalaisia koskeva poikkeus siihen pääsääntöön, jonka mukaan asumisaika alkaa Suomeen muuttamisen ajankohdasta.

3.7.2 Ilman lupaa oleskeltu aika

Kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan myös ilman lupaa oleskeltua aikaa hyväksytään asumisaikaan kohtuussyistä. Vastakohtaispäätelmän mukaan ilman lupaa oleskeltua aikaa ei muissa tapauksissa hyväksytä osaksi asumisaikaa. Mahdolliset oleskelulupakatkat vähennettäisiin siten asumisajasta, ellei niiden aikana Suomessa oleskeltua aikaa olisi perusteltua hyväksyä kohtuussyistä. Ilman lupaa oleskeltu aika ei siis yleensä kerryttäisi kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa, jos henkilö on lupavelvollinen. Voimassa olevan kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentissa olevat kohtuullistamista koskevat säännökset voisivat säilyä ennallaan. Lainkohtaa voitaisiin myös mahdollisesti täsmentää.

3.7.3 Ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan

Kansalaisuuslaissa on varsin hienojakoiset säännökset siitä, miten ulkomaanmatkat vaikuttavat kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan. Näitä säännöksiä voidaan kuitenkin pitää myös jonkin verran monimutkaisina. Niihin liittyy myös jaottelu yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan. Kerätystä asumisajasta on asuttava Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluva asumisaikaedellytys sisältää kaksi vaihtoehtoa: yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan. Yhtäjaksoinen asumisaika tarkoittaa kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sitä, että henkilön varsinainen asunto ja koti on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksettä. Kerätty asumisaika tarkoittaa puolestaan sitä, että henkilöllä on 15 vuotta täytettyään ollut varsinainen asunto ja koti Suomessa yhteensä seitsemän vuoden ajan, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Kansalaisuuslain esitöiden mukaan hänen on näiden kahden viimeksi kuluneen vuoden ajan asuttava Suomessa yhtäjaksoisesti.

Kansalaisuuslain 16 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä ulkomaanmatkoja yhtäjaksoisena asumisaikana saa olla. Kahden kuukauden poissaoloja saa olla kuusi ja kuuden kuukauden poissaoloja kaksi, mikä on yhteensä kaksi vuotta. Sen lisäksi saa olla enintään yhden kuukauden poissaoloja, kunhan henkilö on kuitenkin enimmäkseen Suomessa. Kansalaisuuslain esityöt sisältävät perusteluja erilaisten sallittujen poissaolojen pituudelle ja lukumäärälle. Säännöksillä on pyritty ottamaan huomioon erilaisia tilanteita, kuten vuosittaiset lomamatkat sekä yksittäiset pidemmät esimerkiksi työstä tai opiskelusta johtuvat poissaolot.

Useissa kansalaisuuslain kohdissa toistuu vaatimus kahden vuoden keskeytyksettömästä asumisesta Suomessa. On selvää, ettei kahden vuoden keskeytyksettömän eli yhtäjaksoisen Suomessa asumisen aikana voi olla kaikkia kansalaisuuslain 16 §:n sinänsä sallimia ulkomaanmatkoja. Matkojen osuutta viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana rajoittaakin myös kansalaisuuslain 16 §:n 1 momentti, jonka mukaisesti poissaoloja ei voi kuitenkaan olla niin säännöllisesti ja niin paljon, että hakijan voidaan katsoa oleskelevan enimmäkseen Suomen ulkopuolella. Matkoja Suomen ulkopuolelle voi siten olla viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana lähes puolet ajasta, ja Suomessa asumista voitaisiin 16 §:n sanamuodon perusteella pitää edelleenkin yhtäjaksoisena.

Yhtenä vaihtoehtona olisi täydentää voimassa olevaa sääntelyä siten, että kansalaisuuslain tarkoittaman kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana hyväksyttävistä matkoista säädetäisiin erikseen. Se olisi kuitenkin omiaan entisestään monimutkaistamaan matkoja koskevia säännöksiä, jotka sekä lainsoveltaja että kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ovat kokeneet vaikeaselkoisiksi.

Säännösten selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta olisi perusteltua, että kansalaisuuslain asumisaikasäännöstöä - matkoja koskevat säännökset mukaan lukien - pyritäisiin yksinkertaistamaan nykyiseen verrattuna. Kansalaisuuslaissa olevilla asumisaikaa ja matkoja koskevilla säännöksillä on pyritty ottamaan huomioon erilaisia tilanteita. Voitaisiin harkita, olisiko erityyppisiä matkoja mahdollista ottaa huomioon siten, että säännökset olisivat yksinkertaisemmat.

Eräs vaihtoehto ulkomaanmatkoja koskevaksi sääntelyksi olisi se, että yhden vuoden (kalenterivuoden) aikana saisi olla ulkomailla tietyn ajan ja sen yli menevä ulkomailla oleskelu aika vähennettäisiin asumisajasta eli se ei kerryttäisi kansalaisuuteen vaadittavaa asumisaikaa. Ruotsissa asumisajasta vähennetään yleensä ulkomaanmatkat, jotka ylittävät kuusi viikkoa vuodessa. Tällaiset säännökset mahdollistaisivat vuosittaisia työ- ja lomamatkoja. Pidemmät jaksot ulkomailla puolestaan siirtäisivät kansalaisuuden saamista myöhemmäksi, koska niiden aikana asumisaikaa ei kertyisi. Matkalta paluun jälkeen asumisaika jatkaisi jälleen kertymistään. Tällaisia säännöksiä sovellettaessa jokaista kalenterivuotta olisi tarkasteltava erikseen, ja tietyn ajan ylittävä ulkomailla oleskelu olisi otettava huomioon asumisajan täyttymistä arvioitaessa. Laskutapa saattaisi olla epäedullinen työnsä vuoksi säännöllisesti matkustaville henkilöille, jos vuosittain sallittava ulkomailla olon aika olisi lyhyt. Jos säännösten haluttaisiin edelleenkin mahdollistavan yli kahden vuoden ulkomailla olon viiden vuoden asumisaikana, olisi vuoden aikana sallittava viiden kuukauden ulkomailla olo.

Toisena vaihtoehtona voisi olla se, että sallittujen poissaolojen sijaan ilmaistaisiin vaaditun fyysisen oleskelun määrä tietyssä ajanjaksona. Norjassa vaatimuksena on seitsemän vuotta kymmenestä ja Kanadassa kolme vuotta viidestä. Suomen voimassa olevat säännökset mahdollistavat yhteensä yli kahden vuoden ulkomailla olon viiden vuoden asumisaikana. Matkoja koskevat säännökset olivat tosin pitkälti samat myös ennen yhtäjaksoisen asumisajan lyhentämistä kuudesta viiteen vuoteen. Yleinen asumisaikaedellytys voisi siten olla esimerkiksi kolme vuotta viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Tällaisella säännöksellä mahdollistettaisiin lyhyehköjä työ- ja lomamatkoja sekä yksittäinen pidempi esimerkiksi työstä tai opiskelusta johtuva ulkomailla oleskelun jakso. Henkilön olisi toisaalta oltava Suomessa myös kansalaistamista välittömästi edeltävien vuosien aikana.

Kolmantena vaihtoehtona voisi olla tietty määrä sallittuja matkapäiviä koko asumisajalle ja sen lisäksi erikseen viimeksi kuluneelle vuodelle. Yhdistyneessä kuningaskunnassa saa olla viiden vuoden aikana enintään 450 päivää ulkomailla ja viimeisten 12 kuukauden aikana enintään 90 päivää ulkomailla. Se vastaa noin kolmen kuukauden vuosittaista ulkomailla oleskelua. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuutta varten vaadittavana asumisaikana saa siten olla noin neljäsosan vuodesta ulkomailla. Viimeisiä kahtatoista kuukautta koskevasta säännöksestä seuraisi se, että henkilön olisi asuttava kansalaisuuden saamista edeltävänä vuotena tosiasiallisesti Suomessa. Muuhun asumisaikaan voisi sisältyä useita työ- ja lomamatkoja tai yksittäinen pidempi, esimerkiksi työstä tai opiskelusta johtuva jakso ulkomailla. Kuten edellä on todettu, Suomen voimassa olevat säännökset mahdollistavat viiden vuoden asumisaikana ulkomailla oloa yhteensä yli kahden vuoden ajan. Viimeksi kuluneeseen vuoteen voisi sisältyä ulkomaanmatkoja yhteensä viiden kuukauden eli noin 150 päivän ajan.

Kaikissa edellä kuvatuissa kolmessa vaihtoehdossa matkat vaikuttaisivat asumisaikaan tavalla, jossa olisi aineksia niin voimassa olevan lain yhtäjaksoista kuin myös kerättyä asumisaikaa koskevista säännöksistä. Kuten nykyisin, henkilö voisi Suomeen muutettuaan käydä tietyn ajan esimerkiksi opiskelemassa tai työskentelemässä ulkomailla ilman, että sillä olisi vaikutusta hänen kansalaisuutta varten vaadittavan asumisaikansa kertymiseen. Samalla tosiasiallisen Suomessa asumisen vaatimus säilyisi edelleenkin vahvana.

Matkoja koskevien säännösten yksinkertaistamiseen kuuluisi edellä olevissa vaihtoehtoisissa myös se, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin. Pitkistä, useita vuosia kestäneistä ulkomaantökomennuksista saattaisi joissakin tilanteissa seurata se, että kansalaisuuteen vaadittava asumisaika täyttyisi jonkin verran myöhemmin kuin nykyisiä säännöksiä sovellettaessa. Kuten edellä on todettu, vaadittuun asumisaikaan voisi kuitenkin edelleenkin sisältyä ainakin yksittäinen, useiden kuukausien tai jopa yli vuoden pituinen jakso, jonka aikana henkilö olisi esimerkiksi opiskellut tai työskennellyt ulkomailla. Joissakin tilanteissa kansalaisuutta voisi siten hakea myös nykyistä aikaisemmin, kun yli vuoden kestäneen ulkomaanjakson jälkeen ei vaadittaisi kaksi vuotta pidemmän kerätyn asumisajan täyttymistä.

Pienempää muutosta merkitsisi puolestaan sellainen lakitekniinen vaihtoehto, jossa matkoja koskevat säännökset jaettaisiin nykyisestä pitkäksi muodostuneesta pykälästä kahteen eri pykälään. Toinen sisältäisi säännökset siitä, millaisia matkoja yhtäjaksoisena asumisajana voisi enintään olla. Toisessa taas olisi säännökset siitä, millaisten matkojen seurauksena sovelletaan kerättyä asumisaikaa.

Nuoren henkilön kansalaisuusilmoitusta koskevaa 28 §:ää voitaisiin mahdollisesti täsmentää siten, että siitä ilmenisi, mitä kahden vuoden keskeytyksettömällä Suomessa oleskelulla tarkoitetaan. Keskeytyksettömän Suomessa asumisen aikana voitaisiin hyväksyä vastaava määrä ulkomailla oleskelua kuin muutoinkin kansalaisuutta varten vaadittavana asumisajana, esimerkiksi viisi kuukautta vuodessa.

3.7.4 Asumisajasta poikkeaminen

Kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asumisajasta voidaan poiketa erittäin painavan syyn perusteella. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen voi yksittäisissä tapauksissa käyttää harkintavaltaa erittäin painavan syyn soveltamisessa.

Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdissa viitataan hakijaan, minkä vuoksi lain soveltamisessa on noussut kysymys siitä, voidaanko 3 kohdan perusteella poiketa kanssahakijan asumisajasta. Pykälän 3 kohdan sanamuoto ei sinänsä estä säännöksen soveltamista kanssahakijaan. Pykälää voitaisiin silti mahdollisesti täsmentää, jotta ei jäisi epäselväksi, mahdollistaako kyseinen pykälä asumisajasta poikkeamisen myös kanssahakijan osalta.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut sisältävät esimerkkejä erittäin painavan syyn soveltamistilanteista. Perusteluissa on mainittu henkilöt, joiden puoliset ovat määrätessä velvollisia siirtymään virassaan toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Ulkoministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkomailta oleskellut jaksot kuuluvat kaikkien ulkoasiainhallinnon yleisvirkamiesten työn luonteeseen. Yleisvirkamiehen puolison asumisajasta poikkeamiseen voisi siten olla erittäin painava syy riippumatta siitä, onko ulkomaille siirtymisen taustalla ollut laissa säädetty velvollisuus.

Kansalaisuuslain sanamuoto mahdollistaa sinänsä aina erittäin painavan syyn soveltamisen, jos hakijan puoliso on ulkoasiainhallinnon yleisvirkamies. Erittäin painavaa syytä ei ole lain sanamuodossa sidottu siirtymisvelvollisuuteen. Lainsoveltajan näkökulmasta on kuitenkin ollut ongelmallista, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu erikseen osa ulkoasiainhallinnon yleisvirkamiehistä. On selvää, että pykälän perustelujen muuttaminen ei ole mahdollista. Yhtenä vaihtoehtona olisi 18 §:n 2 momentissa olevan luettelon muuttaminen siten, että siihen lisättäisiin uusi ulkoasiainhallinnon yleisvirkamiesten puolisoita koskeva kohta.

4. Kielitaitoedellytys

4.1 Johdanto

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kielitaitoedellytys. Se tarkoittaa sitä, että hakijalla on oltava hakemusta ratkaistaessa suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Siitä, miten Suomen kansalaisuutta varten vaadittava kielitaito osoitetaan, säädetään kansalaisuuslain 17 §:ssä. Kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädetään kansalaisuuslain 18 b §:ssä. Poikkeusperusteisiin sisältyy työ, ikä, terveydentila, aisti- tai puhevamma, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja muu erittäin painava syy.

Suomessa vaadittava kielitaidon taso on eurooppalaisen viitekehyksen²² asteikolla taso B1. Se tarkoittaa selviytymistä arkielämässä.²³ Vaadittavan tason voidaan katsoa eurooppalaisessa vertailussa sijoittuvan hieman keskitason yläpuolelle. Kaikissa maissa kielitaitoa ei edes edellytetä, tällä hetkellä esimerkiksi Ruotsissa. Joissakin maissa taas vaaditaan ainoastaan suullista kielitaitoa.

Kuten Suomessa, myös Saksassa²⁴ ja Itävallassa²⁵ kansalaisuuden saaminen edellyttää B1-tasoista suullista ja kirjallista kielitaitoa. Vaadittu kielitaidon taso on korkeampi Tanskassa, jossa edellytetään B2-tasoista suullista ja kirjallista kielitaitoa.²⁶ B2-taso tarkoittaa selviytymistä säännöllisessä kanssakäymisessä syntyperäisten kanssa. Sveitsissä edellytyksenä on B1-tasoinen suullinen kielitaito, mutta kirjallisen kielitaidon tasoksi riittää A2 eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla.²⁷ A2-taso riittää välittömän sosiaalisen kanssakäymisen perustarpeisiin ja lyhyen kerrontaan.

Ranskassa²⁸ ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa²⁹ vaaditaan vain suullista B1-tasoista kielitaitoa. Belgiassa riittää alempi suullisen ja kirjallisen kielitaidon taso, A2 eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla.³⁰ Norjassa vaaditaan vain suullista A2-tasoista kielitaitoa.³¹ Islannissa riittää eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla A1-tasoinen kielitaito.³² A1-taso tarkoittaa suppeaa viestintää kaikkein tutuimmissa tilanteissa.

Tässä esiselvityksen luvussa tarkastellaan ensin, millä tavoin kansalaistamiseen vaadittavan kielitaidon voi nykyisin osoittaa ja mitä uusia tapoja kielitaidon osoittamiselle voisi olla. Seuraavaksi tarkastellaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamista ikään perustuen ja iän vaikutusta kielten oppimiseen. Sen jälkeen käsitellään luku- ja kirjoitustaidottomuutta poikkeamisperusteena kielitaitoedellytyksestä. Lopuksi arvioidaan, onko sääntelyä tarpeen muuttaa ja miten.

²² Eurooppalaisessa viitekehyksessä alin kielitaidon taso on A1 ja ylin C2 (<https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/level-descriptions>).

²³ <http://www02.oph.fi/ops/taitotasosteikko.pdf>

²⁴ <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/service/fragen-und-antworten/612466-612466?index=612492>

²⁵ <http://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=5>

²⁶ Citizenship in the Nordic Countries, s. 51.

²⁷ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/buergerrecht/faq_neues_recht.html

²⁸ https://www.formulaires.service-public.fr/gf/getNotice.do?cerfaNotice=51148%252302&cerfaFormulaire=12753*02

²⁹ Naturalisation Booklet, s. 15.

³⁰ <http://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/nationalite/aquisition-de-la-nationalite-18-ans>

³¹ Citizenship in the Nordic Countries, s. 49.

³² Citizenship in the Nordic Countries, s. 53.

4.2 Tavat, joilla kielitaidon voi osoittaa

Kansalaisuuslain 17 § sisältää kahdeksan kohtaisen luettelon vaihtoehtoisista tavoista, joilla kielitaitoedellytyksen täyttymisen voi osoittaa. Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla:

- 1) yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme;
- 2) valtionhallinnon kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla;
- 3) perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 4) lukion oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 5) suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 6) ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto;
- 7) ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto;
- 8) yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan tai ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäyte suomen tai ruotsin kielellä.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen (HE 80/2010 vp) mukaan tavat kielitaidon osoittamiseen luetellaan säännöksessä tyhjentävästi. Tarkoituksena on ollut nopeuttaa kansalaisuushakemusten käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Yleisin kielitaidon osoittamistapa on suorittaa yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme. Kielitaito voidaan osoittaa seuraavilla osakokeiden yhdistelmillä: kirjoittaminen ja puhuminen, kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen sekä puhuminen ja tekstin ymmärtäminen.

Maahanmuuttoviraston mukaan kansalaisuuslain 17 §:ssä oleva luettelo tavoista, joilla kielitaidon voi osoittaa, on helpottanut viraston työtä aiempaan verrattuna. Aiemmat kansalaisuuslain säännökset mahdollistivat kielitaidon osoittamisen hyvin monin tavoin, ja Maahanmuuttovirasto joutui usein pyytämään Opetushallitukselta arvioita sekä ennakkolisesti että päätöksentekovaiheessa hakijan toimittamien todistusten soveltuvuudesta kielitaidon osoittamiseen. Tämä menettely hidasti kansalaisuushakemusten käsittelyä. Lainsäädäntö ja käytäntö eivät myöskään olleet hakijoiden kannalta selkeitä ja ennakoitavia.

4.2.1 Eräät tutkinnot ja oppimäärät

4.2.1.1 Yleinen kielitutkinto

Kansalaisuuslain 17 §:n 1 kohdan mukaan kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme. Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (964/2004) 1 §:n mukaan yleisellä kielitutkinnoilla tarkoitetaan kielitaidon hankkimistavasta riippumaton, toiminnallisen kielitaidon osoittamiseksi järjestettyä tutkintoa. Hallituksen esityksen (HE 86/2004 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleinen kielitutkinto on näyttötutkinto, johon osallistuminen on mahdollista riippumatta siitä, miten ja missä kielitaito on hankittu. Yleisissä kielitutkinnoissa mitataan toiminnallista kielitaitoa eli kielen osaamista sellaisissa käytännön tilanteissa, joissa aikuinen joutuu puhumaan, kuuntelemaan, kirjoittamaan tai lukemaan jotakin vierasta kieltä.

Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 6 §:n mukaan yleisiä kielitutkintoja järjestetään perus-, keski- ja ylimmällä tasolla. Kielitaitoa arvioidaan kuusiportaisella taitotasoasteikolla. Taitotasot yksi ja kaksi vastaavat perustasoista suoritusta, taitotasot kolme ja neljä keskitasoista suoritusta ja taitotasot viisi ja kuusi ylimmän tasoista suoritusta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tutkintojen osakokeista. Opetushallitus päättää yleisten kielitutkintojen perusteista, tutkintokielistä sekä tutkinnossa käytettävistä testeistä.

4.2.1.2 Valtionhallinnon kielitutkinto

Kansalaisuuslain 17 §:n 2 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla valtionhallinnon kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (481/2003) 1 §:n mukaan valtionhallinnon kielitutkinnoissa voidaan osoittaa: 1) suomen tai ruotsin kielen suullinen taito; 2) suomen tai ruotsin kielen kirjallinen taito; ja 3) suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen taito. Hyväksytysti suoritetusta tutkinnosta annetaan arvosana erinomainen, hyvä tai tyydyttävä. Tutkinnot voidaan suorittaa yhdessä tai erikseen. Jos tutkinnoista, jotka koskevat suullista ja kirjallista taitoa, on annettu sama arvosana, osoittavat tutkinnot myös arvosanan tasoista ymmärtämisen taitoa. Muussa tapauksessa tutkinnot osoittavat myös annetuista arvosanoista alemman tasoista ymmärtämisen taitoa.

4.2.1.3 Perusopetuksen oppimäärä

Kansalaisuuslain 17 §:n 3 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa myös suorittamalla perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä. Perusopetuslain (628/1998) 9 §:n mukaan perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen. Opetuskieli on 10 §:n 1 momentin mukaan joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. Pykälän 4 momentin mukaan opetus voidaan erillisessä opetusryhmässä tai koulussa antaa pääosin tai kokonaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla kielellä. Hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös mahdollistaa laajan vieraskielisen opetuksen esimerkiksi vieraskielisissä kouluissa ja erillisillä vieraskielisillä luokilla.

Kielitaitoedellytyksen soveltamisessa on herättänyt kysymyksiä verkkokoulutuksena suoritettu perusopetuksen oppimäärä. On pohdittu sitä, voiko kielitaidon osoittaa myös tällä tavalla. Lain sanamuodon perusteella kielitaidon voi osoittaa perusopetuksen oppimäärällä riippumatta siitä, millä välineellä oppimäärä on suoritettu. Verkkokoulutuksena suoritettu perusopetuksen oppimäärä riittää siten kielitaidon osoittamiseen, jos todistuksesta ilmenee, että henkilö on suorittanut hyväksytysti opinnot suomessa tai ruotsissa äidinkielenä tai toisena kielenä.

4.2.1.4 Lukion oppimäärä

Kansalaisuuslain 17 §:n 4 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla lukion oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä. Lukiolain (714/2018) 11 §:n 1 momentin mukaan lukiokoulutuksen oppimäärä sisältää äidinkielen ja kirjallisuuden, toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opintoja, matemaattis-luonnontieteellisiä opintoja, humanistis-yhteiskunnallisia ja uskonnon tai elämäntiedon opintoja ja taito- ja taideaineiden opintoja sekä opinto-ohjausta. Taito- ja taideaineiden opinnot ovat kuitenkin vapaaehtoisia niille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutuksen aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan.

Opetuskieli on lain 14 §:n 1 momentin mukaan suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla lisäksi saame, romani tai viittomakieli tai muu koulutuksen järjestämiseen annetussa luvassa määrätty kieli. Osa lukiokoulutuksen oppimäärän opetuksesta voidaan pykälän 2 momentin mukaan antaa myös muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla opetuskielellä, jos se ei vaaranna opiskelijan mahdollisuutta seurata opetusta ja suorittaa oppimäärä ja ylioppilastutkinto.

Lukiolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 41/2018 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan opetuskielenä on aina suomi tai ruotsi. Ylioppilastutkinnon kokeet järjestetään oppilaitoksen opetuskielen mukaisesti suomeksi tai ruotsiksi. Suomen tai ruotsin lisäksi oppilaitoksen opetuskielenä voi olla saame, romani, viittomakieli tai muu järjestämisluvassa määrätty kieli, esimerkiksi englanti tai saksa. Tällainen kieli voi olla myös oppilaitoksen pääasiallinen opetuskieli. Osa opetuksesta voidaan antaa myös sellaisella kielellä, jota koulutuksen järjestämislupa ei sisälly. Opetusta voidaan siis osittain antaa esimerkiksi englanniksi ilman tätä koskevaa järjestämisluvan määräystä. Koulutuksen järjestäjät voivat tehdä joustavasti opetuskieltä koskevia ratkaisuja. Tästä syystä ei ole tarpeen säätää siitä, että erillisessä opetusryhmässä tai oppilaitoksessa opetus voidaan antaa pääosin tai kokonaan muulla kielellä kuin suomen, saamen, romanin tai viittomakielellä.

Lukiolain 21 §:ssä säädetään opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä. Lukiolain mukaiseen koulutukseen voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän taikka sellaisen ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden lukiokoulutusta vastaaviin opintoihin. Hallituksen esityksen (41/2018) mukaan ulkomaisen koulutuksen suorittaneen henkilön on esitettävä koulutuksen järjestäjälle asian arvioimiseksi tarvittava riittävä selvitys.

Opiskelija otetaan lukiolain 20 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan suorittamaan nuorille tai aikuisille tarkoitettua lukiokoulutuksen oppimäärää sekä ylioppilastutkintoa tai 6 §:ssä tarkoitettua erityisen koulutustehtävän mukaista ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavaa kansainvälistä tutkintoa. Erityisellä koulutustehtävällä tarkoitetaan 6 §:n mukaan opetusta, jossa olennaisessa määrin painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta tai opintokokonaisuutta, ja opetusta, joka tähtää ylioppilastutkinnosta annetun lain 25 §:ssä tarkoitetun ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavan kansainvälisen tutkinnon suorittamiseen. Aineopiskelija otetaan 20 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan suorittamaan yhden tai useamman lukio-koulutuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen opintoja.

4.2.1.5 Ylioppilastutkinto

Kansalaisuuslain 17 §:n 5 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä. Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 1 §:n 1 momentin mukaan ylioppilastutkinto suoritetaan lukiolaissa tarkoitetun lukiokoulutuksen päätteeksi. Pykälän 2 momentin mukaan tutkinto suoritetaan suomeksi tai ruotsiksi oppilaitoksen opetuskielen mukaisesti.

Ylioppilastutkintoon kuuluu 3 §:n 1 momentin mukaan äidinkielessä ja kirjallisuudessa, toisessa kotimaisessa kielessä, vieraissa kielissä, matematiikassa sekä luonnontieteellisissä ja humanistis-yhteiskunnallisissa oppiaineissa (reaaliaineet) järjestettäviä kokeita. Pykälän 2 momentin mukaan äidinkielen ja kirjallisuuden kokeet järjestetään suomen, ruotsin ja saamen kielissä. Suomen ja ruotsin kielissä voidaan järjestää äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisille tarkoitettujen kokeiden lisäksi kokeet, jotka perustuvat suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään. Ylioppilastutkinnosta annetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan ylioppilastutkinnon kokeet järjestetään kirjallisesti tai sähköisesti ja niissä voi olla suullisia tehtäviä.

Ylioppilastutkinnon saa 5 §:n mukaan suorittaa myös henkilö, joka on aiemmin suorittanut lukiokoulutuksen oppimäärän tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Oikeus ylioppilastutkinnon suorittamiseen on niin ikään henkilöllä, joka on suorittanut ammatillisen perustutkinnon tai muun perusopetuksen oppimäärälle perustuvan vähintään kaksivuotisen ammatillisen tutkinnon. Lisäksi henkilö, joka ei ole suorittanut ylioppilastutkintoa, voi 6 §:n 1 momentin mukaan suorittaa ylioppilastutkinnon kokeita erillisinä. Erillisistä kokeista ei pykälän 2 momentin mukaan muodostu ylioppilastutkintoa, mutta ne voidaan eräin edellytyksin sisällyttää myöhemmin suoritettavaan ylioppilastutkintoon.

Ylioppilastutkintoa varten on 10 §:n 1 momentin mukaan suoritettava viisi koetta, joihin sisältyy äidinkielessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe. Henkilö, jonka äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, voi 11 §:n 1 momentin mukaisesti suorittaa äidinkielen kokeen suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään perustuvana kokeena.

Ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa 1 §:n 3 momentin mukaan yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin siten kuin korkeakouluja koskevassa lainsäädännössä säädetään. Lain 25 §:ssä säädetään eräistä ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavista tutkinnoista. Lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen päätteeksi suoritettu International Baccalaureate -, Reifeprüfung- tai Deutsche Internationale Abitur -tutkinto sekä Eurooppakoulujen eurooppalainen ylioppilastutkinto tuottavat pykälän mukaan samat oikeudet kuin ylioppilastutkinnon suorittaminen.

4.2.2 Viittaussäännökset kansalaisuuslain 17 §:ssä

Kansalaisuuslain 17 §:ssä on viittauksia sittemmin kumottuihin säädöksiin, kuten ammatillisesta peruskoulutuksesta annettuun lakiin (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin (631/1998). Laki olisi ymmärrettävämpi sekä lainsoveltajalle että potentiaaliselle kansalaisuuden hakijalle, jos siinä olisi esimerkiksi viittaukset myös uusiin säädöksiin. Viittaukset kumottuihin säädöksiin olisi kuitenkin samalla säilytettävä, jotta hakija voisi edelleen osoittaa kielitaitonsa myös vanhan lain nojalla annetun todistuksen perusteella. Kansalaisuuslain esitöistä (HE 80/2010 vp) ei ilmene, miksi 17 §:n 6 - 8 kohdissa on käytetty lakiviittauksia, mutta 1 - 5 kohdissa niitä ei ole pidetty tarpeellisina.

4.2.2.1 Ammatilliset tutkinnot

Kansalaisuuslain 17 §:n 6 kohdan mukaan kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto. Pykälän 7 kohdan mukaan kielitaito voidaan niin ikään osoittaa suorittamalla ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto. Ammatillista koulutusta koskevat säännökset on sittemmin koottu yhteen lakiin. Kansalaisuuslain 17 §:n 6 ja 7 kohdissa viitatuksi lait on kumottu ammatillisesta koulutuksesta annetulla lailla (531/2017), joka on tullut voimaan vuoden 2018 alusta lukien. Lain 14 luku sisältää useita voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä. Tutkinnoista ja koulutuksista säädetään lain 2 luvussa.

Kuten aiemminkin, ammatillisia tutkintoja ovat lain 5 §:n 1 momentin mukaan ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. *Ammatillisessa perustutkinnossa* osoitetaan pykälän 2 momentin mukaan laaja-alaiset ammatilliset perusvalmiudet alan eri tehtäviin sekä erikoistuneempi osaaminen ja työelämän edellyttämä ammattitaito vähintään yhdellä työelämän toimintakokonaisuuteen liittyvällä osa-alueella. Ammatillisten perustutkintojen laajuus on lain 10 §:n 2 momentin mukaan 180 osaamispistettä. Hallituksen esityksen (HE 39/2017 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ammatillinen perustutkinto on perusopetuksen päättäneille ensisijainen tutkinto.

Ammattitutkinnossa osoitetaan 5 §:n 3 momentin mukaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on perustutkintoa syvällisempää tai kohdistuu rajatumpiin työtehtäviin. Ammattitutkintojen laajuus on 10 §:n 3 momentin mukaan 120, 150 tai 180 osaamispistettä. Ammattitutkinto soveltuu hallituksen esityksen (HE 39/2017 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tyypillisesti jo työkokemusta hankkineen henkilön osaamisen tunnustamiseen sekä osaamisen päivittämiseen ja ammattitaidon kehittämiseen. Ammattitutkinto voi kuitenkin olla myös väylä uudessa tai ensimmäisessä ammatissa tarvittavan ammattitaidon osoittamiseen.

Erikoisammattitutkinnossa osoitetaan 5 §:n 4 momentin mukaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on ammattitutkintoa syvällisempää ammatin hallintaa tai monialaista osaamista. Erikoisammattitutkintojen laajuus on 10 §:n 3 momentin mukaan 160, 180 tai 210 osaamispistettä. Hallituksen esityksen (HE 39/2017 vp) mukaan erikoisammattitutkinto soveltuu tyypillisesti hyvän ammattitaidon omaavan henkilön osaamisen tunnustamiseen sekä päivittämiseen ja vahvistamiseen.

Lain 24 §:ssä säädetään opetus- ja tutkintokielestä. Pykälän 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän opetuskieli voi olla suomi, ruotsi tai saame. Koulutuksen järjestäjä voi olla myös kaksikielinen, jolloin opetuskielenä on suomi ja ruotsi. Järjestämisluvassa määrätyn opetuskielen lisäksi koulutuksen järjestäjä voi antaa opetusta toisella kotimaisella kielellä, saamenkielellä, romanikielellä, viittomakielellä tai vieraalla kielellä. Koulutuksen järjestäjän tutkintokieliä ovat 3 momentin mukaan järjestämisluvassa määrätyt opetuskielet sekä järjestämisluvassa tutkinnoittain määrätyt muut kielet. Hallituksen esityksen (HE 39/2017 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan koulutuksen järjestäjät voivat hakea tutkinnoittain oikeutta järjestää vieraskielisiä tutkintoja. Näissä tutkinnoissa tutkintokieli on järjestämisluvassa määrätystä opetuskielestä poiketen muu kieli, esimerkiksi englanti. Opiskelija voisi suorittaa tutkinnon eli antaa näytön tällä järjestämisluvassa määrättyllä muulla tutkintokielellä ja vastaavasti koulutuksen järjestäjä antaisi tutkintotodistuksen tällä kielellä.

Opiskelijaksi ottamisen edellytyksistä säädetään 38 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan opiskelijaksi voidaan ottaa hakija, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän, tai jolla koulutuksen järjestäjä muutoin katsoo olevan riittävät edellytykset tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen tai tutkinnon suorittamiseen.

Soveltamiskäytännössä on pidetty ongelmallisena eräitä näyttötutkintoja ja yrittäjätutkintoja, joiden suorittamisessa on voitu käyttää myös englannin kieltä. Tutkintotodistuksen kieli on lähtökohtaisesti sama kuin kieli, jolla tutkinto on suoritettu. Englanninkielinen tutkintotodistus viittaa siihen, että tutkinto on suoritettu englanniksi, kun taas suomenkielinen todistus viittaa suomeksi suoritettuun tutkintoon.

Käytännössä joissakin tapauksissa on ilmennyt, että näyttötutkinnossa on käytetty suomen lisäksi apukielenä englantia, ja tutkintoa ei ole silloin pidetty kansalaisuuslain 17 §:n tarkoittamalla tavalla suomen tai ruotsin kielellä suoritettuna. Näissä tapauksissa tutkintokieltä on selvitetty tarkemmin sen vuoksi, että hakija on asioinut Maahanmuuttovirastossa kansalaisuushakemusasiassaan englanniksi. Kuten edellä on todettu, lainsäätäjän tarkoituksena on toisaalta ollut se, että 17 §:ssä oleva luettelo on tyhjentävä ja että todistusten soveltuvuutta ei tarvitsisi selvittää erikseen.

4.2.2.2 Korkeakouluopinnot

Kansalaisuuslain 17 §:n 8 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäyte suomen tai ruotsin kielellä. Kansalaisuuslaissa viitatus asetuksen nimike on muutettu asetuksella 1439/2014, ja voimassa oleva nimike on valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista. Asetuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan opiskelijan tulee alemman tai ylempään korkeakoulututkintoon sisältyvissä opinnoissa tai muulla tavalla osoittaa saavuttaneensa suomen ja ruotsin kielen taidon, joka julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 1 momentin mukaan vaaditaan valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa ja joka on tarpeen oman alan kannalta.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa.

Yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 10 § koskee alemman korkeakoulututkinnon suorittamista. Pykälän 2 momentin mukaan opiskelijan on kirjoitettava kypsyysnäyte, joka osoittaa perehtyneisyyttä opinnäytteen alaan ja suomen tai ruotsin kielen taitoa. Asetuksen 16 § koskee puolestaan ylempään korkeakoulututkinnon suorittamista. Pykälän 2 momentin mukaan opiskelijan on niin ikään kirjoitettava kypsyysnäyte, joka osoittaa perehtyneisyyttä opinnäytteen alaan sekä suomen tai ruotsin kielen taitoa.

On huomattava, että suomen ja ruotsin kielen taidon osoittaminen ei 6 §:n 2 momentin mukaan koske opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, eikä opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä ulkomailla. Tällaiselta opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta määrää yliopisto. Kun opiskelijalta ei vaadita 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kielitaitoa, yliopisto määrää 10 §:n 3 momentin ja 16 §:n 4 momentin mukaan myös kypsyysnäytteen kielestä erikseen.

