



4.3.2024

Sisäministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kansalaisuuslain muuttamisesta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan kansalaisuuslaki uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa. Lausuntopyyntö koskee ensimmäistä vaihetta, jossa toteutetaan hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin.

Luonnosesityksessä ehdotetaan, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa.

Esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö kiinnittää esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin osalta huomiota siihen, että jaksossa 4.2 on kuvattu esityksen vaikutuksia Suomessa oleskelevien ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin lähinnä vain perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Sen sijaan esitysluonnoksessa ei ole juurikaan kuvattu sitä, miten ehdotettu kansalaisuuden saamisen edellytykseksi

asetetun asumisajan pidentäminen vaikuttaisi tällaisten ihmisten muihin kuin perustuslain 9 ja 14 §:n mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai heidän oikeuteensa saada erilaisia palveluita ja etuuksia heidän oleskellessaan Suomessa ilman kansalaisuutta nykyistä pidemmän ajan. Esimerkiksi kotikuntalain (201/1994) sääntely lähtee siitä, että vain Suomessa asuvilla Suomen kansalaisilla on aina kyseisen lain mukaan määräytyvä kotikunta. Sen sijaan Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset saavat kotikunnan vain, jos he hakevat sitä Digi- ja väestötietovirastolta tai Ahvenanmaan valtionvirastolta ja täyttävät lain 4 §:ssä säädetyt edellytykset.

Kotikuntalain näkökulmasta esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että ulkomaalaiset voisivat asua Suomessa jopa useita vuosia nykyistä pidempään ilman kotikuntaa. Tällä voi olla joissakin tapauksissa merkittäviäkin vaikutuksia yksilöiden asemaan, sillä monet oikeudet ja velvollisuudet, etuudet ja palvelut on muussa lainsäädännössä kytketty ihmisellä olevaan kotikuntaan. Esimerkiksi oppivelvollisuus on oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n mukaan vain kotikunnan omaavilla henkilöillä. Siten esitys johtaisi oppivelvollisuuden osalta siihen, että Suomessa asuvat ulkomaalaiset alaikäiset voisivat olla nykyistä pidempään oppivelvollisuuden ulkopuolella. Tätä ja mahdollisia muita vastaavanlaisia esitykseen liittyviä vaikutuksia ei voitane pitää yksilöiden tai yhteiskunnan kannalta toivottavina. Tämänkaltaiset esityksestä johtuvat seuraukset, jotka sinänsä ovat vain ehdotettujen lakimuutosten välillisiä vaikutuksia mutta joilla kuitenkin voi olla huomattavia vaikutuksia esimerkiksi yksilöiden asemaan, voisi olla perusteltua lisätä esityksen vaikutusarviointiosioon kaikkien esityksestä johtuvien vaikutusten kuvaamiseksi ja havainnollistamiseksi. Myös vaikutusarviointiosioon jo sisältyviä kuvauksia voisi olla perusteltua tarkentaa. Esimerkiksi kunnallis- ja aluevaalien osalta voisi todeta erikseen, että ihmisten kansalaisuudella ei ole vaikutusta niihin osallistumiseen.

Tiedonhallinta ja tietojärjestelmät

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (609/2019, tiedonhallintalaki) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin, minkä lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu, että esityksen mukaiset lainsäädännön muutokset tulisivat aiheuttamaan kehitystarpeita ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA) ja sähköiseen asiointipalvelu Enter Finlandiin (s. 18).

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan ole selkeästi arvioitu edellä mainittujen tietojärjestelmään kohdistuvien muutosten mahdollisia vaikutuksia tiedonhallintaan, kuten tietoaineistoihin, tietojen saantiin ja luovutuksiin tai asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Esitetyllä lainsäädännön muutoksilla olisi

luonnoksen mukaan kuitenkin vaikutusta niin virastolle tehtävien hakemusten määrään kuin myös viraston toimintaan ja tietojärjestelmiin (s. 17), millä voi olla ehdotetun säännöksen yhteydessä mainittujen viraston toiminnan lisäksi vaikutuksia esimerkiksi muutoksen perusteella tallennettavien tietojen käsittelyyn, metatietoihin ja tietoturvaluuteen. Koska luonnoksessa ehdotetaan muutoksia viranomaisten tehtäviin ja osaltaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön, pitää valtiovarainministeriö sinänsä mahdollisena, että esityksellä voisi olla vaikutuksia julkisen hallinnon tiedonhallintaan. Valtiovarainministeriö katsookin, että nämä muutokset tulisi selkeästi joko todeta hallituksen esityksessä tai vaihtoehtoisesti mainita, jos toiminnan ja tietojärjestelmän muutosten osalta ei aiheudu tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, jolloin tämä osoittaisi tiedonhallintaan liittyvien asioiden arvioinnin tapahtuneen ja jolloin voidaan varmistua siitä, että sisäministeriö on täyttänyt esityksen valmistelussa tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin vaatimuksen.

Maahanmuuttovirastossa on suunnitteilla useita mittavia tiedonhallintaan vaikuttavia tietojärjestelmä- ja muita uudistuksia, joihin esityksen mukainen muutos myös sisältyy. Näistä uudistuksista on valtiovarainministeriö antanut tiedonhallintalain 9 §:n mukaiset lausunnot joulukuussa 2023 (VN/30993/2023 ja VN/30996/2023), joiden pohjalta myös korostuu tarve hallituksen esityksessä osoittaa tiedonhallinnan arvioinnin toteutuminen.

Taloudelliset vaikutukset

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

Esitettyjen muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kansalaisuushakemusten määrään siten, että kansalaisuushakemuksia tehtäisiin lainmuutosten tultua voimaan jonkin verran nykyistä vähemmän. Tämän johdosta myös Maahanmuuttoviraston maksutulot kansalaisuushakemuksista vähenisivät. Esityksessä tulisi arvioida ainakin karkealla tasolla esityksen vaikutuksia kansalaisuushakemusten kappalemäärään ja siten käsittelystä muodostuviin kustannuksiin ja maksutulokertymään.

Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin tehtävien muutosten kustannukset olisivat viraston alustavan arvion mukaan yhteensä noin 360 000 euroa.

Määräraharesursoinnista päätetään normaaliin tapaan osana talousarvio- ja JTS-päätöksentekoa, mikäli tulisi käydä ilmi hallituksen esityksen tekstistä.

Hallitusohjelman mukaisesti kansalaisuuslain sekä ulkomaalaislain uudistamiseen sisäministeriölle on varattu valmisteluresursseja 0,8 milj. euroa vuonna 2024, 0,7 milj. euroa vuonna 2025 sekä 0,5 milj. euroa vuosina 2026 ja 2027. Lisäresursointi

sisältyy vuotta 2024 koskevaan talousarvioon sekä tarkistettuun, vuosia 2024-2027 koskevaan JTS-päätökseen.

Lähtökohtaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleenkohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

VN/23086/2023-VM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: