

Lausuntoyhteenveto: luonnos kansalaisuuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi

Sisällys

Lausuntoyhteenveto: luonnos kansalaisuuslain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi	1
Säädöshanke ja lausuntokierros.....	2
Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta	3
Pykäläkohtaiset kommentit.....	4
2 § Määritelmät	4
13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset.....	5
14 § Asumisajan alkaminen	7
15 § Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu.....	9
16 § Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanmatkat	10
18 § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen	12
18 a § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä.....	12
20 § Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset.....	13
20 a § Kiireellinen käsittely.....	15
22 § Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset	16
22 a § Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen	17
23 § Kanssakijän osalta tehtävät poikkeukset.....	17
24 § Lapsen kansalaistaminen	18
Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	19
Tiivistelmä tarkemmista kommentteista lausunnonantajittain	19
Oikeusministeriö.....	19
Valtiovarainministeriö	21
Ulkoministeriö	21
Työ- ja elinkeinoministeriö	22
Opetus- ja kulttuuriministeriö	23
Valtioneuvoston oikeuskansleri	24
Eduskunnan oikeusasiamies	26
Yhdenvertaisuusvaltuutettu	26
Lapsiasiavaltuutettu	28
Maahanmuuttovirasto.....	29
Poliisihallitus.....	30
Suojelupoliisi.....	30

Opetushallitus.....	31
Turun hallinto-oikeus.....	32
Suomen Asianajaliitto.....	32
UNHCR Northern Europe.....	33
Ihmisoikeusliitto	34
Etnisten suhteiden neuvottelukunta	35
Suomi-Seura ry	36
Pakolaisneuvonta ry	37
Suomen Pakolaisapu.....	38
ULPU ry	40
Kirkkohallitus	40
Monimuotoiset perheet -verkosto	41
Familia ry	42
Keskuskauppakamari.....	43
Teknoliateollisuus ry.....	43
Tekniikan Akateemiset	44
Suomen Ekonomit	44
International Working Women of Finland Ry.....	45
Foreign Specialists in Finland ry.....	46
Suomen startup-yhteisö	47
Aalto-yliopisto.....	48
Helsingin yliopisto.....	48
Mobile Futures -tutkimuskonsortio.....	49
AlphaSense Oy.....	50
Yksityishenkilöiden lausuntopalaute	50

Säädöshanke ja lausuntokierros

Sisäministeriö pyysi 9.2.2024 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee kansalaisuuslain (359/2003) muuttamista. Lausunnot pyydettiin tuolloin toimittamaan viimeistään 4.3.2024. Lausuntoaikaa pidennettiin kuitenkin yhdellä viikolla 11.3.2024 asti. Saadut lausunnot ovat kokonaisuudessaan valtioneuvoston verkkosivuilla (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on useita kirjauksia kansalaistamisen edellytysten muuttamiseksi (s. 202–203). Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin. Hallitusohjelman mukaan asumisaika pidennetään kahdeksaan vuoteen, ja siihen hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennetään. Lisäksi poistetaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus sekä selvitetään kansalaisuudettomia koskevien poikkeusten poistaminen.

Lausuttavana olleen esitysluonnoksen mukaan kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Lakiin lisättäisiin myös uusi enimmäiskäsittelyaika, joka edistäisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Opetushallitus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Turun, Itä-Suomen, Hämeenlinnan, Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Ulkoministeriön puoliso yhdistys Ulpu ry ja Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma.

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 37 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Opetushallitus, Kirkkohallitus, Turun hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Pakolaisapu, ULPU ry, Monimuotoiset perheet -verkosto, Familia ry, Keskuskauppakamari, Teknologiateollisuus ry, Tekniikan Akateemiset, Suomen Ekonomit, International Working Women of Finland Ry, Foreign Specialists in Finland ry, Suomen startup-yhteisö, Aalto-yliopisto, Helsingin yliopisto, Mobile Futures -tutkimuskonsortio ja AlphaSense Oy. Lisäksi esitysluonnoksesta saatiin palautetta joiltakin yksityishenkilöiltä.

Korkein hallinto-oikeus ilmoitti, ettei se anna asiassa lausuntoa. Helsingin hallinto-oikeus ilmoitti, että sillä ei ollut lausuttavaa asiassa.

[Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta](#)

Kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan pidentäminen sai osakseen runsaasti lausuntopalautetta, jossa esitettiin myös voimakasta arvostelua ehdotettuja muutoksia ja niiden perusteluja kohtaan. Lausuntopalautteessa pidettiin myönteisenä, että kielitaitoedellytyksen täyttävä voisi jatkossakin saada kansalaisuuden viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Osassa lausuntoja katsottiin kuitenkin, että

muutosten vaikutukset eivät yleisesti vastaa kotoutumiseen liitettyjä tavoitteita ja voivat olla jopa päinvastaisia. Joissakin viranomaisten lausunnoissa pidettiin myönteisenä sitä, että muutoksilla mahdollistettaisiin turvallisuusnäkökohtien huomioiminen entistä paremmin.

Lausunnoissa kannatettiin säännösten yksinkertaistamista siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovutettiin ja että ulkomaanmatkojen laskentatapaa yksinkertaistettaisiin. Osa lausunnonantajista arvioi, että asumisajan pidentämisellä voi kuitenkin olla kielteistä vaikutusta Suomeen muuttamiseen ja jäämiseen sekä työvoiman saatavuuteen. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös Suomen kilpailukykyyn ja vetovoimaan kansainvälisten osaajien kannalta. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että työhön ja opiskeluun liittyviä ulkomaanpäiviä pitäisi pystyä sisällyttämään asumisaikaan myös yli vuoden ajalta.

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että muutokset erityisesti kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaan olisivat tuntuvia ja heikentäisivät heidän asemaansa merkittävästi. Lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansalaisuudettomien ja kansainvälistä suojelua saavien hakemuksille pidettiin sinänsä myönteisenä, mutta esitettiin myös kysymyksiä toimen vaikutuksesta, sen tosiasiallisesta toteutumisesta sekä sen riittävydestä kansainvälisten veloitteiden kannalta.

Usea lausunnonantaja piti tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin myös eri hankkeissa esitettävien muutosten yhteisvaikutuksia. Lausunnoissa toivottiin lisäksi täydennystä erityisesti niiden vaikutusten arviointiin, jotka kohdistuvat lapsiin ja haavoittuvimmassa asemassa oleviin hakijoihin. Myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia toivottiin täydennettävän. Osassa lausuntoja arvosteltiin lyhyttä lausuntoaikaa.