Kielitaito voidaan kansalaisuuslain 17 §:n 8 kohdan mukaan osoittaa myös suorittamalla ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäyte suomen tai ruotsin kielellä. Kansalaisuuslaissa viitattu valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista on kumoutunut. Voimassa olevan ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (1129/2014) 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan opiskelijan tulee ammattikorkeakouluun sisältyvissä opinnoissa tai muulla tavalla osoittaa saavuttaneensa sellainen suomen ja ruotsin kielen taito, joka julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain mukaan vaaditaan korkeakoulututkintoa edellyttävään virkaan kaksikielisellä virka-alueella ja joka ammatin harjoittamisen ja ammatillisen kehityksen kannalta on tarpeellinen. Asetuksen 8 §:n mukaan opiskelijan on tutkintoa varten kirjoitettava opinnäytetyönsä alalta kypsyysnäyte, joka osoittaa perehtyneisyyttä alaan ja suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Vaatimus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin mukaan koske opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, eikä opiskelijaa, joka on saanut koulusivistyksensä ulkomailla. Tällaiselta opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta päättää ammattikorkeakoulu. Ammattikorkeakoulu voi 3 momentin mukaan erityisestä syystä vapauttaa opiskelijan 1 momentissa säädetystä kielitaitovaatimuksista osittain tai kokonaan. Ammattikorkeakoulu päättää 8 §:n mukaan myös kypsyysnäytteestä silloin, kun opiskelijalta ei vaadita 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua kielitaitoa.

4.2.3 Mahdolliset uudet tavat, joilla kielitaidon voisi osoittaa

Sitä, että kielitaidon osoittamisen tavoista säädetään tyhjentävällä luettelolla, voidaan pitää sekä kansalaisuutta hakevan että lainsoveltajan kannalta hyvänä. Voidaan kuitenkin pitää perusteltuna tarkastella sitä, voitaisiinko tyhjentäväksi tarkoitettuun luetteloon lisätä joitakin kielitaidon osoittamisen tapoja, esimerkiksi:

- Auktorisoidun tai virallisen kääntäjän tutkinto, jossa toinen kielistä on suomi tai ruotsi
- Ruotsissa suoritettu peruskoulu tai sitä ylempi oppimäärä tai tutkinto
- Eräät ylioppilastutkintoa vastaavat tutkinnot, kuten International Baccalaureate -tutkinto (IB-tutkinto) suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä
- Ahvenanmaalla suoritettut ammattitutkinnot, jotka vastaavat 17 §:n 6–7 kohdan mukaisia ammattitutkintoja.

4.2.3.1 Auktorisoidun kääntäjän tutkinto

Auktorisoitujen kääntäjien tutkintojärjestelmästä ja oikeudesta toimia auktorisoituna kääntäjänä säädetään auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa (1231/2007). Laki on tullut voimaan vuoden 2008 alusta lukien. Tutkinnon suorittamista ei lain 2 §:n 2 momentin mukaan edellytetä, jos henkilö on suorittanut korkeakoulututkinnon, johon sisältyy riittävästi käännöstieteen opintoja. Oikeus toimia auktorisoituna kääntäjänä myönnetään 3 §:n mukaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Kääntäjän auktorisoinnista annetaan 4 §:n mukaan todistus, jossa mainitaan, mistä kielestä mihin kieleen henkilöllä on oikeus auktorisoituna kääntäjänä tehdä käännöksiä. Auktorisoidun kääntäjän tekemä käännös on 6 §:n mukaan laillisesti pätevä, jollei sitä näytetä virheelliseksi.

Auktorisoidun kääntäjän tutkinnossa osoitetaan 7 §:n mukaan tutkintokielten kieli- ja kääntämistaito sekä auktorisoidun kääntäjän ammatinharjoittamisessa tarvittava muu taito. Tutkinnon hyväksytystä suorittamisesta annetaan 8 §:n mukaan todistus. Tutkintojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä sekä auktorisoidun kääntäjän tutkinnon toimeenpanon valvonnasta vastaa 10 §:n mukaan Opetushallitus. Opetushallituksen yhteydessä on 11 §:n 1 momentin mukaan auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunta, jonka Opetushallitus asettaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan tehtäviin kuuluu 12 §:n 1 momentin mukaan auktorisoinnin myöntäminen sekä tutkinnon hyväksyminen ja sitä koskevan todistuksen antaminen.

Auktorisoidun kääntäjän tutkinnon voi suorittaa kotimaisesta kielestä toiseen, kotimaisesta kielestä vieraaseen kieleen tai vieraasta kielestä kotimaiseen kieleen. Kotimaisia kieliä ovat suomi, ruotsi, pohjois-, inarin- tai koltansaame.³³

³³ <https://www.oph.fi/fi/palvelut/auktorisoidun-kaantajan-tutkinto>

Auktorisoidun kääntäjän tutkintoon osallistui vuonna 2018 yhteensä 66 henkilöä, joista 11 suoritti tutkinnon hyväksytysti. Hyväksytyjen suoritusten määrä on vuosina 2008 - 2018 vaihdellut 8:n ja 28:n välillä.³⁴

Laki auktorisoiduista kääntäjistä on korvannut vuodelta 1989 olleen virallisista kääntäjistä annetun lain (1148/1988). Laissa virallisen kääntäjän nimike muutettiin auktorisoiduksi kääntäjäksi. Virallisen kääntäjän oikeuteen liittyneestä 70 vuoden ikärajoituksesta luovuttiin, ja oikeus toimia auktorisoituna kääntäjänä muutettiin määräaikaiseksi. Lisäksi järjestelmän toimeenpano sijoitettiin Opetushallituksen yhteyteen. Virallisista kääntäjistä annettu laki on aikoinaan korvannut valantehneistä kielenkääntäjistä annetun lain (191/1967). (HE 39/2007 vp)

4.2.3.2 Ahvenanmaalla suoritettut ammatilliset tutkinnot

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991, *itsehallintolaki*) säädetään. Itsehallintolain 18 §:ssä säädetään maakunnan lainsäädäntövallasta ja 23 §:ssä maakunnan toimivallasta hallintoasioissa, 27 §:ssä puolestaan valtakunnan lainsäädäntövallasta ja 30 §:ssä valtakunnan hallintovallasta. Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan lainsäädäntövaltaa mm. asioissa, jotka koskevat opetusta.

Kansalaisuuslain 17 §:n 6 ja 7 kohdissa on viitattu valtakunnalliseen ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Voimassa olevan lain sanamuoto ei siten kata Ahvenanmaalla annettavaa ammatillista koulutusta, jota koskeva lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle.

Ahvenanmaan koulutusjärjestelmään kuuluu peruskoulu, lukiokoulutus ja kansankorkea-kouluopetus (folkshögskoleutbildning). Lisäksi on ammattikorkeakouluopetusta ja aikuis-koulutusta.³⁵ Ammatillista peruskoulutusta järjestetään Ahvenanmaalla eri koulutusohjelmissä Ahvenanmaan ammatilukiossa (Ålandsyrkesgymnasium). Ammatilukion opinnot päättyvät tutkintoon, jossa on ammatillinen suuntaus (gymnasieexamen med yrkesinriktning).³⁶ Ahvenanmaan ammatilukiossa voi opiskella mm. sähköasentajaksi, talonrakentajaksi, putkiasentajaksi, kampaajaksi, merkonomiksi, kokiksi, tarjoilijaksi, lähihoitajaksi, datanomiksi tai konemestariksi.³⁷

Ahvenanmaalla annettavasta ammatillisesta peruskoulutuksesta säädetään lukiokoulutuksesta annetussa maakuntalaissa (landskapslag om gymnasieutbildning, 2011:13 <https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/alex/201113>). Opetuskielenä on lain 7 §:n mukaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ruotsi. Ammatillinen peruskoulutus vastaa 9 §:n 1 momentin mukaan kolmen vuoden kokopäiväisiä opintoja, jotka on suoritettava viimeistään neljän vuoden kuluessa. Koulutus järjestetään koulutusohjelman muodossa. Ammatillisen peruskoulutuksen suoritettuaan voi työskennellä tietyssä ammatissa tai jatkaa opintojaan.

Lukiokoulutuksesta annetun maakuntalain soveltamisala ulottuu ammatillista peruskoulutusta laajemmalle. Laissa säädetään 1 §:n 1 momentin mukaan lukiokoulutuksesta ja muusta lukiotasoisesta koulutuksesta sekä lukiotutkinnosta (gymnasieexamen). Lukiokoulutuksella tarkoitetaan 2 §:n 1 momentin mukaan yleissivistävää lukiokoulutusta ja tutkintoon johtavaa ammatillista peruskoulutusta. Muulla lukiotasoisella koulutuksella taas tarkoitetaan 2 §:n 3 momentin mukaan esimerkiksi täydennyskoulutusta.

³⁴ <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/tutkintotulokset-2008-2018.pdf>

³⁵ <https://www.regeringen.ax/utbildning-larande>

³⁶ <https://www.regeringen.ax/utbildning-larande/utbildning-kurser/utbildning-pa-gymnasieniva>

³⁷ <https://www.gymnasium.ax/aland-yrkesgymnasium/yrkesutbildningar-gymnasieexamen>

Perusopetuksen ja lukion oppimäärät on mainittu kansalaisuuslain 17 §:ssä ilman viittauksia muihin lakeihin. Niiden voidaan siten katsoa soveltuvan kansalaistamiseen vaadittavan kielitaidon osoittamiseen myös Ahvenanmaalla suoritettuina. Ahvenanmaalla lukiokoulutuksen päätteeksi suoritettun tutkinnon (gymnasieexamen) voidaan puolestaan katsoa rinnastuvan kielitaidon osoittamisen tapana ylioppilastutkintoon.

4.2.3.3 Eräät ylioppilastutkintoa vastaavat tutkinnot

Kansalaisuuslain 17 §:n 5 kohdan mukaan kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena äidinkielenä. Ylioppilastutkinnosta annetun lain 1 §:n mukaan ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluhin siten kuin korkeakouluja koskevassa lainsäädännössä säädetään. Lain 25 §:ssä säädetään eräistä ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavista tutkinnoista. Pykälän mukaan lukioissa tarkoitetun koulutuksen päätteeksi suoritettu International Baccalaureate -, Reifeprüfung- tai Deutsche Internationale Abitur -tutkinto sekä Eurooppa-koulujen eurooppalainen ylioppilastutkinto tuottavat samat oikeudet kuin ylioppilastutkinnon suorittaminen. Myös tällainen ylioppilastutkintoa vastaava tutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä, voitaisiin mahdollisesti sisällyttää kansalaisuuslain 17 §:ssä olevaan luetteloon.

International Baccalaureate -tutkinto on kansainvälinen ylioppilastutkinto, jossa jokainen opiskelee vähintään kahta eri kieltä (äidinkieli ja toinen kieli). Suomessa IB-tutkinnon voi suorittaa 16 koulussa. Eri lukioiden yhteydessä on IB-linjoja, joilla opiskellaan englanniksi.

Eurooppalainen ylioppilastutkinto (EB) suoritetaan Eurooppa-koulun kaksivuotisen lukion päätteeksi. Tutkinto koostuu sekä kirjallisista että suullisista kokeista. Eurooppa-koulut ovat EU:n ja komission yhdessä ylläpitämiä kouluja eri puolilla Eurooppaa. Ne tarjoavat koulutusta ensisijaisesti Euroopan unionin organisaatioiden sekä sopimusyritysten henkilöstön lapsille. Koulujen on tarkoitus edistää perheiden ja työvoiman liikkuvuutta. Eurooppa-koulut ovat sijaintimaissaan osa julkista koulutusjärjestelmää.³⁸

Deutsches Internationales Abitur (DIA) on saksalainen kansainvälinen lukion päättötutkinto. Se koostuu kirjallisesta ja suullisesta osuudesta. Helsingin saksalaisessa koulussa, Deutsche Schule Helsingissä on tutkinnon lisäksi mahdollista suorittaa erillinen ylioppilaskoe ruotsin kielessä ja suomessa toisena kielenä.³⁹

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 6:n mukaan henkilö, joka ei ole suorittanut ylioppilastutkintoa, voi suorittaa ylioppilastutkinnon kokeita erillisinä. Erillisistä kokeista ei muodostu ylioppilastutkintoa. Jos erillisiä kokeita suorittanut suorittaa myöhemmin ylioppilastutkinnon, erillisinä kokeina suoritettut hyväksytyt kokeet voidaan sisällyttää tutkintoon kolmen vuoden ajan erillisen kokeen hyväksymisestä.

4.2.3.4 Ruotsissa suoritettu peruskoulu ja mahdolliset muut opinnot

Ruotsin kielen taito voitaisiin mahdollisesti osoittaa myös Ruotsissa suoritettulla peruskoululla. Sitä ylemmät Ruotsissa suoritettut oppimäärät tai tutkinnot voitaisiin mahdollisesti niin ikään hyväksyä.

Tanskan kansalaisuuden saaminen edellyttää yleensä B2-tasoista kielitaitoa eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla. Vaadittava taso on siis jonkin verran korkeampi kuin Suomessa.

³⁸ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/eurooppa-koulut>

³⁹ <https://www.dsh.fi/fi/lukio/reifeprufung>

Ruotsin- tai norjankieliset hakijat voivat kuitenkin osoittaa kielitaitonsa ruotsin- tai norjankielisen peruskoulun hyväksytysti suoritettulla päättökokeella.⁴⁰

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuutta haettaessa kielitaito voidaan osoittaa myös jossakin toisessa maassa suoritettulla yliopistotutkinnolla, jolloin todistukseen on liitettävä selvitys tutkinnon rinnastumisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettuun tutkintoon. Tarvittavat selvitykset on hankittava Yhdistyneen kuningaskunnan kansalliselta viranomaiselta UK NARIC:ilta. Kielitaidon osoittamiseen riittää toisaalta myös se, että hakijalla on sellaisen valtion kansalaisuus, jossa englanti on enemmistön kielenä.⁴¹

Ruotsin peruskoulu (grundskola) on yhdeksänvuotinen. Muita sitä vastaavia koulumuotoja ovat erityisperuskoulu (grundsärskola) ja erityiskoulu (specialskola). Ruotsin peruskouluissa on käytössä kuusiportainen arvosana-asteikko: A - E (hyväksytty) ja F (hylätty). Peruskoulun 9. luokan oppilaat saavat kevätlukukauden päättyessä peruskoulun päättötodistuksen.⁴² Oppiaineisiin sisältyy ruotsi tai ruotsi toisena kielenä.⁴³

Peruskoulun tai erityisperuskoulun päättäneillä nuorilla on Ruotsissa oikeus toisen asteen koulutukseen. Lukiokoululla tarkoitetaan sekä ammatillista koulutusta että korkea-asteen opintoihin valmistavaa koulutusta. Koulutusohjelmia on yhteensä 18. Kaikille koulutusohjelmille yhteisiä aineita ovat ruotsi tai ruotsi toisena kielenä, englanti, matematiikka, liikunta ja terveys, historia, yhteiskuntaoppi, uskonto ja luonnontiede. Erityislukiokoulu on erityistarpeisille nuorille suunnattu nelivuotinen koulutus, jossa on valittavana yhdeksän ammattiin suuntautunutta kansallista ohjelmaa.⁴⁴

Pohjoismaat ovat sopineet lukiota ja ammatillisia oppilaitoksia koskevasta pohjoismaisesta koulutusyhteistyöstä (SopS 43/2008). Sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat vastavuoroisesti antamaan koulutukseen hakeutuville mahdollisuuden sopimuspuolen lainsäädännössä määritellyyn yleiseen lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoilla ehdoilla kuin sopimuspuolen omille kansalaisille. Lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa annettavalla koulutuksella tarkoitetaan sopimuksessa peruskouluun pohjautuvaa koulutusta.

Pohjoismaat ovat tehneet sopimuksen myös pääsystä korkeampaan koulutukseen (SopS 23/1997). Sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat vastavuoroisesti antamaan Pohjoismaissa asuville koulutukseen hakeville pääsymahdollisuuden julkiseen korkeampaan koulutukseensa samoilla tai vastaavanlaisilla ehdoilla kuin oman maan hakijoille. Koulutukseen hakevalla, jolla on kelpoisuus korkeampaan koulutukseen siinä Pohjoismaassa, jossa hän asuu, on kelpoisuus korkeampaan koulutukseen myös muissa maissa.

⁴⁰ "Kravet om dokumentation for danskundskaber gælder ikke for svensk- eller norsktalende ansøgere. Med hensyn til disse ansøgere anses en bestået afgangsprøve fra en svensk- eller norsksproget grundskole som tilstrækkelig dokumentation for sprogundskaber."

(<https://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser/danskundskaber>)

⁴¹ Naturalisation Booklet, s. 15 - 16.

⁴² <https://www.norden.org/fi/info-norden/perusopetus-ruotsissa>

⁴³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800

⁴⁴ <https://www.norden.org/fi/info-norden/toisen-asteen-koulutus-ruotsissa>

Suomessa voi hakea lukioon, jos on suorittanut peruskoulun tai peruskoulua vastaavat opinnot esimerkiksi ulkomailla. Todistukset ulkomailla suoritetusta koulutuksesta on toimitettava lukioon, jossa arvioidaan, voidaanko henkilö ottaa opiskelijaksi.⁴⁵ Suomen ulkopuolella peruskoulunsa käyneiden valinta lukioon ja ammatilliseen koulutukseen perustuu oppilaitoksen harkintaan, koska todistukset eivät ole vertailukelpoisia.⁴⁶

Ainakin osa Ruotsissa peruskoulun tai lukion käyneistä, Suomen kansalaisuutta hakevista henkilöistä on todennäköisesti Ruotsin kansalaisia. Vuonna 2019 yhteensä 23 Ruotsin kansalaista haki Suomen kansalaisuutta kansalaisuushakemuksella (2018: 24), kun taas kansalaisuusilmoituksen teki 416 Ruotsin kansalaista (2018: 378). Ruotsin kansalaiset tekivät siten vuonna 2019 ilmoituksia 18-kertaisen määrän hakemuksiin verrattuna. Niistä suurin osa oli Pohjoismaan kansalaisen sekä entisen Suomen kansalaisen kansalaisuusilmoituksia. Pohjoismaan kansalaisen kansalaisuusilmoitus koskee kansalaisuuslain 30 §:n mukaan 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä, joka on saanut Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla. Edellytyksenä Suomen kansalaisuuden saamiselle on viiden vuoden asumisaika ja se, että häntä ei ole tänä aikana tuomittu vapausrangaistukseen.

Myönteisiä päätöksiä Ruotsin kansalaisten kansalaisuushakemuksiin tehtiin vuonna 2019 yhteensä 18 (2018: 13), mikä oli noin 94,7 % kaikista Ruotsin kansalaisten hakemuksiin tehdyistä päätöksistä. Kielteisiä päätöksiä Ruotsin kansalaisten kansalaisuushakemuksiin tehtiin vuonna 2019 vain yksi (2018: 5). Ruotsin kansalaisten kansalaisuusilmoituksiin tehtiin vuonna 2019 yhteensä 408 myönteistä päätöstä (2018: 376), mikä oli noin 97,8 % kaikista Ruotsin kansalaisten kansalaisuusilmoituksiin tehdyistä 417 päätöksestä.

