

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 1.10.2021 VN/6060/2021

Maahanmuuttoviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Lausuntopyyntö

Sisäministeriö pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja valtioneuvoston kansalaisuudesta annettuun asetukseen ehdotettavista muutoksista. Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta esittää lausuntonsa asiassa.

Maahanmuuttoviraston lausunto

Yleishuomiona ehdotetut kansalaisuuslainsäädännön muutokset selventävät kansalaisuuslakia ja helpottavat lainsoveltamista, joten muutoksia voidaan pitää säädöshuollollisilta tavoitteiltaan onnistuneina.

Kansalaisuusasian vireillepano ja henkilökohtainen asiointi

Kansalaisuuslain 44 §:n 1 momentin mukaan hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti Maahanmuuttovirastolle. Asetuksen 3 §:n mukaisesti hakijan, huoltajan ja kanssahakijan henkilöllisyyden tarkastaminen tehdään voimassa olevasta passista tai muusta luotettavasta henkilötodistuksesta. Samalla tarkastetaan aina myös näitä henkilöitä koskevat tiedot väestötietojärjestelmästä. Nyt ehdotettu kansalaisuuslainsäädäntö ei muuta kansalaisuusasian vireillepanoa henkilökohtaisen asioinnin osalta.

Vanhentunut maininta poliisista vastaanottavana viranomaisena kansalaisuutta koskevassa asetuksessa ehdotetaan muutettavaksi, mutta asetuksen sanamuodot ovat muilta osin yhä peräisin vuodelta 2003, jolloin sähköinen asiointi ja yhteiskunnan digitalisaatio ei ollut samalla tasolla kuin nykyisin. Maahanmuuttovirastossa on keskusteltu toiminnan tehostamiseksi mahdollisuudesta vahvaan tunnistautumiseen pohjautuvaan kansalaisuuden hakemiseen kokonaan sähköisesti, ilman fyysistä tunnistautumiskäyntiä palvelupisteessä, joten asetuksen perusteluissa olisi tarpeellista ottaa tähän aiheeseen selkeästi kantaa.

Henkilökohtainen fyysinen asiointi kansalaisuusasian yhteydessä on soveltamiskäytännössä katsottu olevan keskeinen lähtökohta. Kyse on ollut selvitetyn henkilöllisyyden vaatimuksesta, asumisajan täyttymisen ohella

edellytetystä tosiasiallisesta Suomessa asumisesta hakemusta ratkaistaessa ja hakijan aikomuksesta asettua Suomeen myös kansalaisuuden saatuaan. Edelleen tunnistautumiskäynnillä asiakaspalvelupisteessä on voitu kielitaidosta tehdä havainto, ettei hakija lainkaan kykene kommunikoimaan suomeksi tai ruotsiksi, joka taas mahdollisesti olisi ristiriidassa esitettyyn kielitaitotodistukseen nähden. Ilman tunnistautumiskäyntiä kanssahakijoiksi voitaisiin ilmoittaa lapsia, jotka ovat tosiasiallisesti ulkomailla tai heille esimerkiksi voitaisiin hakea kansalaisuutta vastoin omaa tahtoa. Tältä kannalta asiointikäynti on toteuttanut osaltaan kanssahakijoiksi liitettävien lasten etua. Edelleen asiointikäynnin yhteydessä virkailijan käsittelyjärjestelmään tekemien merkintöjen ja toimenpiteiden osalta on ollut vaikutusta automatisoituun hakemusten käsittelyyn ohjautumisen.

Lainsäädännössä olisi tunnistettava tarve julkisten palveluiden digitalisaatiota ja asiakaslähtöistä viranomaisasiointia edistävälle uudistuksille. Laissa tai asetuksessa tulisi mahdollisesti säätää siitä, missä tilanteissa henkilökohtaisen asiointikäynnin voisi jättää väliin ja milloin hakemusprosessi voisi olla kokonaan digitaalinen. Sähköisen asioinnin ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi sekä asiointikäyntien vähentämiseksi olisi harkittava, mahdollistetaanko koko kansalaisuusprosessin hoitaminen sähköisesti esimerkiksi sellaisille hakijoille, jotka ovat tunnistautuneet vahvasti Enter Finland-palvelussa, joiden henkilöllisyys on aiemmin varmistettu luotettavan kansallisen passin perusteella ja joille on aiemmin myönnetty pysyvä oleskelulupa, jonka yhteydessä he ovat jo asioineet henkilökohtaisesti palvelupisteessä.

Pysyvä oleskelulupa ja kansalaisuushakemus

Kansalaistamiseen ei tällä hetkellä tarvita pysyvää oleskelulupaa, vaan määräaikainen lupa riittää. Kokonaisuuden kannalta johdonmukaisempaa olisi, jos pysyvä lupa olisi kansalaistamisen edellytys. Lisäksi, jos pysyvän luvan hakijalta edelleen vaadittaisiin henkilökohtaista asiointia (uusia sormenjälkiä), pysyvän luvan edellyttämisen voisi osaltaan nähdä helpottavan henkilökohtaisesta asioinnista luopumista kansalaisuushakemuksen osalta.

Tällä hetkellä on mahdollista, että tietyt suhteellisen lievästi rangaistut rikokset estävät pysyvän oleskeluluvan saamisen (ks. KHO 2020:162), mutta eivät kuitenkaan estä kansalaisuuden saamista. Edelleen ehdotetusti asumisaikaan hyväksyttävän oleskelun osalta (kansalaisuuslain 15 §) oleskelulupakatkojen merkitys pienenee huomattavasti nykytilanteesta, jossa yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen on voinut johtaa siihen, että asumisaika täyttyikin vasta vuosien päästä. Pysyvissä luvissa ainakin toistaiseksi lyhytkin lupakatkos keskeyttää pysyvään lupaan vaadittavan asumisajan laskemisen. Lainmuutos voi johtaa siihen, että katkonaisella lupahistorialla hakijalla on mahdollista hakemuksesta saada Suomen kansalaisuus, muttei pysyvää oleskelulupaa. Tätä ei voida pitää johdonmukaisena huomioiden kansalaistamisen erittäin merkittävät vaikutukset henkilön oikeusasemaan verrattuna pysyvään oleskelulupaan.

Kielitaitoedellytyksen osoittaminen ja vastaanottajaviranomaisen merkinnät

Ehdotetun asetuksen 4 §:n mukaisesti vastaanottajaviranomaiset merkitsevät ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään 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.

Asetuksen soveltamiskäytännössä tämä lausunto on aiemmin tarkoittanut näkemystä esitettyjen liiteasiakirjojen luotettavuudesta ja niiden perusteella havaituista ristiriitaisuuksista, sekä tietoa henkilökohtaisesti paikalla olleista henkilöistä.

Käytännön perusteluissa olisi hyvä esimerkein tarkentaa, mitä havaittavat ristiriitaisuudet voisivat olla nykyisessä oikeustilassa. Erilaiset kielitaitoedellytystä koskevat vilppitilanteet eivät ole lainkaan säännelty kansalaisuuslaissa eivätkä esimerkiksi yleistä kielitutkintoa koskevassa laissa. Jää epäselväksi, kattavatko järjestelmään tehtävät merkinnät myös huomiot hakijan kielitaidon tasosta, eli vastaako hakijan käytännön kielitaito hänen esittämänsä kielitaitotodistusta. Yksin tällä perusteella ei voida esimerkiksi ohittaa esitettyä kansalaisuuslain 17 §:n mukaista kielitodistusta, mutta käytännön kielitaitoa koskevat huomiot ovat riittävän ilmeisissä tapauksissa voineet antaa aiheutta tilanteen tarkempaan selvittelyyn, tarvittaessa poliisille esitettynä tutkintapyyntönä.

Kielitaitoa koskevassa nykytilan arvioinnissa (sivu 16) todetaan, että tutkintojärjestelmän ulkopuolisten ammattikoulutusten sisältö ja laajuus voivat vaihdella, ja joistakin tutkinnoista voisi saada todistuksen ilman tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Käytännössä samaan havaintoon on päädytty myös tiettyjen tutkintojärjestelmään sisältyvien ammattikoulutusten suhteen.

Edelleen kielitaidon (sivu 23) osalta todetaan, että ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään ei tarvittaisi muutoksia sen johdosta, että kielitaidon osoittamisen tapoja täydennetään. Tulee kuitenkin huomioida, että nykyisessä kehittyneessä hakemuskäsittelyssä osa-automaation hyödyntämiseksi myös tällaiset lakimuutokset vaativat erilaisia muutoksia käsittelyjärjestelmään, esimerkiksi kielitaitoedellytystä koskeviin algoritmeihin ja automaatioääntöihin.

Luotettavasti selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:n ehdotetaan muutettavaksi oikeuskäytännön mukaisesti siten, että kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään. Nykyisellään kansalaisuuslain 6 § on tältä osin muodossa: " Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä..."

Sinänsä kannatettavan nykyisen oikeus- ja soveltamiskäytännön tarkemmasta kirjauksesta lain tasolle on mahdollisesti vaikutusten osalta syytä huomioida tuleva henkilötunnusta koskeva uudistus, johon työryhmän loppuraportti on valmistunut. Esimerkiksi turvapaikanhakijat voisivat saada uuden henkilötunnuksen heti turvapaikkaa haettuaan, kun he nyt saavat henkilötunnuksen aikaisintaan saadessaan jonkin oleskeluluvan Suomeen. Uusi henkilötunnus voitaisiin antaa myös muille henkilöille, joita suomalainen viranomais ei ole tunnistanut matkustusasiakirjasta.