Pykäläkohtaiset kommentit

2 § Määritelmät

UNHCR lausui kannattavansa sitä, että kansalaisuuslaissa luovutettiin jaottelusta tahdostaan ja tahtomattaan kansalaisuudettomiin. Kansalaisuudettoman henkilön määritelmää olisi kuitenkin mahdollisesti tarkennettava siten, että se kattaisi valtioiden kansalaisuuslainsäädännön ohella näiden soveltamiskäytännön. Vuoden 1954 kansalaisuudettomuussopimuksen mukainen määritelmä edellyttää myös analyysiä siitä, miten jokin valtio soveltaa omaa kansalaisuuslakiaan käytännössä. Tällä tavoin voidaan päätyä erilaiseen johtopäätökseen henkilön kansalaisuusasemasta kuin yksinomaan jonkin valtion kansallista lainsäädäntöä analysoimalla.

Maahanmuuttoviraston mukaan ehdotettu kansalaisuudettomuuden määritelmä saattaa käytännössä aiheuttaa epäselvyyttä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön tai hän alaikäisten lastensa kansalaisuudettomuus on tosiasiallisesti seurausta haluttomuudesta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita kotivaltion kansalaiseksi tunnustaminen tai toteaminen kyseisen valtion lainsäädännön perusteella edellyttäisi. Kansalaisuudettomuuden täsmällisempi määrittely olisi toivottavaa myös kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden näkökulmasta.

13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Eräät viranomaiset pitivät asumisajan pidentämistä turvallisuuden näkökulmasta kannatettavana, mutta useat lausunnonantajat nostivat esiin muutosten mahdolliset kielteiset vaikutukset kansainvälisten osaajien houkuttelulle.

Oikeusministeriön mukaan muutosten kokonaisvaikutus kansainvälistä suojelua saaviin olisi yksiselitteisesti kielteinen. Esityksessä tulisi perustella ehdotukset asianmukaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asumisaikaan tehtävät muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvää asettumista Suomeen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella kansalaisuuden saaminen parantaa maahan muuttaneiden asemaa työmarkkinoilla merkittävästi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan asumisajan muutokset voivat vähentää Suomen veto- ja pitovoimaa korkeasti koulutetuille taiteilijoille ja kulttuurialan ammattilaisille ja muille kansainvälisille osaajille.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä.

Lapsiasiavaltuutettu piti ristiriitaisena, että kansalaisuuden saavuttamista ja sitä kautta demokraattista osallistumista halutaan vaikeuttaa juuri haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta, etenkin, kun näiden lasten syrjäytymisestä ja sen mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista, kuten nuorisorikollisuudesta, kannetaan suurta huolta.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan yleisen asumisajan pidentyminen viidestä kahdeksaan vuoteen näkyisi todennäköisesti siinä, että entistä suurempi osa hakijoista täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen asumisaikaedellytystä ja hyödyntäisi 18 a §:n poikkeamismahdollisuutta.

Poliisihallituksen mukaan on perusteltua, että pidemmän asumisajan tavoitteena on mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin. On myös perusteltua, että Suomi pyrkii yhdenmukaistamaan asumisaikaedellytyksiä muiden verrokkimaiden tasolle. Hyvä kielitaito edesauttaa kotoutumisessa ja yhteiskuntaan integroitumisessa, ja asumisajan pidentäminen on perusteltavissa myös tältä osin. Asumisajan pidentämisellä saattaa toisaalta olla merkitystä sellaisille henkilöille, jotka ovat muuttaneet Suomeen esimerkiksi asiantuntijatyöhön ja joiden työtehtäviin saattaa liittyä muissa maissa kuin Suomessa vietettyjä ajanjaksoja. Jatkossa tulee huomioida muiden pitovoimatekijöiden vahvistaminen, jotta Suomen työmarkkinoille saadaan osaavaa työvoimaa.

Suojelupoliisin mukaan asumisajan pidentäminen voi osaltaan mahdollistaa sen, että henkilöstä on todennäköisemmin käytössä sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa kestää kauemmin.

Opetushallituksen mukaan kansalaisuuden saamisen edellytysten kiristäminen, erityisesti asumisajan pidentäminen, ei välttämättä tue maahan muuttaneiden aktiivista kotoutumista ja osallisuuden vahvistumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Se ei vahvista työperäisen maahanmuuton houkuttavuutta ja ammattitaitoisten osaajien kiinnittymistä suomalaisille työmarkkinoille eikä siten tue hallitusohjelmassa esiin tuotua työllisyystavoitteen saavuttamista myös työperusteisen maahanmuuton avulla. Asumisaikaa ei lisäksi tulisi pidentää perheen yhdistämisen näkökulmasta, koska lapsen kannalta kielenoppiminen ja

kotoutuminen on sitä sujuvampaa ja nopeampaa, mitä nuorempana lapsi aloittaa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Kirkkohallituksen mukaan kansalaisuuteen vaadittava kahdeksan vuoden asumisaika olisi kotoutumista haittaava tekijä. Kiinnittyminen uuteen kotimaahan tapahtuu osallisuuden vahvistamisen kautta, ja ulkomaan kansalaisella on Suomessa rajatun poliittiset oikeudet.

Turun hallinto-oikeus piti erittäin kannatettavana säännösten yksinkertaistamista siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovutaan. Säännöksen sanamuotoa voisi kuitenkin olla paikallaan täsmentää siten, että ilmaisun ”viimeksi kuluneet” ei voisi ymmärtää viittaavan keskeytyksettömään asumisaikaan, jonka esimerkiksi jo lyhyt katkos oleskelulupien välillä katkaisisi.

Suomen Asianajajaliiton mukaan tavoite yksinkertaistaa sääntelyä on sinänsä kannatettava. Vaadittavia asumisaikoja ollaan merkittävästi pidentämässä ja Suomen ulkopuolella vietetyt sallitut ajat lyhenevät merkittävästi, minkä lisäksi kohtuuspoikkeukset ollaan esityksessä poistamassa kokonaan. Maamme houkuttelevuuden ja ulkomaisen työvoiman pitovoiman näkökulmasta ehdotettu kahdeksan vuoden asumisaikavaatimus voi olla liian pitkä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan lausunnossa vastustettiin asumisajan pidentämistä viidestä kahdeksaan vuoteen erityisesti negatiivisten vaikutusten takia (ulkopuolisuus suomalaisesta yhteiskunnasta, vaikutukset hyvään kotoutumiseen, kaventuvat poliittiset oikeudet, byrokratia). Panostaminen hyvään kotoutumiseen nähtiin asumisajan pituutta olennaisemmaksi tekijäksi.

Suomi-Seura ry puolsi ehdotettua luopumista yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan välisestä jaottelusta. Se piti kuitenkin todennäköisenä, että asumisaikojen pidentämisestä koituvat vaikutukset hankaloittaisivat ulkosuomalaisten paluumuuttoa ja vähentäisivät sen houkuttelevuutta, mikä on merkittävässä ristiriidassa Suomen nykyisen hallitusohjelman sekä Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 kanssa.