Tilastojen perusteella voidaan todeta, että Ruotsin kansalaiset hakevat Suomen kansalaisuutta useimmiten kansalaisuusilmoituksen perusteella, jolloin heiltä ei vaadita kielitaidon osoittamista. Ilmoituksiin tehdyt päätökset ovat olleet hyvin suurelta osin myönteisiä. Myös suurin osa Ruotsin kansalaisten kansalaisuushakemuksiin tehdyistä päätöksistä on ollut myönteisiä. Tietoa siitä, kuinka moni Ruotsin kansalainen tai Ruotsissa koulunsa käynyt henkilö on mahdollisesti kohdannut kielitaidon osoittamiseen liittyviä ongelmia, ei ole saatavilla.

4.3 Ikään perustuva sääntely ja iän vaikutus kielten oppimiseen

Kielitaitoedellytyksestä voidaan kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan poiketa, jos hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Säännöksen taustalla on hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ollut Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö. Lisäksi kielitaitoedellytyksestä voidaan 18 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poiketa, jos muutoin on olemassa erittäin painava syy kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle. Silloin, kun 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle hakijalle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella, voidaan kielitaitoedellytyksestä 18 b §:n 2 momentin mukaan poiketa, jos hakija hallitsee suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Nämä edellytykset osoitetaan 3 momentin mukaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.

Poikkeussäännössä kielitaitoedellytyksestä mainitaan edelleenkin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, vaikka humanitaarinen suojelu poistettiin oleskeluluvan perusteena ulkomaalaislaista 16 toukokuuta 2016 voimaan tulleella lainmuutoksella (332/2016).

⁴⁵ <https://opintopolku.fi/wp/lukio-2/nain-haet-lukioon/kuka-voi-hakea-yhteishaussa-lukioon/>

⁴⁶ <https://www.norden.org/fi/info-norden/haku-lukioon-ja-ammatilliseen-koulutukseen-suomessa>

Viittaus on ollut syytä säilyttää siksi, että kansalaisuutta hakevalla voi olla pysyvä oleskelulupa, jonka taustalla on ollut humanitaarisen suojelun perusteella annettu oleskelulupa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään (PeVM 8/2010 vp, s. 3 - 4) huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei esitetty perusteluita ehdotetulle 65 vuoden ikärajalle. Hakijan korkealla iällä voi olla valiokunnan käsityksen mukaan sellaisia vaikutuksia kielten oppimiseen, jotka on perusteltua ottaa huomioon päätettäessä kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Ikäraja on asiallisessa yhteydessä säännöksen tarkoitukseen lieventää vanhempien hakijoiden mahdollisuutta kielitaitoedellytyksestä huolimatta saada Suomen kansalaisuus. Valiokunta piti sen vuoksi esitettyä ikään perustuvaa sääntelyä hyväksyttävänä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta erittäin painavasta syystä. Säännös mahdollistaa myös muiden iäkkäiden hakijoiden kuin yli 65-vuotiaiden osalta kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen. Valiokunta totesi, että 65 vuoden ikää voidaan pitää suhteellisen korkeana ainakin niiden hakijoiden osalta, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja joiden kohdalla keskimääräinen elinaikaodotus poikkeaa merkittävästi suomalaisten tilanteesta esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden vuoksi. Valiokunta piti tärkeänä, että iän vaikutusta kielten oppimiseen selvitetään ja uudistettaessa kansalaisuuslakia arvioidaan myös ikään perustuvaa sääntelyä.

Iän vaikutusta kielten oppimiseen on tutkittu viime vuosikymmeninä melko paljon.⁴⁷ Sitä on tutkittu ennen kaikkea siitä näkökulmasta, missä iässä on edullisinta aloittaa vieraan kielen opiskelu. Paljon keskustelua on herättänyt kysymys siitä, onko olemassa kriittinen kausi, jonka jälkeen ihmisen aivot ja kielen oppiminen muuttuvat perustavanlaatuisesti. Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut myös se, onko olemassa jokin katto sille kielitaidon tasolle, joka vieraassa kielessä on mahdollista saavuttaa. Kysymykseen iän ja kielen oppimisen suhteesta ei ole kuitenkaan saatu yksiselitteisiä vastauksia.

Aikuisten ja lasten kielen oppiminen on erilaista. Aikuinen pystyy hyödyntämään uuden kielen oppimisessa jo hallitsemiaan kommunikointitapoja, joita hän on omaksunut elämänsä aikana erilaisia tilanteita varten. Aikuisella on myös paljon tietoa ja kokemusta kielen toiminnasta ja käyttömahdollisuuksista. Aikuiset oppivat esimerkiksi kielen rakenteita nopeammin, koska heillä on käytettävissään erilaisia kognitiivisia keinoja, mm. kyky ajatella abstraktisti. Nuorten kielen oppimista tukevat puolestaan aivojen joustavuus, ei-analyttinen lähestymistapa kieleen, aikuisia heikompi ryhmäidentiteetti ja vähäisempi arkuus uuden asian opettelua kohtaan.

Murrosiän jälkeen vierasta kieltä opettelevat eivät todennäköisesti saavuta sellaista kielitaidon tasoa, joka olisi verrattavissa äidinkielen puhujan tasoon. Varsinkin ääntäminen on sellainen kielitaidon alue, jolla mahdollisimman varhainen aloitus tuottaa parhaan tuloksen. Aikuisena vierasta kieltä opettelevalle kehittyä todennäköisemmin vieraalta kuulostava korostus.

Tutkimusten mukaan vieraan kielen oppimisen vaiheet ovat hyvin samankaltaiset eri-ikäisillä oppijoilla. Yksilölliset erot näkyvät lähinnä oppimisnopeudessa ja siinä, millainen kielitaidon taso on mahdollista saavuttaa. Vieraan kielen oppimiseen vaikuttavat paitsi ikä, myös kielellinen lahjakkuus, motivaatio, persoonallisuus sekä oppimistyyli (kognitiivinen tyyli) ja oppimisstrategiat. Nämä tekijät vaikuttavat lisäksi toisiinsa kielenoppimisen kokonaisuudessa.

⁴⁷ Lourdes Ortega: Second language acquisition (2013), s. 12 - 29; Päivi Pietilä: Yksilölliset erot kielenoppimisessa, teoksessa Päivi Pietilä & Pekka Lintunen (toim.): Kuinka kieltä opitaan. Opas vieraan kielen opettajalle ja opiskelijalle (2015), s. 45 - 66; Taina Tammelin-Laine: Aletaan alusta. Luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset uutta kieltä oppimassa (2014), s. 16.

Motivaatiota ja kielellistä lahjakkuutta pidetään tärkeimpinä yksilöiden välisiä oppimiseroja aiheuttavina tekijöinä. Motivaatiolla voidaan toisaalta paikata puutteita kielellisessä lahjakkuudessa. Persoonallisuuspiirteistä ekstroverttiys, sosiaalisuus ja impulsiivisuus sekä kyky sietää epäselvyyttä eli ambiguuteetinsietokyky ovat selvästi yhteydessä kielenoppimiseen.

Kognitiivisella tyylillä tarkoitetaan sitä, miten yksilö suhtautuu ongelmanratkaisuun. Esimerkiksi visuaalinen oppija oppii näkemällä, auditiivinen taas kuulemalla. Oppijat voidaan myös jakaa kahteen ryhmään sillä perusteella, hahmottavatko he paremmin kokonaisuuksia vai yksityiskohtia. Lisäksi oppimistyyliä voidaan jakaa deduktiiviseen ja induktiiviseen. Deduktiivisessa oppimisessa lähdetään liikkeelle säännöstä ja johdetaan siitä esimerkkejä. Induktiivisessa oppimisessa taas yksittäistapauksista johdetaan sääntö.

Oppimisstrategiat ovat kielenoppijan käyttämiä keinoja oppimisen helpottamiseksi. Meta-kognitiiviset strategiat liittyvät oppimisen suunnitteluun, oppimisprosessin pohdintaan ja oman oppimisen arviointiin. Muististrategioita ovat esimerkiksi ryhmittely, avainsanojen käyttö ja uusien sanojen sijoittaminen kontekstiin. Kompensaatiostrategioita taas ovat esimerkiksi kiertoilmaisujen, elekielen tai tekaistujen sanojen käyttö. Vieraan kielen oppimisessa on hyödyksi, että pystyy käyttämään joustavasti erilaisia oppimisstrategioita eri tilanteissa.

Aikuisen kouluhistorialla on vaikutusta siihen keinovalikoimaan, joka hänellä on käytössään vieraan kielen oppimisessa. Yleisten oppimisen taitojen ansiosta aikuiset saattavat aluksi oppia kieltä lapsia nopeammin. Esimerkiksi sanaston oppimisessa aikuiset voivat hyötyä laajemmista tiedoistaan ja kognitiivisista taidoistaan myös pitkällä aikavälillä. Luku- ja kirjoitustaidoton aikuinen ei kuitenkaan ole tottunut metalingvistiseen ajatteluun ja analysointiin, ja hänen oppimisvalmiutensa ja ongelmanratkaisukeinonsa eivät ole kehittyneet samalla tavoin kuin koulutetulla aikuisella.

Edellä kuvatusta tutkimuksesta ei ilmene täsmällistä tai suuntaa-antavaa yläikärajaa vieraan kielen oppimiselle. Normaaliin ikääntymiseen kuuluu se, että oppiminen hidastuu ja vaatii enemmän kertausta ja toisaalta keskittymiskyky heikkenee.⁴⁸ Korkean iän mahdolliset vaikutukset kielten oppimiseen on perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla perusteltua ottaa huomioon päätettäessä kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta (PeVM 8/2010 vp, s. 3/II). Yksilölliset erot vaikeuttavat kuitenkin yleisen ikärajan asettamista.

Voimassa olevan kansalaisuuslain sisältämä 65 vuoden ikäraja on Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan ollut selkeä. Kielitaitoedellytyksestä poiketaan aina hakijan täytettyä 65 vuotta joko kokonaan, jos hänelle on myönnetty kansainvälistä suojelua, tai osittain, jos oleskelulle on jokin muu peruste.

⁴⁸ Normaaliin ikääntymisen vaikutuksesta muistiin Kati Juva: Muistihäiriö. Lääkärikirja Duodecim (2018, https://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=dlk00706).

Kansalaisuutta varten vaadittavasta kielitaidosta poiketaan iän perusteella myös muissa maissa. Norjassa⁴⁹ ei vaadita kielitaitoa 68 vuotta täyttäneiltä, Islannissa⁵⁰ ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa⁵¹ 65 vuotta täyttäneiltä, Ranskassa⁵² 60 vuotta täyttäneiltä ja Kanadassa⁵³ 55 vuotta täyttäneiltä. Belgia⁵⁴ ja Alankomaat⁵⁵ eivät vaadi kansalaisuutta varten kielitaitoa eläkeiässä olevilta. Myös Saksassa⁵⁶ kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa iän perusteella.

Yksi esimerkki ikään perustuvasta sääntelystä on laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2012, *vanhuspalvelulaki*). Siinä ikääntyneellä väestöllä tarkoitetaan lain 3 §:n 1 kohdan mukaan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevaa väestöä. Hallituksen esityksen (HE 160/2012 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tuo ikä on lakia valmisteltaessa ollut 63 vuotta. Vanhuspalvelulaista seuraa kunnalle velvollisuuksia huolehtia ikääntyneen väestönsä hyvinvoinnin tukemisesta.

Iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan puolestaan vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Käsitteen sisältö vaikuttaa pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkiksi siihen, keneen sovelletaan säännöksiä palvelutarpeiden selvittämisestä. Lakia valmisteltaessa käydyn vilkkaan keskustelun tuloksena päädyttiin esitöiden mukaan siihen, ettei määritelmään lopulta sisällytetty mitään tiettyä ikärajaa.

Ikään perustuva sääntely voidaan siten kytkeä ainakin kiinteään ikärajaan, vanhuuseläkkeeseen oikeuttavaan ikään tai laissa määriteltyyn iäkkään henkilön käsitteeseen.

4.4 Luku- ja kirjoitustaidottomuus

4.4.1 Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella

Kielitaitoedellytyksestä voidaan kansalaisuuslain 18 b §:n 2 momentin mukaan poiketa, jos hakija on luku- ja kirjoitustaidoton ja hän hallitsee suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Nämä edellytykset, mukaan lukien luku- ja kirjoitustaidottomuus, osoitetaan 3 momentin mukaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.

⁴⁹ Citizenship in the Nordic Countries, s. 49.

⁵⁰ Citizenship in the Nordic Countries, s. 53.

⁵¹ Naturalisation Booklet, s. 32.

⁵² https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/getNotice.do?cerfaNotice=51148%2302&cerfaFormulaire=12753*02

⁵³ <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen/eligibility.html>

⁵⁴ <http://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/nationalite/aquisition-de-la-nationalite-18-ans>

⁵⁵ <https://ind.nl/en/Pages/Integration-in-the-netherlands.aspx#Civic-integration-for-naturalisation>

⁵⁶ <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/service/fragen-und-antworten/612466-612466?index=612492>

Hallituksen esityksen (HE 80/2010 vp) perustelujen mukaan suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen tai puhumisen alkeiden hallinnalla tarkoitetaan hieman yleisten kielitutkintojen tasoa 2 vastaavaa kielenhallintaa alhaisempaa tasoa. Tällöin edellytettäisiin, että hakija ymmärtää selkeää ja yksinkertaistettua puhetta, joka käsittelee jokapäiväisiä ja tuttuja asioita. Hakijan tulisi selvittää rutiininomaisissa yksinkertaista tiedonvaihtoa vaativissa puhetilanteissa, vaikka ääntäminen olisikin vielä puutteellista. Lisäksi edellytettäisiin yleisimmän perussanaston hallintaa sekä joitakin peruskieliopin rakenteita.

4.4.2 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä

Korkein hallinto-oikeus on antanut useita luku- ja kirjoitustaidottomuutta koskevia vuosikirjapäätöksiä. Korkein hallinto-oikeus on mm. todennut, että luku- ja kirjoitustaidottomuus on osoitettava hakijan oman opettajan antamalla todistuksella. Käytännössä oman opettajan todistuksen saaminen on kuitenkin osoittautunut usein vaikeaksi, minkä vuoksi Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt myös muita kuin hakijan oman opettajan antamia todistuksia. Soveltamiskäytännössä on pohdittu lisäksi sitä, onko luku- ja kirjoitustaidottomuutta arvioitava henkilön äidinkielen kannalta.

4.4.2.1 Hakijan oman opettajan todistus

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjapäätöksessään KHO:2017:3, että kansalaisuuslain 18 b §:n 3 momentin säännös luku- ja kirjoitustaidottomuuden osoittamisesta hakijan suomen kielen opettajan todistuksella on asian selvittämistä koskeva erityissäännös. Kysymystä luku- ja kirjoitustaidottomuudesta ei voitu ratkaista hakijaa opettaneen opettajan todistuksesta poikkeavalla tavalla, ellei todistus perustunut selkeästi virheellisiin tietoihin hakijan osaamisesta, henkilöhistoriasta tai muusta vastaavasta asian arvioinnissa olennaisesta seikasta.

Vuosikirjapäätöksessään KHO:2016:136 korkein hallinto-oikeus totesi, että kansalaisuushakemusta koskevaa päätöstä ei voitu perustaa valittajan oman suomen kielen opettajan todistukseen, koska se perustui selkeästi virheellisiin tietoihin valittajan taidoista. Valittaja oli kirjoittanut itse turvapaikkapyyntönsä ja perheen yhdistämisen yhteydessä kertonut käyneensä kolme vuotta koulua ja osaavansa lukea ja kirjoittaa. Valittajan itse kirjoittaman turvapaikkapyyntönsä sekä valittajan kertomuksen oleskelulupa-asiassa katsottiin osoittavan yksiselitteisesti, että hän oli Suomeen saapuessaan osannut lukea ja kirjoittaa. Näin ollen valittajan kansalaisuushakemukseensa liittämisen oman suomen kielen opettajan todistuksen vuodelta 2014 oli katsottava perustuvan tältä osin selkeästi virheellisiin tietoihin.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa asiaan myös muissa päätöksissään (esim. 28.11.2017/6140), joissa kielitaitoedellytyksestä ei voitu poiketa siksi, että luku- ja kirjoitustaidottomuudesta ja alkeiskielitaidon hallinnasta saatu todistus ei ollut valittajan suomen kielen opettajan antama.

4.4.2.2 Vaihtoehtoiset tavat täyttää kielitaitoedellytys

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjapäätöksessään KHO:2017:200, että luku- ja kirjoitustaidottoman henkilön osalta alkeiskielitaidon hallinta ja säännöllinen osallistuminen kieliohjelmiin ovat edellytyksinä vaihtoehtoisia. Laissa ei edellytetä, että luku- ja kirjoitustaidottomuuteen vetoavan hakijan tulisi alkeiskielitaidon hallinnan lisäksi osoittaa aktiivisuutta kieliohjelmissään. Asiaa on arvioitava lain yksiselitteisen sanamuodon mukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjapäätöksessään KHO:2016:136, että riittävänä alkeiskielitaidon tasona voidaan pitää eurooppalaisen viitekehyksen taitotasoa A1.3⁵⁷. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että kielitaitoedellytyksen täyttyminen on osoitettava siihen mennessä, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa ratkaisun. Korkein hallinto-oikeus ei voinut ottaa huomioon sille toimitettua kielitodistusta, josta kävi ilmi, että valittaja oli saavuttanut vaadittavan kielitaidon hakemuksen ratkaisemisen jälkeen.

4.5 Päätelmiä

4.5.1 Kielitaidon osoittamisen tavat

Voimassa olevan kansalaisuuslain 17 §:ää valmisteltaessa on pyritty siihen, että kielitaidon osoittamisen tapoja koskeva luettelo olisi tyhjentävä ja erilaisten todistusten soveltuvuutta ei tarvitsisi Maahanmuuttoviraston erikseen selvittää. Säännös on ollut myös kansalaisuutta hakevalle henkilölle selkeä. Tästä lähtökohdasta olisi huolehdittava myös lakia mahdollisesti täydennettäessä ja täsmennettäessä. Käytännössä on tärkeää niin lainsoveltajan kuin myös kansalaisuutta hakevan henkilön kannalta, että kansalaisuuslain 17 §:n mukaiset vaatimukset ovat suoraan tutkinto- tai muusta todistuksesta ilmeneviä seikkoja. Todistusta ja kansalaisuuslain 17 §:ää vertaamalla olisi voitava päätellä, voidaanko kielitaito osoittaa kyseisillä opinnoilla tai tutkinnolla.

4.5.1.1 Peruskoulu ja lukio

Yksi kielitaidon osoittamiseen liittyvä kysymys koskee sitä, miten kansalaisuuslaissa otetaan huomioon koulutustarjonnan, opetuskielten ja tutkintojen monipuolistuminen. Kansalaistamiseen vaadittava tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito voidaan osoittaa paitsi eräillä kielitutkinnoilla, myös esimerkiksi perusopetuksen tai lukion oppimäärällä tai ylioppilastutkinnolla. On huomattava, että peruskoulussa ja lukiossa voi nykyään olla opetusta myös muulla kielellä kuin suomeksi tai ruotsiksi. Tämä puoltaa sitä, että huomiota kiinnitetään nimenomaan suomen tai ruotsin kielen oppimäärän tai kokeen suorittamiseen.

Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa opetuskieli on yleensä suomi tai ruotsi, mutta se voi olla ainakin osittain muukin kieli. Kansalaisuuslain 17 §:n 3 ja 4 kohdan näkökulmasta on ratkaisevaa, että suoritettuun perusopetuksen tai lukion oppimäärään on sisällyntynyt joko suomen tai ruotsin kieltä, jota on opiskeltu joko äidinkielenä tai toisena kielenä.

Pohjoismaat ovat sopineet keskenään koulutusyhteistyöstä ja sitoutuneet siinä yhteydessä rinnastamaan muissa Pohjoismaissa suoritettuja opintoja. Tämä voisi puoltaa osaltaan sitä, että kielitaidon voisi osoittaa myös Ruotsissa suoritettulla peruskoululla tai lukiolla, jos hakijalla on hyväksytty arvosana ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä.

Ruotsissa suoritetuista opinnoista annettujen todistusten arviointi saattaisi kuitenkin edellyttää lisäselvitystä, mikä olisi vastoin voimassa olevien kielitaidon osoittamista koskevien säännösten tarkoitusta. Kansalaisuuslain 17 §:ssä olevalla tyhjentävällä luettelolla on pyritty nopeuttamaan kansalaisuushakemusten käsittelyä. Tilastojen valossa tarve kielitaidon osoittamiseen Ruotsissa suoritetuilla opinnoilla saattaa olla melko pieni. Ainakin osa Ruotsissa opintonsa suorittaneista henkilöistä on sellaisia Ruotsin kansalaisia, joilla on mahdollisuus saada Suomen kansalaisuus kansalaisuusilmoituksella ilman kielitaidon osoittamista. Tilastojen perusteella Ruotsin kansalaiset ovat hakeneet ja saaneet Suomen kansalaisuuden huomattavasti useammin ilmoitus- kuin hakemusmenettelyllä.

⁵⁷ Taso vastaa toimivaa alkeiskielitaitoa (<http://www02.oph.fi/ops/taitotasosteikko.pdf>).

Perusopetuksen ja lukion oppimäärät on mainittu kansalaisuuslain 17 §:ssä ilman viittauksia muihin lakeihin. Niiden voidaan siten katsoa soveltuvan kansalaistamiseen vaadittavan kielitaidon osoittamiseen myös Ahvenanmaalla suoritettuina.

4.5.1.2 Ylioppilastutkintoa vastaavat tutkinnot

Ylioppilastutkinto on puolestaan lukiokoulutuksen päätteeksi suomeksi tai ruotsiksi suoritettava tutkinto. Ylioppilastutkinnon saa kuitenkin suorittaa myös vastaavan ulkomaisen koulutuksen suorittanut henkilö. Suomen ja ruotsin kielissä järjestetään äidinkielen kokeet, minkä lisäksi niissä voidaan järjestää toisen kielen kokeet. Ylioppilastutkinnon kokeisiin ei välttämättä sisälly suullisia tehtäviä. Kokeita on mahdollista suorittaa myös erillisinä ilman ylioppilastutkinnon suorittamista. Ylioppilastutkinnosta annetussa laissa on mainittu myös eräitä ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavia tutkintoja, kuten International Baccalaureate -tutkinto.

Kansalaistamiseen vaadittava kielitaito voitaisiin mahdollisesti osoittaa myös ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavalla tutkinnolla, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä. Lisäksi kielitaito voitaisiin mahdollisesti osoittaa erillisillä äidinkielen tai toisen kielen kokeilla, jos ne on suoritettu hyväksytysti, ilman koko ylioppilastutkinnon suorittamista.

Myös Ahvenanmaalla lukiokoulutuksen päätteeksi suoritettavan tutkinnon voidaan katsoa rinnastuvan kielitaidon osoittamisen tapana ylioppilastutkintoon. Lain sanamuotoa voitaisiin mahdollisesti täsmentää tältä osin.

4.5.1.3 Ammatilliset tutkinnot

Ammatillisia tutkintoja koskeviin lakiviittauksiin liittyy selviä muutostarpeita. Kansalaisuuslain 17 §:ssä ei ole viittausta yleisistä kielitutkinnoista annettuun lakiin, valtionhallinnon kielitutkintoa koskevaan sääntelyyn, perusopetuslakiin, lukiolakiin eikä ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin. Voidaan kysyä, tarvitaanko ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon yhteydessä välttämättä viittausta niitä koskevaan lakiin. Viittaukset muihin lakeihin saattavat lisätä lakitekstin täsmällisyyttä, mutta lakien kumouttua viittaukset eivät enää toimi lain sisältöä selkeyttävästi. On myös huomattava, että esimerkiksi todistus tutkinnon *osan* suorittamisesta saattaa sisältää viittauksen samaan lakiin. Todistuksessa oleva lakiviittaus ei siten aina kerro siitä, että kyseessä on jokin kansalaisuuslain 17 §:n tarkoittama tutkinto.

Kansalaisuuslain 17 §:stä voitaisiin mahdollisesti kokonaan poistaa viittaukset ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Kielitaito voitaisiin osoittaa suomen tai ruotsin kielellä suoritetulla ammatillisella perustutkinnolla, ammattitutkinnolla tai erikoisammattitutkinnolla. Vaihtoehtona on se, että lakiviittaukset saatettaisiin ajan tasalle, mikä edellyttäisi jatkossakin lain päivittämistä tältä osin.

Kansalaisuuslain 17 §:ssä olevan tyhjentäväksi tarkoitetun luettelon yhtenä ongelmana voidaan pitää sitä, että siinä ei ole otettu huomioon Ahvenanmaalla suoritettuja ammatillisia tutkintoja. Nämä tutkinnot voitaisiin sisällyttää kansalaisuuslain 17 §:ään myös siten, että viittaukset ammatillisia tutkintoja koskevaan valtakunnalliseen lainsäädäntöön poistettaisiin.

4.5.1.4 Yliopisto- ja ammattikorkeakouluopinnot

Myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintoja koskeva kansalaisuuslain 17 §:n 8 kohta sisältää vanhentuneita viittauksia. Tätäkin kohtaa olisi päivitettävä. Siihen olisi myös mahdollisesti selvennettävä, että suomen tai ruotsin kielen opinnoilla tarkoitetaan siinä tyydyttävää kielitaitoa osoittavia opintoja.

4.5.1.5 Auktorisoidun kääntäjän tutkinto

Voimassa olevan kansalaisuuslain 17 §:ssä oleva luettelo ei sisällä hyväksytysti suoritettua auktorisoidun kääntäjän tutkintoa, jossa toinen kielistä on suomi tai ruotsi. Tutkinto suoritetaan vuosittaisten tilastojen perusteella verraten harvoin. Tutkinnon suorittaneet henkilöt pystyvät mitä todennäköisimmin osoittamaan kielitaitonsa myös jollakin muulla 17 §:ssä mainitulla tavalla. Voidaan kuitenkin katsoa, ettei auktorisoidulta kääntäjältä olisi tarpeen edellyttää erikseen esimerkiksi yleisen kielitutkinnon suorittamista, jotta hän voisi osoittaa kansalaistamista varten vaadittavaa tyydyttävää kielitaitoa. Kääntäjän auktorisoinnista annettu todistus rinnastuisi tutkinnon hyväksytystä suorittamisesta annettuun todistukseen. Todistuksia antaa Opetushallituksen yhteydessä oleva auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunta. Voitaisiin harkita, että kielitaidon osoittamistapojen luetteloon lisättäisiin auktorisoidun kääntäjän tutkinto, johon rinnastettaisiin myös todistus kääntäjän auktorisoinnista.

4.5.2 Iän vaikutus kielten oppimiseen ja ikään perustuvan sääntelyn arviointi

Tässä esiselvityksessä on perustuslakivaliokunnan mietinnön edellyttämällä tavalla käsitelty myös sitä, miten ikä vaikuttaa kielten oppimiseen. Vieraan kielen oppimiseen vaikuttaa iän ohella moni muukin tekijä, minkä vuoksi kielten oppimiselle on vaikeaa määrittää yleistä enimmäisikärajaa. Lukuisat yksilölliset erot näkyvät toisaalta ennen kaikkea kielen oppimisen nopeudessa ja siinä, millainen kielitaidon taso on mahdollista saavuttaa.

Sillä seikalla, minkä iän jälkeen äidinkielen taitoa vastaavan kielitaidon saavuttaminen on harvinaista, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Kansalaisuuslaissa edellytetään siihen verrattuna selvästi alempaa eli tyydyttävää suullista ja kirjallista kielitaitoa. Yksilöllisten erojen vuoksi työmäärä, jota tyydyttävän kielitaidon saavuttaminen vaatii, voi tosin vaihdella huomattavasti.

Kansalaisuuslaissa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta sillä perusteella, että kansalaisuutta hakeva henkilö on täyttänyt 65 vuotta. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön ei tarvitse 65 vuotta täytettyään osoittaa kielitaitoa kansalaisuutta hakiessaan. Muille 65 vuotta täyttäneille riittää puhumisen ja ymmärtämisen alkeiden hallinta tai säännöllinen osallistuminen kieliopintoihin. Kielitaitoedellytyksestä poiketaan myös useassa muussa maassa kiinteän ikärajan tai eläkeiän ylittämisen perusteella.

Kiinteää ikärajaa voidaan pitää selkeänä paitsi lainsoveltajan, myös kansalaisuuden mahdollisen hakijan kannalta. Myös jonkinlaista yhteyttä eläkeikään voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että kielen oppiminen vaatii aina enemmän tai vähemmän työtä ja normaali ikääntyminen on omiaan lisäämään opiskelun työläyttä. Kiinteän ikärajankin on siksi perusteltua olla lähellä vanhuuseläkkeeseen oikeuttavaa ikää. Sen sijaan tapauskohtainen harkinta poikkeamisen perusteena saattaisi lakiin sidottunakin vaikeuttaa päätöksentekoa ja vähentää ratkaisujen ennakoitavuutta hakijoille ja kansalaisuuden hakemista harkitseville. Kansalaisuuslaissa olevaa ikään perustuvaa sääntelyä ei ole tämän selvityksen perusteella tarpeellista muuttaa.

4.5.3 Luku- ja kirjoitustaidottomuus

Kansalaistamiseen vaadittavasta kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella. Vaadittava kielitaidon taso on silloin normaalia alempi. Tyydyttävän suullisen ja kirjallisen taidon sijaan riittää puhumisen ja ymmärtämisen alkeiden hallinta tai se, että henkilö on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin.

Korkein hallinto-oikeus on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat kielitaitoedellytyksestä poikkeamista luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella. Ratkaisuissa on käsitelty ensinnäkin sitä, millä tavoin luku- ja kirjoitustaidottomuus voidaan osoittaa kansalaisuushakemuksen yhteydessä. Toiseksi niissä on käsitelty luku- ja kirjoitustaidottomalta henkilöltä edellytettyä kielitaitoa ja opintoja.

Korkein hallinto-oikeus on korostanut ratkaisuisaan hakijan oman opettajan antaman todistuksen merkitystä. Kansalaisuuslain mukaan luku- ja kirjoitustaidottomuus osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella. Luku- ja kirjoitustaidottomuutta on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan arvioitava hakijaa opettaneen opettajan todistuksen perusteella, ellei se perustu selkeästi virheellisiin tietoihin hakijan taidoista.

Luku- ja kirjoitustaidottomalle henkilölle säädettyjä muita edellytyksiä käsitellessään korkein hallinto-oikeus on todennut, että alkeiskielitaito ja säännöllinen opiskelu ovat edellytyksinä vaihtoehtoisia. Luku- ja kirjoitustaidottoman hakijan on siis osoitettava joko se, että hän hallitsee puhumisen ja ymmärtämisen alkeet, tai se, että hän on osallistunut kieliopintoihin säännöllisesti. Vaadittavan alkeiskielitaidon taso on eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla A1.3. Riittävä alkeiskielitaito on osoitettava ennen kuin Maahanmuuttovirasto ratkaisee kansalaisuushakemuksen, ei vasta päätöstä koskevan valituksen yhteydessä.

Kansalaisuuslain sanamuodosta ilmenee, että luku- ja kirjoitustaidottomuus osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella. Siitä ilmenee niin ikään, että alkeiskielitaito ja säännöllinen opiskelu ovat edellytyksinä vaihtoehtoisia. Edellytysten täyttyminen arvioidaan kansalaisuuslain mukaisesti hakemusta ratkaistaessa. Luku- ja kirjoitustaidottomuuteen liittyviä kansalaisuuslain säännöksiä ei siten ole tarpeen täsmentää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella.

5. Pykäläkohtaisia muutostarpeita

5.1 Kansalaisuuslaki

Alla käsitellään kansalaisuuslain yksittäisiä pykäläkohtaisia muutostarpeita. Eräitä kansalaisuuslaissa olevia määritelmiä voitaisiin päivittää. Vanhentuneita viittauksia muihin lakeihin olisi tarpeen korjata. Lisäksi kansalaisuuslakiin voitaisiin mahdollisesti tehdä eräitä muita täsmennyksiä ja täydennyksiä.

5.1.1 Määritelmät

Kansalaisuuslain 2 § sisältää yhteensä kymmenen määritelmää. Pykälän 3 ja 4 kohdissa olevia kansalaisuudettoman määritelmiä sekä 7 kohdassa olevaa lapsen määritelmää voitaisiin mahdollisesti muuttaa.

5.1.1.1 Kansalaisuudettoman määritelmät

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.

Kansalaisuuslain 20 §:ssä säädetään tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävistä poikkeuksista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus yleisen asumisaikaedellytyksen estämättä, jos hän on tahtomattaan kansalaisuudeton. Vaadittava asumisaika on 2 kohdan mukaan silloin viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai vaihtoehtoisesti yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Pykälän 2 momentin mukaan tahtomattaan kansalaisuudettoman henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

Suomi on sitoutunut valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaa yleissopimukseen, kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaan yleissopimukseen ja eurooppalaiseen kansalaisuusyleissopimukseen. 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 nykyään kansalaisuudeton. Sanaa kansalaisuudeton käytetään paitsi kansalaisuuslaissa, myös kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen ja kansalaisuusyleissopimuksen suomenkielisissä käännöksissä.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on helpotettava valtiottomien henkilöiden kansalaistamista. Kansalaistamisen menettelyä on pyrittävä nopeuttamaan ja käsittelymaksuja on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä alentamaan.

Kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen mukaan kansalaisuuden saamista on helpotettava eräille henkilöille. Näihin kuuluvat esimerkiksi kansalaisuudettomat henkilöt. Kansalaisuusyleissopimuksen esitöiden mukaan 6 artiklan 4 kohdassa mainittujen ryhmien kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa eri tavoin, esimerkiksi lyhyemmällä asumisajalla, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla. Kansalaisuuden saamista ei kuitenkaan tarvitse helpottaa sellaisille henkilöille, jotka ovat vapaaehtoisesti luopuneet kansalaisuudestaan ja sen vuoksi jääneet kansalaisuudettomiksi.

On huomattava, että valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen määritelmä ei sisällä jakoa tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudettomiin henkilöihin. Jakoa ei niin ikään ilmene kansalaisuusyleissopimuksen sanamuodosta, joskin sitä selittävässä asiakirjassa on viitattu vapaaehtoisesti kansalaisuudestaan vapautuneisiin henkilöihin.

YK:n pakolaisjärjestö (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) on vuonna 2014 julkaissut kartoituksen kansalaisuudettomuudesta Suomessa. Kartoituksessa on käsitelty kansalaisuudettomuutta koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä. UNHCR on pitänyt tahdostaan kansalaisuudettoman määritelmää ongelmallisena varsinkin lasten osalta, koska lapsen ei voida katsoa valitsevan kansalaisuudettomuuttaan.⁵⁸

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä jaottelun merkitys on toisaalta ollut hyvin vähäinen. Henkilön kansalaisuusasemaa määritettäessä ei eritellä, onko kyseessä tahtomattaan vai tahdostaan kansalaisuudeton henkilö. Lisäksi ero ei näy ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä.

5.1.1.2 Lapsen määritelmä

Kansalaisuuslain 2 §:n 7 kohdan mukaan lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta naimatonta henkilöä. Määritelmä on tullut voimaan vuoden 2003 kesäkuun alusta lukien. Lapsen määritelmä on aiemmin vastannut sitä, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983) on säädetty lapsen huollosta vapautumisesta. Sekä avioliittolakia (234/1929) että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia on kuitenkin sittemmin muutettu. Muutokset ovat tulleet voimaan vuoden 2019 kesäkuun alusta lukien.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Myös eurooppalaisessa kansalaisuusyleissopimuksessa lapsi tarkoittaa 2 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapsi häneen sovellettavan lainsäädännön nojalla tule täysi-ikäiseksi aikaisemmin.

Avioliittolain 4 §:n mukaan avioliittoon ei saa mennä alle kahdeksantoistavuotias. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta. Näiden lainmuutosten johdosta on aiheellista arvioida paitsi kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää, myös eräitä muita kansalaisuuslain kohtia, joissa on oletuksena se, että täysi-ikäiseksi tulisi avioitumalla alle 18-vuotiaana.

⁵⁸ UNHCR, Mapping Statelessness in Finland (2014), s. 42 (<https://www.refworld.org/docid/546da8744.html>).

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu se, että henkilö on täyttänyt 18 vuotta *tai sitä ennen avioitunut*. Henkilö, joka ei täytä tätä edellytystä, ei siis voi tehdä omaa kansalaisuushakemusta ja hakea itselleen kansalaisuutta. Myös lapsi voi siitä huolimatta saada kansalaisuuden kansalaisuushakemuksen perusteella. Lapsi voi nimittäin olla huoltajansa hakemuksen yhteydessä kanssahakijana. Lisäksi esimerkiksi lapsen huoltaja voi eräin edellytyksin hakea kansalaisuutta pelkästään lapselle.