Käytännössä siis kymmenen vuoden esiintyminen samoilla tiedoilla väestötietojärjestelmässä voi tulevaisuudessa tarkoittaa lyhyempää oleskeluvallista asumisaikaa Suomessa. Henkilöllisyyden vakiintumisaikaan ja asumisaikaan sovellettaisiin tällä tavoin mahdollisesti eri alkamisajankohtaa tulevaisuudessa: esimerkiksi ilman matkustusasiakirjaa turvapaikanhakijana maahan saapuneen hakijan henkilöllisyyden vakiintuminen voisi alkaa jo kansainvälistä suojelua koskevan valitusprosessin keston perustuvasta

laillisesta, mutta kuitenkin oleskeluluvattomasta asumisesta Suomessa. Mahdollisesti lainmuutosten perusteluissa voitaisiin ennakoida henkilötunnusuudistusta ja tarkentaa, minkälaiset henkilötunnuksia koskevat merkinnät soveltuisivat henkilöllisyyttä koskevan kymmenen vuoden vakiintumisajan alkupisteiksi.

Nykyisen lain 14 § 2 momentin osuuden siirtäminen henkilöllisyyttä koskevaan pykälään on hyvä ja perusteltu muutos. Muutoksen voidaan katsoa entistä selkeämmin kannustavan henkilöllisyyttä koskevan selvityksen esittämiseen.

Asumisaikaedellytys, ulkomaanmatkat ja kansalaisuusilmoitukset

Asumisaikaan sisältyvien ulkomaanmatkojen (16 §) osalta esitöihin olisi hyvä saada esimerkki siitä, miten matkapäivät käytännössä lasketaan niissä tilanteissa, joissa otetaan puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta huomioon asumisaikaa laskettaessa.

Kansalaisuusilmoituksen perusteella myönnettävän kansalaisuuden vaatimusten täyttämistä ei ole omia säännöksiä, vaan soveltamiskäytännössä on lainattava kansalaisuushakemusten kansalaistamisen edellytysten säännöksiä ja aiempaa soveltamiskäytäntöä (ks. tähän liittyen KHO 2017:89). Mahdollisesti lain esitöissä voitaisiin tuoda esille, että kansalaisuusilmoitusten vaatimusten täyttymisen tulkintaan käytetään kansalaisuushakemuksia koskevia säännöksiä soveltuvin osin, kun ei ole kyse vain kansalaisuushakemuksiin kuuluvista poikkeamisperusteista.

Nuoren henkilön kansalaisuusilmoituksen osalta (28 §) viimeksi kuluneen vuoden 150 vuorokauden matkoihin keskittyminen voi johtaa siihen, ettei hakijan varsinainen koti ole ollut viimeistä vuotta Suomessa, kun matkat ja ulkomailla oleskelu selvitetään vain viimeisen vuoden ajalta.

Tähän liittyen voidaan todeta, ettei esityksessä esitetä muutoksia Pohjoismaan kansalaisen ilmoituksen kohdalle (30 §), jolloin näissä ilmoituksissa ei huomioitaisi tehtyjä ulkomaanmatkoja.

Lainmuutosten vaikutusten osalta olisi huomioitava automaattiosäntöihin tehtävät muutokset myös kansalaisuusilmoitusten osalta.

Siirtymäsäännös

Ehdotetussa siirtymäsäännöksessä on huomioitu tilanteet koskien lapsia, jotka ovat syntyneet ennen uuden lain voimaan tuloa ja jotka eivät saaneet Suomen kansalaisuutta vanhan lain aikana. Näissä tapauksissa voidaan tehdä vanhan lain mukainen ilmoitus tai soveltaa vanhan lain legitimaatiokohtaa. Siirtymäsäännöksessä todetaan, että tätä lakia sovelletaan lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemuksiin ja ilmoituksiin. Asumisaikaedellytyksen osalta sovelletaan hakijalle edullisempaa lakia.

Siirtymäsäännöksen osalta olisi mahdollisesti huomioitava tilanne, jossa on vireillä vanhan lain aikainen ilmoitus koskien Suomen kansalaisen isän ulkomailla syntynyttä avioliiton ulkopuolista lasta (26 §) tai yli 12 -vuotiasta adoptiolasta koskeva ilmoitus (27 §). Nämä lainkohdat ehdotetaan kumottavaksi.

Nyt ehdotetussa muodossa jää epäselväksi mitä lainkohtia sovelletaan näihin ilmoituksiin, jos ne ratkaistaan vasta lainmuutosten voimaantulon jälkeen. Uuden lain 9 § koskee lapsia, jotka ovat syntyneet uuden lain voimaan tulon jälkeen ja 10 § sen voimaan tultua adoptoituja lapsia - joten tulevatko tällöin

vireillä olevat kansalaisuusilmoitukset katsoa suoraan siirtymäsäännöksen mukaisiksi ilmoituksiksi.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Hannu-Pekka Peura

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 10.11.2021 klo 14:29. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu kirjaamo.sm@govsec.fi, maahanmuutto-osasto.sm@govsec.fi

Tiedoksi Maahanmuuttovirastossa:

- apulaispäällikkö
- lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
- kansalaisuusvastualueen johtaja
- oikeuspäälliköt ja johtava asiantuntija