Pakolaisneuvonta ry vastusti luonnoksessa ehdotettua asumisajan huomattavaa pidentämistä. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin. Asumisaikaa koskevia lainmuutostarpeita ei tule arvioida erikseen, vaan yhdessä muiden kansalaisuuden edellytyksiä koskevissa hallitusohjelman mukaisissa hankkeissa valmisteltavien esitysten kanssa, myös asianmukaisen yhteisvaikutusten arvioinnin turvaamiseksi.

Suomen Pakolaisapu ei kannattanut asumisaikaan esitettyjä muutoksia. Kansalaisuuden takaava asiakirja on erityisesti suojeluaseman saaneille kaikista vahvin ja sitä kautta turvallisuutta tuottava dokumentti, joka sitoo heitä osaksi uutta kotimaata. Asumisaikaedellytyksen nostaminen ei ole kotoutumista edistävä toimi, vaan voi jopa luoda uusia esteitä kotoutumiselle. Suomen kansalaisuuden saamiseen edellytetty asumisaika tulisi pitää kohtuullisen pituisena myös Suomelle elintärkeän työperäisen maahanmuuton houkuttelemiseksi.

Teknologiaeollisuus ry:n mukaan yleisen asumisaikaedellytyksen nostaminen viidestä kahdeksaan vuoteen on yksi sellaisista muutoksista, jotka saattaisivat pahimmillaan heikentää suomalaisten vientiyrittäjien kykyä houkuttaa ja rekrytoida kansainvälisiä osaajia. Suomessa koulutautumisen ja työn tekemisen tulisi vaikuttaa asumisaikaan selvästi lyhentävästi.

Tekniikan Akateemisten mukaan asumisaikaedellytyksen nostaminen viidestä kahdeksaan vuoteen on haitallinen ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä heikentävä. Yleisen asumisaikaedellytyksen tulisi olla linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa. Saksa on hyväksynyt juuri lain, jossa yleisen asumisajan vaatimus lyhennetään kahdeksasta viiteen vuoteen, ja kotoutumiseen liittyvien saavutusten perusteella kansalaisuutta voi hakea jopa kolmen vuoden asumisajan jälkeen.

Suomen Ekonomit piti yleisen asumisaikaedellytyksen nostamista viidestä kahdeksaan vuoteen haitallisena ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä heikentävänä. Yleisen asumisaikaedellytyksen säätelyssä tulisi huomioida Suomen kansainvälinen kilpailukyky siten, että se on linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa ja että kouluttautuminen ja työn tekeminen vaikuttaisivat vaadittavaan asumisaikaan lyhentävästi. Suomalaisten vientiyritysten kilpailukykyä houkutellessa ja pitää kansainvälistä työvoimaa ei pidä heikentää.

Keskuskauppakamarin mukaan asumisajan pidentäminen on haitaksi onnistuneelle kotoutumiselle ja pitkäjänteiselle sitoutumiselle suomalaisille työmarkkinoille. Kansalaisuuden saaminen on myös keskeinen keino juurruttaa uusia tulijoita Suomeen ja rakentaa luottamusta siihen, että elämää ja työuraa kannattaa pitkäjänteisesti rakentaa täällä eteenpäin. Suomessa kouluttautumisen ja työn tekemisen tulisi vaikuttaa vaadittavaan asumisaikaan sitä selvästi lyhentävästi.

AlphaSense Oy:n mukaan asumisajan pidentäminen heikentää sitoutumista ja kotoutumista ja tekee Suomesta vähemmän houkuttelevan kohteen muuttaa tai jäädä. IT-markkinoilla työvoiman liikkuu globaalisti ja helposti. Suomen pitäisi pysyä kilpailukykyisenä, ja tässä auttaisi asumisajan pitäminen viidessä vuodessa.

Monimuotoiset perheet -verkosto ei kannattanut asumisajan pidentämistä.

Familia ry ei kannattanut asumisajan pidentämistä viidestä kahdeksaan vuoteen. Kansalaistamisen venyminen voi aiheuttaa perusteetonta epäluottamusta ja yhteen kuulumattomuuden tunnetta ympäröivään yhteiskuntaan nähden.

International Working Women in Finland Ry:n mukaan kansalaistamisen edellytysten tiukentamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien kotoutumiselle ja hyvinvoinnille. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen Etlan arvion mukaan Suomen työvoimaan tarvittaisiin 44 000 henkilön nettomaahanmuuttoa. Asumisajan pidentäminen viidestä kahdeksaan vuoteen voi haitata koulutettujen maahanmuuttajien houkuttelua Suomeen.

Suomen startup-yhteisö ry:n mukaan yleisen asumisaikaedellytyksen nostaminen viidestä kahdeksaan vuoteen on haitallista ja heikentää osaajien houkuttelua. Yleisen asumisaikaedellytyksen säätelyssä tulisi huomioida Suomen kansainvälinen kilpailukyky siten, että se on linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa. Lisäksi kouluttautumisen ja työn tekemisen tulisi vaikuttaa vaadittuun asumisaikaan lyhentävästi.

Foreign Specialists in Finland ry:n mukaan asumisaika ei ole hyödyllinen kotouttamisen mittari. Asumisaikaedellytyksen nostamisen ei paranna kotoutumista, vaan aiheuttaa epävarmuutta maahanmuuttajille.

14 § Asumisajan alkaminen

Lausunnonantajat nostivat esiin varsinkin sen, että turvapaikkaprosessit voivat olla pitkiä ja tämä voi pidentää kansainvälistä suojelua saavilta vaadittavaa asumisaikaa useammalla vuodella.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaisilla muutoksilla on eniten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin, mutta heilläkin olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden oleskeluluvalla asumisen jälkeen, jos suomen tai ruotsin kielen taito olisi tyydyttävä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tulisi vaikuttamaan heikentävällä tavalla erityisesti taiteen ja kulttuurin alan ammattilaisten asemaan, että turvapaikka-asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei laskettaisi enää mukaan asumisaikaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan asumisaikaa koskevilla säännöksillä tulisi huomioida, että henkilö tulee pakolaiseksi sillä hetkellä, kun hän lähtee kotimaastaan ja täyttää pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisuuden määritelmän. Turvapaikkamenettely on luonteeltaan toteava toimi, jossa menettelyn kesto on sattumanvarainen.

Poliisihallitus kiinnitti huomiota siihen, että nykyisin turvapaikkaprosessi saattaa kestää hyvinkin pitkään. Kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys yhdistettynä siihen, että asumisaikaa aletaan laskea vasta oleskeluluvan saamisesta, saattaa pidentää kansalaisuuden hakemisen ajankohtaa joissakin tapauksissa kohtuuttomasti. Poliisihallituksen mukaan tulisi tarkastella mahdollisuutta lyhentää turvapaikkaprosessin kestoa lainsäädännön keinoin.

Opetushallituksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta vaatimus, että asumisaikaan lasketaan ainoastaan oleskeluluvalla tapahtunut Suomessa oleskelu, on haasteellinen turvapaikkaprosessin pitkittyessä. Turvapaikanhakija saattaa pitkittyneen prosessin aikana oppia kieltä, saada mahdollisesti työpaikan ja on siten jo kotoutumisen prosessissa. Suomen tulisi jatkossakin seurata Saksan mallia, jonka mukaan asumisaika lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä alkaen, jos turvapaikkaa hakeneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Asianajajaliitto kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä aiotaan kokonaan poistaa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta nykyinen oikeustila, jonka mukaan asumisaika on laskettu siitä lähtien, kun henkilö on tehnyt turvapaikkahakemuksen. Ehdotettu lakimuutos pidentää turvapaikanhakijoiden asumisaikavaatimusta nykyisestä merkittävästi. Turvapaikkaprosessit voivat olla pitkiä henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä.

UNHCR:n mukaan asumisajan laskeminen pitäisi jatkossakin laskea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä alkaen. Turvapaikkaprosessi voi kestää Suomessa valitusvaiheineen useamman vuoden. Turvapaikanhakijoilla on oikeus oleskella maassa turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan. Tämä aika pitäisi laskea mukaan kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta ei kannattanut sitä, että jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Kotoutuminen alkaa Suomeen muutosta, ei myönteisen oleskeluluvan saamishetkestä.

Pakolaisneuvonta ry vastusti kansainvälistä suojelua saaneiden asumisajan alkamista koskevien erityissäännösten poistamista. Luonnoksessa sivuutetaan se, että nykyisten poikkeusten taustalla on kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut ja joissa edellytetään helpotettavan tiettyjen ryhmien kansalaisuuden saamista. Luonnoksessa sivuutetaan myös pakolaisoikeuden keskeinen periaate, jonka mukaan pakolaisaseman myöntäminen pakolaisyleissopimuksen mukaisesti on toteava (deklaratiivinen) toimenpide. Pakolaisasemaan liittyvät oikeudet ja erityinen suojelu eivät saa olla riippuvaisia turvapaikkamenettelyn kestosta ja siitä, milloin pakolaisasema tunnustetaan.

Suomen Pakolaisapu ei kannattanut esitettyjä muutoksia ja suositti, että kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaedellytykseen ei tehdä ehdotettuja muutoksia. Jos muutoksia päätetään kuitenkin edistää, kansainvälistä suojelua saavat tulisi rajata ehdotettujen muutosten ulkopuolelle ja heidän asumisaikansa laskentatapa aloittaa turvapaikkahakemuksen jättämisestä nykyisen käytänteen mukaisesti. Turvapaikkaprosessit voivat venyä vuosien mittaisiksi. Pitkän turvapaikkamenettelyn aikana ihmiset usein jo

kotoutuvat maahan ja luovat erinäisiä siteitä Suomeen. Turvapaikanhakijat saattavat esimerkiksi oppia hyvin suomen tai ruotsin kielen, saada työpaikan, löytää yhteisön ja perustaa perheen Suomeen.

Kirkkohallituksen mukaan kansainvälistä suojelua saavilta vaadittava asumisaika saattaisi pidentyä käytännössä enemmän kuin kaksinkertaiseksi nykyisestä, kun oleskelulupaa edeltävää aikaa ei enää laskettaisi mukaan asumisaikaan.

Monimuotoiset perheet -verkosto ei kannattanut muutoksia asumisajan alkamiseen.

Familia ry:n mukaan asumisaika pitäisi edelleenkin laskea turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, koska henkilö on tosiasiallisesti asunut Suomessa vähintään siitä asti. Kotoutumisen ei voida katsoa alkaneen vasta myönteisen päätöksen myötä.

15 § Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Osa lausunnonantajista katsoi, että myös tilapäisellä luvalla oleskelu pitäisi laskea kokonaisuudessaan mukaan asumisaikaan.

Poliisihallituksen mukaan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnan näkökulmasta on kannatettavaa, että lainsäätäjät ei kannusta oleskelemaan Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa.

Opetushallitus kiinnitti huomiota siihen, että korkeakouluopiskelijoilla kansalaisuuteen vaadittu aika on jo aiemmin ollut usein pidempi. Huhtikuuhun 2022 asti opiskelijoiden oleskelulupa on myönnetty tilapäisenä (B) ja vasta tämän jälkeen jatkuvana (A). Kansalaisuuslain 15 §:n mukaisesti tilapäisen oleskeluluvan osalta vain puolet oleskeluajasta luetaan hyväksi asumisaikaan, jolloin korkeakouluopiskelijoilta kansalaisuuteen vaadittu asumisaika on huomattavan pitkä.

Maahanmuuttovirasto toivoisi täsmennystä siihen, voitaisiinko asumisaikaan edelleen hyväksyä ilman lupaa tapahtunut oleskelu tilanteessa, jossa katkos oleskelulupien välissä ei ole aiheutunut hakijasta itsestään vaan esimerkiksi työnantajan tai perheenjäsenen menettelystä työ- ja perhesideperusteisissa jatkolupa-asioissa ja joissa jatkolupa on sittemmin myönnetty. Lisäksi kansalaisuuslaissa voitaisiin säätää mahdollisuudesta poiketa tilapäistä suojelua saaneiden asumisajasta.

Suomen Asianajajaliitto ei pitänyt perusteltuna sitä, että 15 §:n 2 momentin mukainen harvoin ja tiukoin edellytyksin sovellettu poikkeusmahdollisuus poistetaan. Asianajajaliiton käsityksen mukaan poikkeusmahdollisuutta sovelletaan harvoin ja erittäin tiukin edellytyksin ja poikkeusmahdollisuuden säilyttäminen olisi perusteltua kohtuusteella.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan luonnoksessa sivuutetaan myös ne perustellut syyt, miksi laissa on mahdollisuus ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla myös poikkeuksellisesti oleskelu ilman oleskelulupaa.

Monimuotoiset perheet -verkosto ei kannattanut kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin kumoamista. Perhetilanne ja lapsen etu pitäisi huomioida myös näissä tilanteissa ja lakia muutettaessa.

Familia ry ei kannattanut 15 §:n 2 momentin kumoamista, vaan piti hyvänä nykyisen lain tilaa, joka antaa mahdollisuuden hyväksyä ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä asumisaikaan hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Lapsen etu ja perhetilanne on huomioitava näissä tilanteissa lakia muutettaessa.

Foreign Specialists in Finland ry:n mukaan asumisaika B-tyyppin oleskeluluvalla tulisi laskea kokonaisuudessaan mukaan asumisaikaan, jos oleskelu Suomessa on ollut luonteeltaan jatkuvaa.

16 § Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanmatkat

Lausuntopalautteessa kannatettiin ulkomaanpäivien laskentatavan selkeyttämistä, mutta asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää pidettiin erityisesti työnsä vuoksi matkustaville liian vähäisenä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on kiitettävää, että esityksessä on huomioitu tarve yksinkertaistaa erityisesti aikarajoihin ja ulkomaanoleskeluihin liittyviä säännöksiä. Maahan muuttaneille on viestittävä selkeästi siitä, millä ehdoilla heillä on mahdollisuus hakea Suomen kansalaisuutta. Ehtojen täyttäminen edellyttää hyvin suunnitelmallista, tietoista ja tavoiteorientoitunutta toimintaa mm. kielenoppimisen ja matkustamisen kannalta.

Ulkoministeriön mukaan Suomen ulkomaanedustustoissa useammasta ulkomaankomennuksesta seuraavan yhtäjaksoisen palvelun kesto voi olla kahdesta kahdeksaan vuotta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan muutoksilla voi olla vaikutusta siihen, lähtevätkö kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ulkomaille esimerkiksi opiskelija- tai tutkijavaihtoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kyseessä on erittäin merkittävä puuttuminen ulkomaalaisen liikkumisvapautteen koko sinä aikana, kun oleskeluaikaa kerrytetään. Vaikutukset esimerkiksi ulkomaalaisen työuraan tai opintoihin olisivat kuitenkin merkittäviä. Esitetty 365 vuorokauden maksimiaika rajoittaa esimerkiksi mahdollisuutta työskennellä matkustamista vaativissa tehtävissä. Luonnoksen mukainen 90 vuorokauden rajoitus kansalaistamista edeltävänä vuonna estäisi esimerkiksi tutkinto-opiskelijaa toteuttamasta lukukauden kestäviä vaihto-ohjelmia.

Maahanmuuttoviraston mukaan on perusteltua, että asumisajan laskeminen aloitettaisiin kokonaan alusta yli viiden vuoden yhtäjaksoisen Suomen ulkopuolella oleskelun jälkeen, mutta esityksessä ei ole määritelty tarkemmin sitä, missä vaiheessa mainitun viiden vuoden enimmäisajan laskeminen aloitettaisiin. Esityksestä ei lisäksi ilmene, mihin 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun asumisajan pidentyminen ulkomaanpäivien ylittäessä 365 päivää perustuisi. Viraston mahdollisuudet valvoa hakijoiden ulkomaanmatkojen lukumäärää ja kestoa ovat rajalliset, ja muutoksilla saattaa olla vaikutuksia hakijoiden halukkuuteen ilmoittaa kansalaisuushakemuksessa kaikkia ulkomaanmatkojaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua, että Suomi pyrkii yhdenmukaistamaan sallittujen poissaolojen määrää muiden verrokkimaiden tasolle. Turvallisuusviranomaisten on vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida kansalaisuutta hakevan mahdollisesti aiheuttamaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jos hän on asunut suuren osan vaadittavasta asumisajasta ulkomailla. Viranomaiset eivät aina saa tietoa muissa maissa tehdyistä rikoksista.

Opetushallitus piti kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskemisen säännöksiä selkeytetään. Selkeyttäminen mahdollistaa sujuvamman kansalaishakemusten käsittelyn ja parantaa sääntelyn ymmärrettävyyttä myös kansalaisuuden hakijan näkökulmasta. Asumisaikaa laskettaessa opiskelu- ja tutkimustyöhön liittyvien ulkomaanjaksojen ei kuitenkaan pitäisi kuluttaa hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää, vaan tällaisia jaksoja pitäisi pystyä sisällyttämään edellytettynä asumisaikaan.

Turun hallinto-oikeus piti erittäin kannatettavana säännösten yksinkertaistamista siten, että myös monimutkaiseksi osoittautuneiden ulkomaanmatkojen laskentatavasta luovutaan.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta ei kannattanut sitä, että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Muutos ei tue ylirajaista elämäntapaa, joka muuttuu yhä tavallisemmaksi. Monet ihmiset asuvat ja työskentelevät useassa maassa samaan aikaan.

Suomi-Seura ry puolsi asumisaikana sallittujen ulkomaanmatkojen säätelyn yksinkertaistamista sekä ehdotettua luopumista yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan välisestä jaottelusta. Etenkin ulkosuomalaiset puolisoineen ovat kuitenkin usein hyvin liikkuva ihmisryhmä, jolle yli rajojen ulottuva elämä on arkipäivää. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähennys todennäköisesti vaikeuttaisi ulkosuomalaisten paluumuuttajien tai heidän puolisoitensa kansalaistamista tarpeettomasti esimerkiksi tapauksissa, joissa henkilön työ- tai perhetilanne vaatii oleskelua myös muissa maissa.

Monimuotoiset perheet -verkosto ehdotti, että enintään yhden kuukauden poissaolot eivät kuuluisi ehdotetun 365 vuorokauden laskentaan. Lyhyiden matkojen ilmoittamisesta aiheutuu kohtuutonta byrokratiataakkaa. Verkosto ehdotti myös 365 vuorokauden nostamista 500 vuorokauteen. Hyväksyttävien ulkomaanpäivien tulisi olla suhteessa vaadittavaan asumisaikaan. Lisäksi pitäisi säilyttää mahdollisuus viranomaisharkintaan painavan henkilökohtaisen syyn perusteella. Painava syy voi olla esimerkiksi lähiomaisen, kuten vanhemman tai lapsen terveys.

Familia ry piti hyvänä lainsäädännön selkiyttämistä, jotta kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan jatkuvuus tai katkeaminen on selkeää sekä kansalaisuutta hakevalle että viranomaiselle. On myös hyvä, että hakija voi itse määrittää poissaolojen pituuden, pysyen yhteensä hyväksyttävien ulkomaanpäivien sisällä. Yhdistys esitti kuitenkin, että alle kuukauden poissaolot eivät kuuluisi ehdotetun 365 vuorokauden laskentaan ja 365 vuorokautta nostettaisiin 500 vuorokauteen. Hakemuksen ratkaisemista edeltävälle vuodelle ehdotetusta kolmen kuukauden enimmäisajasta ulkomailla voitaisiin lisäksi luopua. Hyväksyttävien ulkomaanpäivien tulisi myös olla suhteessa vaadittavaan asumisaikaan sekä sisältää mahdollisuus viranomaisharkintaan.

Teknoliateollisuus ry:n mukaan ulkomaanpäivien laskutapa kaipaa selvennystä ja yksinkertaistamista. Monen suomalaisen, kansainvälisillä markkinoilla toimivan yrityksen työllistämän erityisasiantuntijan työnkuvaan kuuluu kuitenkin runsaasti matkustamista. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaisen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Tekniikan Akateemisten mukaan asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien osalta ehdotettavat muutokset tarkoittaisivat käytännössä sitä, että työssään menestynyttä ja matkustavaa erityisosaajaa rangaistaisiin siitä, että tämä on käytettävissä suomalaisen työnantajan hyödyksi. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaisen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Keskuskauppakamarin mukaan tarve täsmentää ulkomaanpäivien laskutapaa on ymmärrettävä. Monen suomalaisen, kansainvälisillä markkinoilla toimivan yrityksen työllistämän erityisasiantuntijan työnkuvaan kuuluu runsaasti matkustamista, eikä työnsä tekemisestä saisi rangaista kansalaisuuden asumisaikaa laskettaessa. Siksi suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaisen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Suomen Ekonomien mukaan työssään menestynyttä ja matkustavaa erityisosaajaa käytännössä rangaistaisiin siitä, että tämä on käytettävissä suomalaisen työnantajan hyödyksi. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaisen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Mobile Futures -tutkimuskonsortion mukaan laskennan muutos vaikuttaa etenkin ylirajaisten perheiden mahdollisuuksiin ylläpitää yhteyksiä molempiin kotimaihin. Tiedetään, että ylirajaisilla perheillä erilaisia

hoivavastuita yli rajojen ja että ihmisten on vaikeaa saada vanhempiaan edes vierailemaan. Asumisaikatiukennus ei lisäksi sido erityisosaaajia ja startup-yrittäjiä Suomeen, vaan kynnys hakeutua muualle säilyy matalana. Ulkomaanpäivien vähentäminen osuu erityisesti niihin siirtolaisiin, jotka ovat jo valmiiksi kaikista heikoimmassa asemassa, esimerkiksi pakolaisiin.

Suomen startup-yhteisö ry:n mukaan monessa startup-yrityksessä kovatasoiset asiantuntijat matkustavat työnsä puolesta paljon. Lakiuudistus rankaisisi tällaisia asiantuntijoita ja tekisi Suomesta vähemmän houkuttelevan kohteen erityisasiantuntijoiden työperäiselle maahanmuutolle. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäviksi poikkeuksiksi.

Foreign Specialists in Finland ry:n mukaan uusi asumisajan laskentamenetelmä tarjoaa hakijoille enemmän joustavuutta ja varmuutta. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrästä tulisi kuitenkin poiketa esimerkiksi töistä, opiskelusta ja yritystoiminnasta johtuvan matkustamisen perusteella. Sallittujen poissaolojen 90 vuorokauden määrä vuoden ennen hakemuksen ratkaisemista olisi muutettava 90 vuorokauden määräajaksi ennen hakemuksen jättämistä.

18 § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan lakia tulisi selventää niin, että tilanteissa, joissa viranomaisen virheen takia asumisajan alkaminen viivästyy merkittävästi eli turvapaikka myönnetään alkuperäisillä syillä vasta ylikansallisiin viemisen jälkeen tai uusintahakemuksen perusteella, tulisi viranomaisella olla velvollisuus ja kansalaisuuslaissa tulisi vähintään olla mahdollisuus poiketa asumisaikaedellytyksestä esimerkiksi muun erittäin painavan syyn perusteella.

Familia ry ei kannattanut asumisajan nostamista yhdellä vuodella sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään lyhyempää asumisaikaa. Kansalaistamisen venyminen voi aiheuttaa perusteetonta epäluottamusta ja yhteen kuulumattomuuden tunnetta ympäröivään yhteiskuntaan.

18 a § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täytyessä

Lausuntopalautteessa arvioitiin, että mahdollisuus poiketa asumisajasta kannustaa kielen opiskeluun.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on hyvä, että tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamalla voi hakea kansalaisuutta viiden vuoden maassa asumisen jälkeen. Käytännössä vaikuttaisi siltä, että asumisaikaedellytys on tosiasiaassa viisi vuotta. Viiden ja kahdeksan vuoden asumisaikaedellytyksen eroa olisi perusteluissa syytä avata seikkaperäisemmin.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan yleisen asumisajan pidentyminen viidestä kahdeksaan vuoteen näkyisi todennäköisesti siinä, että entistä suurempi osa hakijoista täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen asumisaikaedellytystä ja hyödyntäisi 18 a §:n poikkeamismahdollisuutta.

Suomen Asianajajaliitto piti kannatettavana kielitaitoedellytyspoikkeuksen säilyttämistä, vaikkakin viiteen vuoteen pidennettynä. Asianajajaliitto kiinnitti yleisesti huomiota kielitaitovaatimukseen liittyen siihen, että kotouttamispalveluita ja tasokkaita Suomen kielen kielikursseja tulee olla riittävästi saatavilla, jotta kielitaitoedellytys on käytännössä hakijoille saavutettavissa.

Tekniikan Akateemisten mukaan poikkeusperusteita tulisi laajentaa erityisesti kielitaitoedellytyksen osalta, koska tällainen poikkeus kannustaa suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Suomen Ekonomit kannatti luonnoksessa esitettyjä poikkeuksia yleiseen asumisaikaedellytykseen. Erityisesti asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täyttyessä kannustaa Suomeen asettuneita aktiiviseen suomen tai ruotsin kielen opiskeluun, kun tasovaatimus säilytetään nykyisellä tasolla hankkeen toisessa osassa (SM055:00/2023). Tällainen poikkeus kannustaa aktiiviseen suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Suomen startup-yhteisön mielestä poikkeukset yleiseen asumisaikaedellytykseen ovat kannatettavia. Poikkeusperusteita voitaisiin laajentaa myös kielitaitoedellytyksen osalta, koska näin kannustettaisiin aktiiviseen suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Foreign Specialists in Finland ry:n mukaan on hyvä, että asumisaikaedellytyksestä voidaan edelleenkin poiketa kielitaitoedellytyksen täyttämisen perusteella. Tämä kannustaisi monia Suomeen asettuneita työntekijöitä nopeuttamaan suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimista. Asumisajan pidentäminen neljästä vuodesta viiden vuoteen poistaa kuitenkin osan poikkeuksen tarjoamasta kannustimesta ja siten pikemminkin hidastaa integraatiota kuin helpottaa sitä.

20 § Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

(Pykälän nykyinen otsikko on ”Kansainvälistä suojelua saavan tai tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset”.)

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotetut muutokset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaviin hakijoihin, joiden kansalaisuuden saamista kuuluisi helpottaa.

Oikeusministeriön mukaan esityksessä ei ole perusteluja sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisaika piteneisi merkittävästi enemmän kuin muiden ryhmien kohdalla. Kokonaisvaikutus kansainvälistä suojelua saaviin olisi yksiselitteisesti kielteinen. Esityksessä tulisi kattavammin arvioida kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaedellytystä koskevan poikkeuksen poistamista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteiden kannalta sekä perustella ehdotukset asianmukaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaisilla muutoksilla on eniten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin, mutta heilläkin olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden oleskeluluvalla asumisen jälkeen, jos suomen tai ruotsin kielen taito olisi tyydyttävä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistaminen voi koskea potentiaalisesti taiteilijoita ja kulttuurialan ammattilaisia. Mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua on korostunut taiteen ja kulttuurin alalla erityisesti Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan jälkeen.

Oikeuskanslerin mukaan luonnoksessa ei arvioida kovin täsmällisesti sitä, missä määrin nyt ehdotetut toimet ovat yhteensopivia kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien kanssa. Erityisesti kysymyksiä herää kansainvälistä suojelua saavien hakijoiden asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisesta. Myös kansalaisuudettomat henkilöt nauttivat kansainvälisessä oikeudessa erityistä suojaa, johon Suomi on monin tavoin sitoutunut. Hallituksen esityksessä olisi syytä selostaa vielä tarkemmin se, mitä vaikutuksia

asumisajan pidentämisellä olisi näihin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin sekä se, miksi heidän oikeudelliseen asemaansa ehdotetaan muutosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan on erityisen ongelmallista, että muutokset johtaisivat pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön asumisaikavaatimuksen kaksinkertaistumiseen. Kun otetaan huomioon myös asumisajan alkamista koskeva muutos, turvapaikkaa hakenut henkilö on saattanut oleskella Suomessa yli kymmenen vuotta voidessaan hakea kansalaisuutta. On kyseenalaista, olisiko säännös kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukainen.

Suomen Asianajajaliitto kiinnitti huomioita siihen, että Suomi on sitoutunut helpottamaan pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Hakijalta joka tapauksessa vaaditaan kielitaito- ja nuhteettomuusedellytys, joten kansalaisuuden saaminen ei ole automaatio. Pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen henkilön tavoitteena ei ole ollut saapua Suomeen tavoitteenaan saada kansalaisuus. Esitetyn kaltaisella asumisaikaedellytyksen muutoksella ei ole vaikutusta Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään.

UNHCR:n mukaan kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien lyhyempi asumisaika pitäisi säilyttää nykyisellään. Ehdotettavilla muutoksilla voi olla kielteistä vaikutusta pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden kotoutumiseen.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta vastusti kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista. Kansainvälistä suojelua saavilla ei ole muiden maahan muuttaneiden tapaan samanlaisia mahdollisuuksia palata kotimaahansa. Kuulumisen kokemus suomalaiseen yhteiskuntaan ja yhteiskunnallinen osallistuminen on heikompaa. Kansainvälistä suojelua saavien osalta kansalaisuus on erityisen tärkeä keino sitouttaa suomalaiseen yhteiskuntaan.

Pakolaisneuvonta ry vastusti luonnoksessa ehdotettuja asumisajan huomattavaa pidentämistä ja kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskevien erityissäännösten poistamista. Kansainvälistä suojelua saavien asemaa ehdotetaan heikennettäväksi merkittävästi ja selkeästi eniten myös suhteessa muihin hakijoihin. Ehdotukset lisäävät eriarvoisuutta vaikeuttamalla ja hidastamalla kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen. Luonnoksessa ei tuoda esiin mitään tarvetta tai perustetta asumisajan merkittävälle pidentämiselle eikä sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien asemaa heikennetään ja millä perusteella laista poistetaan Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvat erityissäännökset ja helpotukset.

Suomen Pakolaisapu ei kannattanut esitettyjä muutoksia ja suositti, että kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaedellytykseen ei tehdä ehdotettuja muutoksia. Jos muutoksia päätetään kuitenkin edistää, kansainvälistä suojelua saavat tulisi rajata ehdotettujen muutosten ulkopuolelle. Lähtökohtaisesti pakolaistaustaisten ihmisten tosiallinen elämä on Suomessa, kun kotimaahan ei voida enää palata. Myös kansalaisuudettomien henkilöiden asumisaika tulisi pitää nykyisessä neljässä vuodessa.

Kirkkohallitus esitti harkittavaksi, että kansainvälistä suojelua saavilta vaadittavaa lyhennettäisiin selvästi ehdotetusta. Kansainväliset sopimukset vaativat helpottamaan kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamista.

Familia ry ei kannattanut asumisajan nostamista yhdellä vuodella sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään lyhyempää asumisaikaa. Kansalaistamisen venyminen voi aiheuttaa perusteetonta epäluottamusta ja yhteen kuulumattomuuden tunnetta ympäröivään yhteiskuntaan.

Mobile Futures -tutkimuskonsortion mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikapoikkeus ei ole linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa, joista kaikki poikkeavat asumisajasta. Pakolaissopimuksessa

edellytetään pakolaisten kansalaistamisen helpottamista. Kansalaisuussopimuksessa pakolaiset on lueteltu helpotettavien ryhmien joukossa ilman erontekoa muihin lueteltuihin ryhmiin.

20 a § Kiireellinen käsittely

Lausunnoissa kannatettiin lakisääteistä enimmäisaikaa kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle, mutta esitettiin myös kysymyksiä kiireellisen käsittelyn toteutumisesta ja toimen riittävydestä kansainvälisten veloitteiden täyttämiseksi.

Oikeusministeriön mukaan luonnoksessa on kokonaisuutena katsottuna esitetty heikennyksiä kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asemaan, vaikka uutta enimmäiskäsittelyaikaa on perusteltu näiden ryhmien tarpeellisenä positiivisena erityiskohteluna.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan lisäys hakemuksen käsittelyn enimmäiskestosta on tärkeä taiteen ja kulttuurin toimialan toimijoiden näkökulmasta. Mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua on korostunut taiteen ja kulttuurin alalla erityisesti Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan jälkeen. Käsittelyaikojen lyhentäminen vaatii toteutuakseen myös resursseja viranomaisille hakemuksen käsittelyyn.

Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esityksessä olisi tarpeen arvioida sitä, riittääkö kiireellisen käsittelyn vaatimus täyttämään Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet.

Oikeusasiamiehen mukaan pyrkimys nopeuttaa kansalaisuushakemusten käsittelyä on sinänsä kannatettava. Jatkovalmistelussa voisi kuitenkin tarkemmin selvittää sitä, täyttääkö pelkkä kiireellinen käsittely pakolaissopimuksen 34 artiklan vaatimuksen kansalaistamisen helpottamisesta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin myös Maahanmuuttoviraston realistisia mahdollisuuksia käsitellä asiat ehdotetulla tavalla. Käsittelyaikoja koskevien tehostesäännösten merkitys vesittyy, jos niitä ei tosiasiaa kyetä noudattamaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vuoden määräaika kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien hakemusten kiireelliselle käsittelylle on varsin pitkä, minkä lisäksi säännöksiin sisältyy runsaasti poikkeamisen mahdollisuuksia. Säännösten käytännön merkitys jäänee vähäiseksi, eikä niiden voida katsoa täyttävän kansainvälisen sääntelyn vaatimusta kansalaistamisen helpottamisesta tai nopeuttamisesta.