Kansalaisuuslain 25 §:ssä säädetään täysivaltaiseksi tulon vaikutuksesta vireillä olevaan hakemukseen. Pykälän 1 momentti koskee tilannetta, jossa lapsi on ollut huoltajansa kansalaisuushakemuksessa kanssahakijana: Jos kanssahakija täyttää 18 vuotta *tai avioituu*, ennen kuin hakemus on ratkaistu, hänen on täydennettävä hakemus itseään koskevaksi. Pykälän 2 momentti koskee puolestaan tilannetta, jossa lapselle on tehty oma kansalaisuushakemus: Jos lapsi täyttää 18 vuotta *tai avioituu* ennen kuin huoltajan hänen puolestaan tekemä hakemus on ratkaisu, hänen on vahvistettava allekirjoituksellaan hakemus.

Kansalaisuuslain 26 §:ssä säädetään eräistä tilanteista, joissa lapsi saa Suomen kansalaisuuden kansalaisuusilmoituksen perusteella, jos hänen vanhempansa on Suomen kansalainen. Se koskee siis niitä tilanteita, joissa lapsi ei saa Suomen kansalaisuutta vanhemmaltaan syntyessään suoraan lain nojalla 9 §:n perusteella. Pykälän 1 kohdan mukaan ilmoitusmenettely soveltuu silloin, kun lapsi on syntynyt Suomessa ja isyys tai äitiys on vahvistettu vasta hänen täytettyään 18 vuotta *tai avioituttuaan tätä nuorempana*.

Käytännössä kansalaisuutta hakevien joukossa ei ole ollut juuri lainkaan alle 18-vuotiaita avioliiton solmineita henkilöitä. Kansalaisuuslaissa olevan lapsen määritelmän muutoksesta ja siihen liittyvistä muutoksista voisi joissakin harvoissa tilanteissa seurata mahdollisesti se, että alle 18-vuotias henkilö voisi olla lyhyehkön aikaa kanssahakijana vielä sen jälkeen, kun hän olisi solminut avioliiton. Tämä olisi johdonmukaista, koska hän olisi Suomessa yhä alaikäinen. On toisaalta huomattava, että avioliittolain muutos oletettavasti vähentää alaikäisavioliittojen määrää. Mahdollisten kansalaisuuslain muutosten käytännön merkitys saattaisi olla melko pieni, mutta oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta ne olisivat perusteltuja.

5.1.2 Viittaukset muihin lakeihin

5.1.2.1 Sosiaaliviranomaisen lausunto

Kansalaisuuslain 5 §:ssä säädetään lapsen ja huoltajan kuulemisesta. Pykälän 3 momentin mukaan hakemus tai ilmoitus voidaan hyväksyä lapsen tai muun kuin hakemuksen tai ilmoituksen tehneen huoltajan vastustuksesta huolimatta, jos sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Lapsen edun selvittämiseksi pyydetään sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitetulta toimielimeltä lausunto, jollei sen hankkiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Kansalaisuuslaissa viitattu vuoden 1982 sosiaalihuoltolaki (710/1982) on sittemmin kumotu uudella samannimisellä lailla (1301/2014), mutta vain osittain. Uuden sosiaalihuoltolain 61 §:n 1 momentin mukaan laki on tullut voimaan huhtikuun 2015 alusta lukien. Pykälän 2 momentin mukaan uudella sosiaalihuoltolailla kumotaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolaki. Kumotun lain 2 luku, 27 d, 27 e, 40 ja 41 § sekä 5 ja 8 luku jäävät kuitenkin voimaan. Jos muualla lainsäädännössä viitataan vuoden 1982 sosiaalihuoltolakiin, sen asemesta sovelletaan uutta sosiaalihuoltolakia, jollei uudessa sosiaalihuoltolaissa toisin säädetä.

Kansalaisuuslaissa viitattu vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 § sisältyy voimaan jääneeseen 2 lukuun. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Pykälän 2 momentin mukaan toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskeissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Pykälän 3 momentin mukaan jaostolle voidaan antaa ratkaistavaksi muitakin asioita.

Kansalaisuuslain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettun lausunnon antaa siten kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Lakia sovellettaessa on tarkistettava tapauskohtaisesti, mikä on kyseeseen tulevassa kunnassa toimivaltainen taho antamaan lapsen etua koskevan lausunnon.

5.1.2.2 Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädetään kansalaisuuslain 41 ja 42 §:ssä. Lain 41 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston kansalaisuuslain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölaki on kumottu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019), joka on tullut voimaan vuoden 2020 alusta lukien.

Kansalaisuuslain 42 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus on myös Maahanmuuttovirastolla siltä osin kuin hallinto-oikeuden päätöksellä on kumottu Maahanmuuttoviraston päätös tai muutettu sitä.

Oikeusministeriön 26.3.2019 antaman ohjeistuksen mukaan säännösten selkeyttämiseksi on tarpeen päivittää yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin sekä korvata tarpeettomat valituslupasäännökset yleisviittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Lain 127 §:n mukaan muualla oleva viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaa uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin.

Uudessa yleislaissa on lähtökohtana, että päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu. Tästä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentissa. Viranomaisen valitusoikeudesta ei siten ole tältä osin enää tarpeen säätää erikseen.

5.1.2.3 Yleistiedoksianto

Kansalaisuuslain 50 §:ssä säädetään päätöksestä ja sen tiedoksiannosta. Pykälän 3 momentin neljäs virke koskee yleistiedoksiantoa: Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966). Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa on kumottu hallintolalla (434/2003).

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Jos ilmoitusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava myös virallisessa lehdessä.

Hallintolain 62 §:n 3 momentin mukaan ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos ilmoitusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, ilmoituksessa on todettava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Hallintolain 63 § koskee tiedoksiantoa ulkomaille. Pykälän 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan ulkomaille hallintolain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu. Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan pykälän 2 momentin mukaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla.

Oikeusministeriö on lähettänyt ministeriöille 29.3.2019 päivätyn kirjeen, jonka aiheena on yleistiedoksianto ja julkisia kuulutuksia koskevan sääntelyn ajantasaistaminen ja siitä aiheutuvat toimenpiteet. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleiden hallintolain muutosten tarkoituksena on ajantasaistaa sekä yleistiedoksiantoa että julkista kuulutusta koskeva yleinen sääntely siten, että viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa julkaisemisesta tulisi ensisijainen menettelytapa asianomaisia tiedoksiantomuotoja käytettäessä. Uuden lainsäädännön voimaantulosta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistustarpeet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida ja valmistella kussakin ministeriössä sekä toteuttaa ne ministeriöiden omina lainsäädäntöhankkeina tai osana muun hallinnonalakohdaisen lainsäädännön uudistamista.

5.1.3 Tarpeettomiksi tulleet säännökset

5.1.3.1 Lapsen kansalaistamiseen liittyvä asumisaikasäännös

Kansalaisuuslain 24 §:ssä säädetään lapsen kansalaistamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan lapselle voidaan eräin edellytyksin myöntää Suomen kansalaisuus huoltajan tai edunvalvojan tekemästä hakemuksesta. Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan 3 momentin mukaan myöntää Suomen kansalaisuus 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 4 momentin mukaan kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

Kansalaisuuslain 29 §:ää on sittemmin muutettu siten, että entinen Suomen kansalainen saa Suomen kansalaisuuden ilmoituksesta. Muutos on tullut voimaan syyskuun 2011 alusta lukien. Koska entinen Suomen kansalainen saa siten Suomen kansalaisuuden takaisin ilman Suomessa asumista, on lapsen kansalaistamiseen liittyvä kahden vuoden asumisaika entiselle Suomen kansalaiselle tullut tarpeettomaksi.

5.1.3.2 Kansalaisuuden menettämiseen liittyvä määräaikasäännös

Kansalaisuuslain 33 §:ssä säädetään kansalaisuuden menettämisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan 1 momentin mukaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen kansalaisuuden. Päätöksen tekee kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto.

Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) mukaan tiedon pitäisi olla niin merkittävä, ettei hakijalle olisi myönnetty kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä päätöstä tehdessä. Menettämispäätös edellyttäisi varmuutta siitä, että hakijalle ei olisi myönnetty Suomen kansalaisuutta, jos tieto olisi ollut käytettävissä. Henkilöllisyyttä koskevan väärän tiedon lisäksi myös muu olennainen, esimerkiksi Suomessa oleskelusta annettu väärä tieto voisi johtaa kansalaisuuden menettämiseen.

Kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentti koskee määräaikaa, jossa kansalaisuuden menettämisestä on päätettävä. Päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei voida tehdä, jos kansalaisuushakemuksen tai ilmoituksen ratkaisusta on kulunut yli viisi vuotta. Jos kuitenkin kansalaisuuden menettämistä koskeva asia on tullut vireille ennen kuin viisi vuotta on kulunut kansalaisuus päätöksen tekemisestä, päätös voidaan tehdä vielä tämän jälkeen.

Kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentin kolmannessa virkkeessä säädetään määräajasta silloin, kun kansalaisuus on myönnetty ehdollisesti: Jos päätös kansalaisuushakemukseen on annettu sillä ehdolla, että hakija vapautuu ennen Suomen kansalaisuuden saamista senhetkisestä kansalaisuudestaan, päätös katsotaan tehdyksi vasta, kun ehdon täyttäminen on todettu tai uusi päätös ilman ehtoa on annettu.

Voimassa oleva kansalaisuuslaki sallii kaksoiskansalaisuuden. Se on tullut voimaan 1 kesäkuuta 2003. Suomen kansalaisuuden saamisen ehtona ei siis ole ollut 17 vuoteen, että hakija vapautuisi ensin muun valtion kansalaisuudesta. Voidaan siten katsoa, että säännös, joka koskee viiden vuoden määräajan laskemista ehdollisen kansalaisuus päätöksen yhteydessä, on muuttunut tarpeettomaksi.

5.1.4 Lain täsmentäminen ja täydentäminen

5.1.4.1 Viranomaisten keskinäinen ilmoitusvelvollisuus

Kansalaisuuslain 34 §:n mukaan Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään vain tietyn edellytyksin. Kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentissa säädetään puolestaan viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään seikoista, joiden perusteella henkilö 22 vuotta täyttäessään säilyttää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentissa lueteltuja seikkoja, jotka osoittavat riittävää yhteyttä Suomeen, on sittemmin täydennetty. Tämä olisi huomioitava myös viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta koskevan 40 §:n 3 momentissa.

Kansalaisuuslain 34 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta vain, jos hänellä on riittävä yhteys Suomeen. Pykälän 2 momentin mukaan riittävä yhteys katsotaan olevan, jos 1) henkilö on syntynyt Suomessa ja hänen kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikuntansa on Suomessa hänen täyttäessään 22 vuotta; 2) henkilön kotikunta on ollut Suomessa taikka varsinainen asunto ja koti Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa yhteensä vähintään seitsemän vuotta ennen kuin hän on täyttänyt 22 vuotta; 3) henkilö on 18 vuotta täytettyään, mutta ennen 22 ikävuoden täyttämistä toiminut jollakin a - d alakohdissa mainitulla tavalla. Henkilöllä on siten riittävä yhteys, jos hän on 18 vuotta täytettyään a) ilmoittanut kirjallisesti Suomen edustustolle tai maistraatille haluavansa säilyttää Suomen kansalaisuuden; b) hakenut Suomen passia tai henkilökorttia taikka saanut Suomen passin tai henkilökortin; c) suorittanut tai parhaillaan suorittaa Suomessa varusmies- tai siviilipalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettua palvelusta; tai d) saanut Suomen kansalaisuuden ilmoituksesta tai hakemuksesta.

Kansalaisuuslain 38 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto merkitsee kansalaisuuden säilyttämisen tai menettämisen väestötietojärjestelmään. Kansalaisuuslakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta asianmukaisena, että tällaisesta merkinnästä myös ilmoitetaan asianosaiselle, jotta hänen on mahdollista turvautua ilmoitusmenettelyyn Suomen kansalaisuuden saamiseksi takaisin (PeVM 8/2002 vp, s. 5).

Kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin mukaan Suomen edustuston saatua ilmoituksen henkilön halusta säilyttää Suomen kansalaisuus taikka poliisin tai edustuston annettua passin 18 vuotta täyttäneelle, mutta alle 22-vuotiaalle henkilölle poliisi tai edustusto ilmoittaa asiasta väestötietojärjestelmään. Vastaavan ilmoituksen antaa pääesikunta tai siviilipalveluskeskus, kun alle 22-vuotias Suomen kansalainen on suorittanut Suomessa varusmies- tai siviilipalveluksen. Merkintä Suomen kansalaisuuden säilymisestä 34 §:n nojalla tehdään järjestelmään ennen kuin henkilö täyttää 22 vuotta. Ilmoitus ei 4 momentin mukaan ole kuitenkaan tarpeen, jos henkilöllä on ollut kotikunta Suomessa vähintään seitsemän vuotta.

Viranomaisten ilmoitusta koskevassa 40 §:ssä ei siten ole huomioitu sitä, että 34 §:n mukaan kansalaisuuden säilyttää myös haettuaan passia ja että myös henkilökortin hakemisella tai myöntämisellä on sama vaikutus. Lisäksi 40 §:n 3 momentissa ei ole mainittu naisten vapaaehtoista asepalvelusta. Pääesikunta tai siviilipalveluskeskus antaa ilmoituksen 40 §:n 3 momentin mukaan vasta sitten, kun henkilö on suorittanut Suomessa varusmies- tai siviilipalveluksen, mutta 34 §:n 2 momentin c kohdan mukaan kansalaisuuden säilyttää myös henkilö, joka 22 vuotta täyttäessään parhaillaan suorittaa palvelusta.

5.1.4.2 Mahdolliset täydennykset

Kansalaisuuslain henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja kielitaitoa koskevia säännöksiä voitaisiin mahdollisesti täydentää myös eräiltä muilta osin. Näitä muutostarpeita on arvioitu aiemmin tässä selvityksessä.

5.1.5 Mahdolliset muut muutokset

Kun lapsi saa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, Digi- ja väestötietovirasto tekee väestötietojärjestelmään merkinnän lapsen Suomen kansalaisuudesta. Kansalaisuusilmoitukset taas kuuluvat Maahanmuuttoviraston ratkaistaviksi. Kansalaisuuslain 26 ja 27 §:llä, jotka koskevat kansalaisuusilmoituksia, on yhtymäkohtia pykäliin, jotka koskevat kansalaisuuden saamista suoraan lain nojalla. Alla tarkastellaan näitä ilmoitustyyppisiä ja arvioidaan sitä, onko ilmoitusmenettelyä pidettävä kaikilta osin yhä tarpeellisena. Vaihtoehtona olisi se, että lapsi saisi useammassa tilanteessa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla.

5.1.5.1 Lapsen kansalaisuusilmoitus

Jos vanhempi on lapsen syntyessä Suomen kansalainen, lapsi saa Suomen kansalaisuuden 9 §:n perusteella suoraan lain nojalla, 26 §:n perusteella kansalaisuusilmoituksesta tai 11 §:n perusteella vanhempiensa avioituessa.

Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden ensinnäkin silloin, kun hänen äitinsä on Suomen kansalainen. Toiseksi lapsi saa eräin edellytyksin syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos hänen isänsä on Suomen kansalainen. Kansalaisuuden periytyminen isältä edellyttää joko sitä, että isä on avioliitossa lapsen äidin kanssa, tai sitä, että lapsi syntyy Suomessa ja miehen isyys lapseen vahvistetaan. Lapsi saa Suomen kansalaisuuden näillä edellytyksillä myös siinä tapauksessa, että isä on kuollut mutta oli kuollessaan Suomen kansalainen. Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteesta, jossa lapsella on äitiyslain (253/2018) nojalla kaksi äitiä. Lapsen synnyttäneeseen äitiin sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään äidistä. Äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun vahvistettuun äitiin sovelletaan puolestaan, mitä 1 momentissa säädetään vahvistetusta isästä.

Lapsi saa siten syntyessään Suomen kansalaisuuden periytymisperiaatteen perusteella, jos hänet synnyttänyt äiti on Suomen kansalainen tai jos hän on aviolapsi ja hänen isänsä on Suomen kansalainen. Lapsi ei sen sijaan aina peri Suomen kansalaisuutta vahvistetulta isältään eikä vahvistetulta äidiltään.

Kansalaisuuslain 26 §:n mukaan ulkomaalainen, joka ei saa 9 §:n nojalla Suomen kansalaisuutta, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen syntyessään isä tai äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti oli Suomen kansalainen. Pykälän 1 kohta koskee tilannetta, jossa lapsi syntyy Suomessa ja isyys tai äitiys vahvistetaan vasta hänen täytettyään 18 vuotta. Avioituminen alle 18 vuoden ikäisenä rinnastetaan kohdassa 18 vuoden täyttämiseen. Pykälän 2 kohta koskee puolestaan tilannetta, jossa lapsi syntyy Suomen ulkopuolella ja isyys tai äitiys on vahvistettu.

Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 26 § täydentää 9 §:n säännöksiä. Se kattaa ulkomailla avioliiton ulkopuolella syntyneet lapset sekä henkilöt, jotka olisivat täysivaltaisia isyyden tultua vahvistetuksi. Ilmoitusmenettelyä on perusteltu hallituksen esityksessä seuraavasti: Eri valtioiden isyysratkaisut saattavat olla ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen kanssa. Suomen viranomaisilla on tarve varmistua luotettavien asiakirjojen perusteella lapsen syntymästä ja miehen isyydestä.

Kansalaisuuslain 26 §:n mukaisia kansalaisuusilmoituksia tehtiin Maahanmuuttoviraston tilastojen⁵⁹ mukaan vuonna 2018 yhteensä 165 ja vuonna 2019 yhteensä 154. Päätöksiä tällaisiin kansalaisuusilmoituksiin tehtiin vuonna 2018 yhteensä 141 ja vuonna 2019 yhteensä 126. Siitä, miten päätökset jakautuivat myönteisiin ja kielteisiin, ei ole saatavilla tarkkaa tietoa. Kaikista kansalaisuusilmoituksiin vuonna 2019 tehdyistä päätöksistä oli 96,2 % myönteisiä ja 3,8 % kielteisiä. Vuonna 2018 myönteisten päätösten osuus oli 96,0 % ja kielteisten 4,0 %.

Maahanmuuttoviraston mukaan 26 §:n mukaiset kansalaisuusilmoitukset on ratkaistu pitkälti niiden tietojen perusteella, joita lapsen isästä ja tämän kansalaisuudesta on merkitty väestötietojärjestelmään. Ilmoitusmenettelyn merkitys on sen vuoksi jäänyt tällaisissa tapauksissa käytännössä vähäiseksi. Maahanmuuttovirasto ratkaisee 26 §:n mukaiset kansalaisuusilmoitukset, mutta se tarkoittaa useimmiten vain Digi- ja väestötietoviraston merkitsemien tietojen toteamista.

⁵⁹ <https://tilastot.migri.fi/index.html#applications>

Digi- ja väestötietovirasto voi tarvittaessa pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa väestötietojärjestelmään merkittävistä tiedoista. Tällaisesta mahdollisuudesta säädetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), jonka 19 § koskee järjestelmän tietojen luotettavuuden varmistamista. Jos väestötietojärjestelmään tallettavaksi ilmoitettu tieto perustuu ulkomaiseen asiakirjaan, se voidaan 1 momentin mukaan tallettaa väestötietojärjestelmään julkisesti luotettavana tietona vain tietyin edellytyksin. Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voi tarvittaessa pyytää ulkoministeriön, Maahanmuuttoviraston tai poliisiviranomaisen lausunnon asiakirjan aitoudesta ja luotettavuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voi tarvittaessa pyytää Maahanmuuttoviraston tai ulkoministeriön lausunnon siitä, että asiakirjaa, asiakirjan laillistamista tai asiakirjan alkuperää osoittavaa todistusta ei ole mahdollista saada.

Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus velvoittaa säätämään, että eräät henkilöt saavat valtion kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Näitä ovat 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan lapset, joiden vanhemmista toisella on lasten syntyessä asianomaisen sopimusvaltion kansalaisuus. Sopimus mahdollistaa kuitenkin ulkomailla syntyneitä lapsia koskevat poikkeukset. Lisäksi se mahdollistaa valtiosisäisessä lainsäädännössä määritetyn menettelyn kansalaisuuden saamiselle, jos lapsen suhde vanhempiinsa perustuu lapsen tunnustamiseen, tuomioistuimen päätökseen tai vastaavaan menettelyyn.

Muissa Pohjoismaissa periytymisperiaate on lasten kansalaisuuden saamisessa vahva.⁶⁰ Ruotsin kansalaisuuslain mukaan lapsi saa Ruotsin kansalaisuuden, jos toinen vanhemmista on Ruotsin kansalainen tai jos kuollut vanhempi oli kuollessaan Ruotsin kansalainen. Norjan kansalaisuuslain mukaan lapsi saa syntyessään Norjan kansalaisuuden, jos isällä tai äidillä on Norjan kansalaisuus. Lapsi saa Norjan kansalaisuuden myös siinä tapauksessa, että isä kuolee ennen lapsen syntymää, jos isä oli kuollessaan Norjan kansalainen. Tanskan kansalaisuuslain mukaan lapsi saa Tanskan kansalaisuuden, jos isä, äiti tai kanssääiti on Tanskan kansalainen. Islannin kansalaisuuden saamista koskevat säännökset muistuttavat jonkin verran Suomen säännöksiä. Islannin kansalaisuuslain mukaan lapsi saa Islannin kansalaisuuden, jos äiti on Islannin kansalainen tai jos isä on Islannin kansalainen ja avioliitossa lapsen äidin kanssa. Lisäksi lapsi saa Islannin kansalaisuuden, jos hän syntyy Islannissa ja isä on Islannin kansalainen. Jos lapsi syntyy ulkomailla ja isä on Islannin kansalainen, isä voi hakea sisäministeriöltä kansalaisuutta alaikäiselle lapselleen. Jos vanhemmat solmivat avioliiton, alaikäinen ja naimaton lapsi saa kansalaisuuden suoraan lain nojalla.

Kansalaisuuslakia voitaisiin mahdollisesti muuttaa siten, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi aina Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla 9 §:n perusteella. Lain 26 §:n mukainen ilmoitusmenettely koskisi silloin ennen lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä lapsia. Ilmoitusmenettely jäisi siten poikkeukselliseksi, mutta se olisi yhä tarpeen joissakin tapauksissa.

⁶⁰ Citizenship in the Nordic Countries, s. 41 - 42.

Muutos vähentäisi vanhempien avioliiton merkitystä lapsen kansalaisuuden saamiselle, mikä olisi linjassa myös EIT:n Genovese v. Malta -asiassa antaman ratkaisun kanssa. Ratkaisun mukaisesti vanhempien avioliitolla ei saa olla vaikutusta lapsen kansalaisuuden saamiseen. Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus mahdollistaa sinänsä kansalaisuusilmoitusmenettelyn. Avioliiton ulkopuolella syntyminen ei nykyisinkään estä Suomen kansalaisuuden saamista isältä. Lapsi on kuitenkin kansalaisuuden saamisen kannalta jonkin verran eri asemassa sen perusteella, onko hän syntynyt aviolapsena vai ei. Aviolapsi saa isältään Suomen kansalaisuuden myös ulkomailla syntyessään suoraan lain nojalla. Jos lapsen vanhemmat eivät sen sijaan ole avioituneet ja lapsi syntyy ulkomailla, tarvitaan kansalaisuuden saamiseen kansalaisuusilmoitus. Lapsella on tällöin oikeus saada Suomen kansalaisuus, mutta kansalaisuusilmoituksen yhteydessä on suoritettava käsittelymaksu ja lapsi saa kansalaisuuden vasta ilmoituksen tekemisestä lukien. Lapsen kansalaisuusilmoituksen käsittelymaksu on jonkin verran alempi kuin aikuisilla.

Jos kansalaisuuslain 9 §:ää muutettaisiin siten, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla, myös 11 §:n merkitys tulisi vähenemään. Pykälä koskee lapsen äidin ja isän solmiman avioliiton vaikutusta lapsen kansalaisuuteen. Myös tämä pykälä olisi aiheellista yhä säilyttää samoilla perusteilla kuin 26 §. Pykälän 1 momentin mukaan lapsi, joka ei saa Suomen kansalaisuutta 9 §:n nojalla tai joka ei ole saanut Suomen kansalaisuutta ilmoituksesta, saa Suomen kansalaisuuden vanhempiensa keskinäisen avioliiton solmimisesta lukien, jos mies oli lapsen syntyessä ja on siitä lähtien ollut Suomen kansalainen ja miehen isyys lapseen on vahvistettu ennen avioliiton solmimista. Jos isyys kuitenkin vahvistetaan avioliiton solmimisen jälkeen ja isä on edelleen Suomen kansalainen, lapsi saa Suomen kansalaisuuden 2 momentin mukaan vasta isyyden vahvistamispäivästä lukien. Jos isä on kuollut avioliiton solmimisen jälkeen, lapsi saa Suomen kansalaisuuden isyyden vahvistamispäivästä lukien, jos isä oli kuollessaan Suomen kansalainen.

5.1.5.2 Adoptiolapsen kansalaisuusilmoitus

Kansalaisuuslain 10 §:ssä säädetään adoptiolapsen kansalaisuuden saamisesta. Pykälän mukaan ulkomaalainen alle 12-vuotias lapsi, joka on adoptoitu ja jonka adoptiovanhemmista ainakin toinen on Suomen kansalainen, saa Suomen kansalaisuuden adoption perusteella siitä ajankohdasta lukien, jolloin adoptio on Suomessa pätevä. Alle 12-vuotias adoptiolapsi saa siten Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, jos ainakin toinen hänen adoptiovanhemmistaan on Suomen kansalainen. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on lasten oikeudellisen yhdenvertaisuuden parantaminen lähentämällä ottolapsen asemaa biologisen lapsen asemaan.

Kansalaisuuslain 27 §:ssä säädetään puolestaan kaksitoista vuotta täyttäneen adoptiolapsen kansalaisuusilmoituksesta: Jos ulkomaalainen lapsi on täyttänyt 12 vuotta ennen adoptiota, hän saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos adoptiovanhemmista ainakin toinen on Suomen kansalainen ja adoptio on Suomessa pätevä. Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä täydentää 10 §:ää.

Kansalaisuuslain 5 §:ssä säädetään lapsen kuulemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan lasta, joka on täyttänyt 12 vuotta, on kuultava häntä koskevasta hakemuksesta tai ilmoituksesta. Pykälän 2 momentin mukaan lapsi, joka on täyttänyt 15 vuotta, ei voi saada Suomen kansalaisuutta hakemuksesta tai ilmoituksesta eikä häntä voida siitä vapauttaa, jos hän on ilmoittanut vastustavansa kansalaisuuden myöntämistä tai siitä vapauttamista. Pykälän 3 momentin mukaan lapsen vastustuksesta huolimatta hakemus tai ilmoitus voidaan hyväksyä, jos sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Lapsen edun selvittämiseksi pyydetään sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitetulta toimielimeltä lausunto, jollei sen hankkiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Kansalaisuuslain 27 §:n mukaisia kansalaisuusilmoituksia tehtiin Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2018 yhteensä 15 ja vuonna 2019 yhteensä 11. Tietoja päätösten määristä ja niiden jakautumisesta myönteisiin ja kielteisiin ei ole saatavilla. Kaikkiin kansalaisuusilmoituksiin tehtyjen myönteisten päätösten osuus on ollut vuosina 2019 ja 2018 noin 96 %.

Maahanmuuttoviraston mukaan 27 §:n mukainen kansalaisuusilmoitus ratkaistaan suurelta osin niiden tietojen perusteella, joita adoptiosta ja adoptiovanhemman kansalaisuudesta on merkitty väestötietojärjestelmään. Ilmoitusmenettelyn merkitys on sen vuoksi jäänyt tällaisessa tapauksessa käytännössä vähäiseksi. Maahanmuuttovirasto ratkaisee 27 §:n mukaiset kansalaisuusilmoitukset, mutta se tarkoittaa yleensä Digi- ja väestötietoviraston merkitsemien tietojen toteamista.

Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus sisältää eräitä adoptiolapsen kansalaisuutta koskevia määräyksiä. Kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista sopimusvaltion kansalaisten adoptioiden lasten osalta. Sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin sopimuksessa erikseen mainituissa tapauksissa. Yhtenä tällaisena tapauksena on g alakohdassa mainittu se, että lapsi adoptoitaessa saa jommankumman adoptiovanhemman tai molempien adoptiovanhempien vieraan valtion kansalaisuuden tai hänellä on tämä kansalaisuus.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ei sisällä erityisiä määräyksiä, jotka koskisivat adoptiolapsen kansalaisuutta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on 3 artiklan mukaan ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimusvaltiot takaavat 12 artiklan mukaan 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.

Tanskassa ja Islannissa on 12 vuoden ikäraja adoptiolapsen kansalaisuuden saamiselle, kun taas Ruotsissa ja Norjassa myös sitä vanhempi adoptiolapsi saa kansalaisuuden suoraan adoption perusteella.⁶¹ Ruotsissa 12 vuotta täyttänyt adoptiolapsi saa Ruotsin kansalaisuuden, jos hänet on adoptoitu Ruotsissa, Tanskassa, Suomessa, Islannissa tai Norjassa tai josakin muussa Ruotsin viranomaisten hyväksymässä maassa. Norjassa Norjan kansalaisen adoptioima lapsi saa Norjan kansalaisuuden, jos hän on adoptoitu alle 18-vuotias ja adoptio tapahtuu Norjan lainsäädännön mukaisesti. Tanskassa alle 12-vuotias lapsi saa Tanskan kansalaisuuden adoption perusteella. Edellytyksenä on se, että avio- tai avopuolisot adoptoivat lapsen ja heistä ainakin toisella on Tanskan kansalaisuus. Vaihtoehtoisesti lapsen yksin adoptoivalla henkilöllä on oltava Tanskan kansalaisuus. Islannissa alle 12-vuotias saa adoptoituessa Islannin kansalaisuuden.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 27 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä 12 vuotta täyttänyt lasta on kuultava kansalaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti. Jos lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hän ei voi pykälän 2 momentin mukaan saada Suomen kansalaisuutta ilmoituksesta, jos hän on ilmoittanut vastustavansa kansalaisuuden myöntämistä. Lapsen vastustuksesta huolimatta ilmoitus voidaan 3 momentin mukaan hyväksyä, jos sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista.

Voimassa oleva vuoden 2003 kansalaisuuslaki sallii kaksoiskansalaisuuden. Suomen kansalaisuuden saadessaan adoptiolapsi säilyttää siten muun valtion kansalaisuuden, jos myös tuon valtion lainsäädäntö hyväksyy kaksoiskansalaisuuden. Jos toinen valtio ei sen sijaan salli kaksoiskansalaisuutta, adoptiolapsi voi Suomen kansalaisuuden saadessaan menettää aiemman kansalaisuutensa. Kaksoiskansalaisuutta voidaan useimmiten pitää lapsen edun mukaisena. Suomen kansalaisuuden saaminen saattaa olla lapsen edun mukaista myös siinä tapauksessa, että Suomen kansalaisen adoptioima lapsi menettäisi aiemman kansalaisuutensa.

Kansalaisuuslain esitöiden mukaan adoptiolapsen asemaa on haluttu lähentää biologisen lapsen asemaan ja tällä tavoin on pyritty parantamaan lasten oikeudellista yhdenvertaisuutta. Periytymisperiaatteeseen ei liity kansalaisuuslaissa 12 vuoden ikäraja. Isyys vahvistetaan tyypillisesti huomattavasti ennen kuin lapsi täyttää 12 vuotta. Kansalaisuuslain 26 §:n 1 kohta koskee toisaalta tilannetta, jossa isyys tai äitiys vahvistetaan vasta lapsen tultua täysivaltaiseksi. Tämä lainkohta taas täydentää 9 §:ää, jonka perusteella lapsi saa syntyesään Suomen kansalaisuuden, jos isä on Suomen kansalainen, lapsi syntyy Suomessa ja miehen isyys lapseen vahvistetaan. Tätä säännöstä sovelletaan myös äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun vahvistettuun äitiin. Suomessa syntyvä lapsi saa siten 9 §:n nojalla periytymisperiaatteen perusteella Suomen kansalaisuuden, kunhan isyys tai äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu äitiys vahvistetaan ennen kuin hän täyttää 18 vuotta.

Lasten oikeudellisen yhdenvertaisuuden voidaan katsoa puoltavan sitä, että myös adoptiolapsi saisi ennen 18 vuoden täyttämistä Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, jos hänen adoptiovanhempansa on Suomen kansalainen. Kansalaisuusilmoitusmenettelyyn kuuluu 12 vuotta täyttäneen lapsen kuuleminen, jota kansalaisuuden saamiseen suoraan lain nojalla ei liity. Kuulemista ei kuitenkaan ole niissäkään kansalaisuuslain mahdollistamissa tapauksissa, joissa isyys tai äitiys vahvistetaan vasta lapsen täytettyä 12 vuotta ja Suomessa syntynyt lapsi saa sen perusteella Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla.

⁶¹ Citizenship in the Nordic Countries, s. 41 - 42.

Adoptiolapsella, joka on täyttänyt 12 vuotta, on voimassa olevan kansalaisuuslain 27 §:n mukaisesti oikeus saada Suomen kansalaisuus kansalaisuusilmoituksen perusteella, jos hänen adoptiovanhempansa on Suomen kansalainen. Alle 12-vuotias adoptiolapsi taas saa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Kansalaisuuslakia voitaisiin mahdollisesti muuttaa siten, että myös 12 vuotta täyttänyt mutta alle 18-vuotias lapsi saisi Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla, jos ainakin toinen hänen adoptiovanhemmistaan on Suomen kansalainen. Myös 27 §:n mukainen kansalaisuusilmoitusmenettely olisi edelleen tarpeen säilyttää, jotta ennen lainmuutoksen voimaantuloa adoptoitujen lasten oikeutta Suomen kansalaisuuteen ei kavennettaisi nykyiseen verrattuna.

5.2 Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta

Kansalaisuuslain 51 §:ssä säädetään tarkemmista säännöksistä. Pykälän 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.

5.2.1 Velvollisuus pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä

Kansalaisuuslain yhtenä tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta. Tähän liittyy myös se, että lapsi saa eräissä tilanteissa Suomen kansalaisuuden syntymämaaperiaatteen perusteella. Viranomaisten on eräissä tilanteissa ilmoitettava Suomessa syntyneestä lapsesta Maahanmuuttovirastolle, jotta tämä voi määrittää lapsen kansalaisuusaseman.

Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos hän syntyy Suomessa eikä saa syntyessään minkään vieraan valtion kansalaisuutta. Edellytyksenä on myös se, että hänellä ei syntymänsä perusteella ole edes toissijaisesti oikeutta saada minkään vieraan valtion kansalaisuutta. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan Suomessa tavattavaa löytölasta pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin hänen ei ole todettu olevan vieraan valtion kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan Suomessa syntynyttä lasta, jonka vanhempien kansalaisuus on tuntematon, pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin hänen ei ole todettu olevan vieraan valtion kansalainen. Suomen kansalaisuus kuitenkin säilyy, jos lapsi todetaan vieraan valtion kansalaiseksi vasta sen jälkeen, kun hän on täyttänyt viisi vuotta.

Kansalaisuuslain 40 §:n 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto ilmoittavat Maahanmuuttovirastolle Suomessa syntyneestä lapsesta, jos lapsen vanhemmat on väestötietojärjestelmään merkitty kansalaisuudettomiksi tai jos vanhempien kansalaisuus on tuntematon.

Valtioneuvoston kansalaisuudesta annetun asetuksen 1 §:n mukaan Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston on eräissä tilanteissa pyydettävä, että Maahanmuuttovirasto määrittää Suomessa syntyneen lapsen kansalaisuusaseman. Pyyntö on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto on saanut tiedon lapsen syntymästä.

Kansalaisuusaseman määrittämistä on asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan pyydettävä ensinnäkin silloin, kun avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen äiti ei ole Suomen kansalainen ja isyyttä ei joko ole vahvistettu tai isäksi on vahvistettu vieraan valtion kansalainen. Toiseksi määrittämistä on pyydettävä, jos avioliitossa syntyneen lapsen vanhemmista kumpikaan ei ole Suomen kansalainen eikä heillä ole saman vieraan valtion kansalaisuutta. Kolmanneksi määrittämistä on pyydettävä siinä tapauksessa, että avioliitossa syntyneen lapsen vanhemmista kumpikaan ei ole Suomen kansalainen ja heillä on saman vieraan valtion kansalaisuus, mutta vanhempien kansalaisuus ei vanhempien kansalaisuusvaltion lainsäädännön mukaan siirry suoraan lain nojalla lapselle.

Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston ei tarvitse pyytää lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, jos väestötietojärjestelmään merkittävä tieto lapsen kansalaisuudesta on luotettavasti varmistettu noudattaen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 19 §:n 1 ja 2 momenttia.

Kansalaisuuslakia on kansalaisuudesta annetun asetuksen säätämisen jälkeen muutettu siten, että siinä on otettu huomioon äitiyslain mahdollistama tilanne, jossa lapsella on kaksi äitiä. Muutos on tullut voimaan 1 huhtikuuta 2019. Myös avioliittolakia on muutettu siten, että aviopuoliset voivat olla samaa sukupuolta. Avioliittolain ja rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain muutokset ovat tulleet voimaan 1 maaliskuuta 2017.

Kansalaisuuslain ja avioliittolain muutosten sekä uuden äitiyslain säätämisen johdosta on arvioitava, kattaako kansalaisuudesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentti riittävästi myös uudenlaiset tilanteet, joissa olisi tarpeen pyytää Suomessa syntyneen lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä. Momentin 1 kohta koskee tilannetta, jossa äidillä ei ole Suomen kansalaisuutta eikä hän ole avioliitossa. Kohta kattaa myös osan niistä tilanteista, joissa lapsella on kaksi äitiä ja kummallakaan ei ole Suomen kansalaisuutta. Momentin 2 ja 3 kohta koskevat puolestaan tilanteita, joissa lapsen vanhemmat ovat keskenään avioliitossa. Jos lapsen kaksi äitiä ovat keskenään avioliitossa eikä heillä ole Suomen kansalaisuutta, määrittämistä on osassa tapauksia pyydettävä jo voimassa olevan asetuksen perusteella, ellei lapsen kansalaisuutta ole varmistettu 2 momentin mukaisesti esimerkiksi lapsen omasta kansallisesta passista.

Valtioneuvoston kansalaisuudesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momenttia voitaisiin mahdollisesti selvyiden vuoksi muuttaa siten, että 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta. Se koskisi tilannetta, jossa lapsella on kaksi äitiä eikä kummallakaan heistä ole Suomen kansalaisuutta.

5.2.2 Isyyden kumoamista koskeva ilmoitus

Kansalaisuuslain 32 §:ssä säädetään siitä, miten isyyden tai äitiyden kumoaminen vaikuttaa lapsen kansalaisuuteen. Äitiyslain 3 §:n 1 momentin nojalla vahvistettu äitiys on otettu pykälässä huomioon lainmuutoksella, joka on tullut voimaan vuoden 2019 huhtikuun alusta lukien. Jos vahvistettu isyys tai äitiyslain 3 §:n 1 momentin nojalla vahvistettu äitiys on kumottu tai isyyden tai äitiyden kumoamiseen johtanut kanne on nostettu viiden vuoden kuluessa isyyden tai äitiyden vahvistamisesta, voidaan päättää, että lapsi menettää isän tai äidin kansalaisuuden perusteella saadun Suomen kansalaisuuden. Päätos tästä tehdään lapsen tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin lapsen ikä ja siteet Suomeen.

Kansalaisuudesta annetun asetuksen 2 §:ssä säädetään isyyden kumoamista koskevasta ilmoituksesta: Kun lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden isän Suomen kansalaisuuden perusteella ja miehen isyys lapseen on kumottu, Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto ilmoittaa tästä Maahanmuuttovirastolle asiasta tiedon saatuaan. Pykälässä olisi huomioitava myös äitiyslain 3 §:n 1 momentin nojalla vahvistetun äitiyden kumoaminen.

5.2.3 Vanhentuneet viittaukset poliisiin

Kansalaisuuslain 44 §:ssä säädetään hakemuksen ja ilmoituksen vireillepanosta. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyyden. Jos kanssahakijalla tai hakijana olevalla lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus, Maahanmuuttovirasto tarkastaa myös lapsen henkilöllisyyden. Jos ilmoitus pannaan vireille Suomen ulkopuolella, henkilöllisyyden tarkastaa edustusto.

Kansalaisuudesta annetun asetuksen 3 § sisältää tarkempia säännöksiä henkilöllisyyden tarkastamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijan, huoltajan ja kanssahakijan henkilöllisyyden tarkastaminen tehdään voimassa olevasta passista tai muusta luotettavasta henkilötodistuksesta. Poliisi tarkastaa aina myös näitä henkilöitä koskevat tiedot väestötietojärjestelmästä.

Asetuksen 4 §:ssä säädetään vastaanottajaviranomaisen lausunnosta. Pykälän 1 momentin mukaan poliisi ja edustusto ilmoittavat lausunnossaan Maahanmuuttovirastolle, miten hakijan ja kanssahakijan henkilöllisyys on tarkastettu sekä näkemyksensä hakijan hakemuksen tai kansalaisuusilmoitukseen liittämien asiakirjojen luotettavuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi ja edustusto ilmoittavat lausunnossaan myös havaitsemansa ristiriitaisuudet hakemuksessa tai kansalaisuusilmoituksessa ilmoitettujen tietojen ja asian käsittelyssä vastaanottoviranomaisessa esille tulleiden tietojen välillä sekä muut tiedossaan olevat seikat, joilla voi olla merkitystä asiaa ratkaistaessa. Hakijalle ja kanssahakijalle, joka on täyttänyt 12 vuotta, sekä hakemuksen tai ilmoituksen lapsen puolesta jättäneelle huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi havaituista ristiriitaisuuksista.

Asetuksen 3 §:n 1 momenttia ja 4 §:ää olisi päivitettävä siltä osin kuin ne sisältävät mainintoja poliisista. Poliisi ei enää toimi hakemuksia eikä kansalaisuusilmoituksia vastaanottavana viranomaisena. Lisäksi 4 §:ssä voitaisiin mahdollisesti korvata lausunnon antaminen esimerkiksi asiaan tehtävillä merkinnöillä. Tällä tavoin otettaisiin huomioon se, miten ulkomaalaisasioiden sähköisen käsittelyjärjestelmän Uman kehitys on vaikuttanut hakemusten ja kansalaisuusilmoitusten vastaanottamiseen.

5.3 Päätelmiä

5.3.1 Kansalaisuuslaki

Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa on kaksi kansalaisuudettoman määritelmää. Siinä on määritelty erikseen tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudeton henkilö. Kansalaisuuslain 2 §:n 3 ja 4 kohdissa olevia määritelmiä voitaisiin mahdollisesti muuttaa siten, että kansalaisuudettoman määritelmiä olisi kahden sijaan yksi. Määritelmä voisi sanamuodoltaan noudattaa valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa olevaa valtiottoman eli kansalaisuudettoman henkilön määritelmää.

Kansalaisuuslaissa ei ole alun perin ollut tarkoitus säätää täysi-ikäisyydestä muista laeista poikkeavasti. Siinä olisi siksi perusteltua ottaa huomioon avioliittolakiin sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin tehdyt muutokset. Kansalaisuuslain 2 §:n 7 kohdassa olevaa lapsen määritelmää voitaisiin muuttaa siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Kansalaistamisen yleisiä edellytyksiä voitaisiin muuttaa siten, että hakijana voi olla vain 18 vuotta täyttänyt henkilö. Myös 25 §:ää voitaisiin muuttaa, koska avioituminen ei enää vaikuta täysivaltaiseksi tuloon. Lisäksi 26 §:n 1 kohdasta voitaisiin poistaa viittaus alle 18-vuotiaana avioitumiseen.

Kansalaisuuslaissa olevia muutoksenhakua ja tiedoksiantoa koskevia säännöksiä olisi tarpeen tarkistaa. Kansalaisuuslain muutoksenhakusäännöksiä on tarpeen muuttaa sen johdosta, että vuoden 2020 alusta lukien on tullut voimaan uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Kansalaisuuslain 41 §:ssä oleva viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin on tarpeen päivittää. Lain 42 §:ssä olevat valituslupasäännökset on korvattava yleisviittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Maahanmuuttoviraston valitusoikeudesta ei ole enää tarpeellista säätää erikseen. Kansalaisuuslain 50 §:n 3 momentissa olevia tiedoksiantoa koskevia säännöksiä olisi puolestaan tarpeen tarkistaa siten, että niissä otetaan huomioon hallintolaissa olevat yleistiedoksiantoa koskevat säännökset. Samalla on huolehdittava siitä, etteivät nämä kansalaisuuslain säännökset ole yleislakien kanssa päällekkäisiä.

Kansalaisuuslakiin olisi myös tarpeen tehdä eräitä päivityksiä, jotka johtuvat lain muihin kohtiin tehdyistä muutoksista. Lapsen kansalaistamista koskevaa kansalaisuuslain 24 §:ää voitaisiin muuttaa siten, että pykälän 4 momentista poistettaisiin tarpeettomaksi tullut viittaus entiseen Suomen kansalaiseen. Entinen Suomen kansalainen saa Suomen kansalaisuuden takaisin ilmoituksesta asuinpaikastaan riippumatta.

Kansalaisuuslain 40 §:n 3 momenttia olisi puolestaan tarpeen päivittää vastaamaan 34 §:ään tehtyjä muutoksia siten, että viranomaisilla olisi velvollisuus ilmoittaa kaikista niistä toimista, joiden perusteella kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Säännöksissä olisi huomioitava esimerkiksi Suomen kansalaisen henkilökortin hakeminen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaminen.

Lisäksi erään määräaikaan liittyvän säännöksen voidaan katsoa muuttuneen ajan kuluessa tarpeettomaksi. Kansalaisuuden menettämistä koskeva asia ei voi kansalaisuuslain 33 §:n 4 momentin mukaan tulla vireille enää sen jälkeen, kun kansalaisuuden saamista koskevan päätöksen tekemisestä on kulunut yli viisi vuotta. Momentin kolmas virke, jossa on viitattu ennen vuoden 2003 kansalaisuuslain voimaantuloa tehtyihin ehdollisiin kansalaisuuspäätöksiin, voitaisiin mahdollisesti poistaa tarpeettomaksi muuttuneena. Voimassa oleva kansalaisuuslaki sallii kaksoiskansalaisuuden. Suomen kansalaisuuden saaminen ei edellytä sitä, että henkilö vapautuu ensin toisen valtion kansalaisuudesta. Kaksoiskansalaisuuden saliliva lainsäädäntö on ollut Suomessa voimassa 17 vuoden ajan.

Kansalaisuuslakiin voitaisiin harkita myös eräitä muutoksia, joilla vähennettäisiin viranomaisen työtä samalla, kun kansalaisuuden saamisen edellytykset säilyisivät kuitenkin ennallaan. Kansalaisuuslain 9 §:ää voitaisiin muuttaa siten, että lapsi saisi Suomen kansalaisuuden syntyessään aina suoraan lain nojalla, jos hänen äitinsä tai isänsä on Suomen kansalainen. Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi ei nykyisin saa kaikissa tilanteissa Suomen kansalaisuutta suoraan lain nojalla. Lapsi, jonka isäksi tai äidiksi on vahvistettu Suomen kansalainen, saa Suomen kansalaisuuden eräissä tapauksissa kansalaisuusilmoituksen perusteella. Lisäksi lapsi saa eräissä tapauksissa Suomen kansalaisuuden vanhempiensa keskenään solmiman avioliiton perusteella, jos hänen isäkseen on vahvistettu Suomen kansalainen.

Kansalaisuusilmoitukset, joiden perusteena on vanhemman Suomen kansalaisuus, ratkaistaan Maahanmuuttovirastossa nykyisin yleensä niiden tietojen perusteella, joita väestötietojärjestelmään on merkitty lapsen vanhemmasta ja tämän kansalaisuudesta. Ilmoitusmenettelyn sijaan lapsi voitaisiin merkitä Suomen kansalaiseksi suoraan Digi- ja väestötietovirastossa. Näin vähennettäisiin Maahanmuuttoviraston työtä. Digi- ja väestötietovirasto voisi edelleenkin tarvittaessa pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista siten kuin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 19 §:ssä säädetään.

Vastaavasti kansalaisuuslain 10 §:ää voitaisiin muuttaa siten, että alle 18-vuotias adoptiolapsi saisi Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla, jos ainakin toinen adoptiovanhemmista on Suomen kansalainen. Adoptiolapsi saisi Suomen kansalaisuuden siitä ajankohdasta lukien, jolloin adoptio on Suomessa pätevä. Nykyisin alle 12-vuotias adoptiolapsi saa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, kun taas 12 vuotta täyttäneellä adoptiolapsella on kansalaisuuslain 27 §:n mukaisesti oikeus saada Suomen kansalaisuus kansalaisuusilmoituksen perusteella.

5.3.2 Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta

Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston on eräissä tapauksissa pyydettävä, että Maahanmuuttovirasto määrittää Suomessa syntyneen lapsen kansalaisuus-aseman. Tarkoituksena on varmistaa, ettei lapsi jää ilman kansalaisuutta. Valtioneuvoston kansalaisuudesta antamassa asetuksessa ei ole erikseen huomioitu tilanteita, jossa lapsella on kaksi äitiä. Pykälän 1 momenttiin voitaisiin lisätä uusi kohta, joka koskisi niitä tilanteita, joissa lapsella on kaksi äitiä ja kummallakaan näistä ei ole Suomen kansalaisuutta.

Valtioneuvoston kansalaisuudesta annetun asetuksen 2 §:ää olisi tarpeen muuttaa siten, että Maahanmuuttovirasto saa Digi- ja väestötietovirastolta tai Ahvenanmaan valtionvirastolta tiedon myös äitiyden kumoamisesta. Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston olisi tehtävä ilmoitus Maahanmuuttovirastolle, jos lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun äidin Suomen kansalaisuuden perusteella ja tämän äitiys on sittemmin kumottu.

Asetuksen 3 ja 4 §:ää olisi lisäksi päivitettävä siten, että niissä ei mainittaisi vastaanottajaviranomaisena poliisia, joka enää ota vastaan kansalaisuutta koskevia hakemuksia ja ilmoituksia. Lisäksi lausunnon antaminen voitaisiin 4 §:ssä mahdollisesti korvata asiaan tehtävillä merkinnöillä. Tällä ei olisi vaikutusta voimassa olevan asetuksen mukaisesti kirjattavien tietojen sisältöön, mutta muutoksella otettaisiin huomioon ulkomaalaisasioiden sähköisen käsittelyjärjestelmän (Uma) kehitys vastaanottajaviranomaisen työvälineenä.

6. Keskeisimmät päätelmät kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista

Esiselvityksessä on arvioitu kansalaisuutta koskevien säännösten toimivuutta, selkeyttä ja ajantasaisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden kansalaisuusasioita koskeva ratkaisukäytäntö on otettu selvityksessä huomioon. Selvityksessä on huomioitu, että hallitusohjelma ei sisällä kansalaisuuden saamista tai menettämistä koskevia tavoitteita. Alle on koottu esiselvityksen keskeisimpiä päätelmiä.

6.1 Henkilöllisyys

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia kansalaisuuslain säännöksiä voitaisiin mahdollisesti tarkentaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella vastaamaan nykyistä oikeustilaa. Laissa voitaisiin mainita, että henkilöllisyyttä koskevan selvityksen arviointi on kokonaisharkintaa. Lisäksi voitaisiin täsmentää, että henkilöllisyyden selvittämiseen sovelletaan kymmenen vuoden määräaikaa, jos esitettyä selvitystä ei voida kokonaisharkinnan perusteella pitää luotettavana.

6.2 Asumisaika

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on selventänyt oikeustilaa myös kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan osalta. Asumisajan alkamista koskevia säännöksiä voitaisiin täsmentää lakiteknisin keinoin.

Säännöksiä siitä, miten ulkomaanmatkat vaikuttavat kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan, voitaisiin mahdollisesti yksinkertaistaa. Voimassa olevat säännökset mahdollistavat viiden vuoden asumisaikana ulkomailla oloa yhteensä yli kahden vuoden ajan, siis lähes puolet ajasta. Asumisaikaan voisi edelleenkin sisältyä vastaava määrä ulkomaanmatkoja, mutta ulkomailla oleskellun ajan jakautumisesta voitaisiin säätää nykyistä joustavammin. Tämä mahdollistaisi myös yksittäisen pidemmän, esimerkiksi työstä tai opiskelusta johtuvan jakson ulkomailla. Jaottelusta yhtäjaksoiseen ja sitä kaksi vuotta pidempään kerättyyn asumisaikaan voitaisiin samalla luopua.

6.3 Kielitaito

Kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella edellyttää tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Kielitaidon osoittamista koskevia säännöksiä voitaisiin mahdollisesti täydentää ylioppilastutkinnon ja eräiden sitä vastaavien tutkintojen osalta, samoin kuin ammatillisten tutkintojen osalta. Myös Ahvenanmaalla suoritettut tutkinnot voitaisiin ottaa kansalaisuuslaissa huomioon nykyistä paremmin. Auktorisoidulla kääntäjällä voitaisiin katsoa olevan kansalaisuutta varten vaadittava kielitaito, jos toinen hänen käännöskielistään on suomi tai ruotsi.

Tyydyttävän kielitaidon vaatimuksesta poiketaan nykyisin mm. kiinteän 65 vuoden ikärajan perusteella. Kiinteää ikärajaa on pidetty selkeänä ja toimivana. Kun otetaan huomioon iän vaikutus kielten oppimiseen, voidaan pitää perusteltuna, että kiinteä ikäraja säilyy lähellä vanhuuseläkkeeseen oikeuttavaa ikää.

6.4 Muita muutostarpeita

Kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää voitaisiin muuttaa siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Myös muissa kansalaisuuslain kohdissa voitaisiin ottaa huomioon avioliittolakiin sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaan lakiin tehdyt muutokset. Kansalaisuudettoman henkilön määritelmiä voisi puolestaan olla nykyisen kahden sijaan yksi.

Myös lapsen kansalaisuuden saamista koskeviin säännöksiin voitaisiin tehdä eräitä muutoksia, joilla vähennettäisiin viranomaisen työtä samalla, kun kansalaisuuden saamisen edellytykset säilyisivät kuitenkin ennallaan. Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi voisi saada kaikissa tilanteissa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Nykyisin lapsella, jonka vanhemmaksi on vahvistettu Suomen kansalainen, on eräissä tilanteissa oikeus saada Suomen kansalaisuus kansalaisuusilmoituksen perusteella. Myös Suomen kansalaisen adoptoima lapsi voisi saada Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla. Nykyisin Suomen kansalaisen adoptoimalla 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus saada Suomen kansalaisuus kansalaisuusilmoituksen perusteella.

Esiselvityksessä tunnistettiin lisäksi sellaisia muutostarpeita, jotka ovat luonteeltaan teknisiä.