Maahanmuuttovirasto toivoisi täsmennystä siihen, mistä käsittelyajan laskeminen aloitetaan ja millaisissa tilanteissa käsittelyajan katsottaisiin katkenneen. Uusi lakisäätäinen käsittelyaika vaatii järjestelmäkehitystä käsittelyajan laskentaan. Käsittelyaikalaskuri jäisi toteutettavaksi muutosten voimaantulon jälkeen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitys kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä tukevasta lakisäätisestä enimmäiskäsittelyajasta on kannatettava.

Opetushallitus kannatti uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansainvälistä suojelua saavien osalta. Hallituksen esityksen mukaan pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2023 ollut lähemmäs 800 vuorokautta, kun taas Suomen kansalaisten puolisoiden kansalaisuushakemukset on käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa.

Asianajajaliiton mukaan kiireellisen käsittelyn tavoite on sinänsä kannatettava, mutta Maahanmuuttovirastolle tulee olla todelliset resurssit noudattaa kiireellistä käsittelyaikaa. Edelleen

vaarana on, että vastaavat muiden kansalaisuutta hakevien käsittelyajat pidentyvät entisestään. Käsittelyajat ovat tällä hetkellä kansalaisuusasioissa erittäin pitkiä, jopa useita vuosia.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta kannatti lakisäätteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle. On tärkeää, että yksilön asiat saadaan nopeasti ratkaistua. Viranomaisten työn tehostaminen on hyvä tavoite. Nopeampi päätöksenteko kansalaisuudesta edistäisi ihmisten mahdollisuuksia kotoutua ja työllistyä nopeammin.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan on sinänsä kannatettavaa, että lakiin kirjataan enimmäiskäsittelyaikavelvoite kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle. Ehdotettu enimmäisaika, yksi vuosi eli 12 kuukautta on liian pitkä ja huomattavasti pidempi kuin useiden muiden hakijaryhmien kansalaisuushakemusten käsittelyajat. Enimmäiskäsittelyajan tulee olla lyhyempi ja lisäksi käsittelyajan tosiasiallisen merkityksen turvaamiseksi tulee määrätä seuraamus, jos käsittelyaikaa ei noudateta.

Suomen Pakolaisapu piti hyvänä asiana hakemusten käsittelyn enimmäiskeston kirjaamista lakiin mutta katsoi, ettei se ole riittävä toimi pakolaisten ja kansalaisuudettomien kansalaistamisen helpottamiseksi. Käsittelyajan kirjaaminen ei lisäksi takaa toteutumista käytännössä, ellei Maahanmuuttovirastolle varata riittävästi resursseja.

ULPU ry esitti harkittavaksi menettelyä, joka mahdollistaisi ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden puolisojen kansalaisuushakemusten käsittelyn kiireellisenä, jos ulkoasiainhallinto suunnittelee virkahenkilön siirtoa ulkomaille eikä hakemuksen käsittelyä ole kohtuullisen käsittelyajan aikana saatu ratkaistua. Käsittelyajat ovat tällä hetkellä noin kuudesta 29 kuukauteen. Pitkät käsittelyajat voivat estää tai viivästyttää pätevän virkahenkilön hakeutumista hänelle soveltuviin tehtäviin, siirtymistä valtion tehtäviin ulkomaille sekä vaikeuttaa pätevän ja parhaiten soveltuvan henkilön valintaa erilaisiin ulkomaanedustuksen tehtäviin.

Kirkkohallituksen mukaan ei ole varmuutta siitä, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelyajat lyhenisivät olennaisesti.

Mobile Futures -tutkimuskonsortion mukaan vain ehdotettua tiukempi käsittelyaikavaatimus pakottaisi viranomaisen kohdistamaan enemmän resursseja hakemusten käsittelyyn. Tavanomaisen lisäselvityspyynnön ei tule katkaista käsittelyajan laskua. Nykyiset pitkittyneet käsittelyajat luultavasti johtuvat ainakin osittain erityisen monimutkaisista tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista.

22 § Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Suomi-Seura ry ei pitänyt kannatettavana Suomen kansalaisten puolisojen asumisajan pidentämistä vaan suositteli tämän ryhmän asumisajan pitämistä ennallaan neljässä vuodessa. Suomen kansalaisten puolisojen asumisajan nostaminen neljästä vuodesta viiteen vuoteen hankaloittaisi ulkosuomalaisten ulkomaalaisten puolisojen pysyvää asettumista Suomeen. Voidaan pitää todennäköisenä, että muutoksen vaikutukset ulkosuomalaisten paluumuuttoaikeisiin olisivat negatiivisia. Lakiesitykseen voitaisiin lisätä syntyperäisten Suomen kansalaisten jälkeläisten osalta poikkeus, jossa vaadittu asumisaika ei nousisi lainkaan tai ainakaan niin merkittävästi kuin nykyisessä esitysluonnoksessa.

Familia ry ei pitänyt Suomen kansalaisen puolison asumisajan muutosta neljästä viiteen vuoteen perusteltuna. Aikaisempi mahdollisuus kansalaistamiseen tukisi Suomen kansalaisen puolison kotoutumista ja koko perheen kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Kahden kulttuurin perheiden on useamman kotimaansa vuoksi helpompi ajatella muuttavansa toiseen maahan.

Monimuotoiset perheet -verkoston mukaan muutos Suomen kansalaisen puolison asumisaikaan ei ole perusteltu. Kiristykset voivat saada perheitä muuttamaan toisen puolison kotimaahan tai kolmanteen maahan, mikä voi olla haitallista Suomen työvoimakehityksen kannalta. Jos edustuston työntekijän puolisolle kansalaistamiseen riittää kaksi vuotta, saman tulisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta riittää myös muille Suomen kansalaisten puolisoille.

22 a § Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen

Suomen edustuston työntekijän puolison lyhyempää asumisaikaa pidettiin toisaalta tarpeellisena, mutta esiin nostettiin myös kysymys yhdenvertaisuudesta.

Oikeusministeriön mukaan esityksessä tulisi perustella kattavammin, miksi Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puoliset ovat ainoana poikkeuksena sellainen ryhmä, jolle positiivinen erityiskohtelu on perusteltavissa.

Ulkoministeriön mukaan Suomen ulkomaanedustustoon palvelussuhteessa olevan virkamiehen puolison asumisaikaa koskeva poikkeus on erittäin myönteinen, koska ulkoasiainhallinnon virkamiehet toimivat Suomen valtion edustajina ulkomailla ja heidän puolisoitensa on sen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta ei kannattanut erillistä poikkeusperustetta Suomen edustuston työntekijän puolisolle, sillä se nähtiin syrjivänä ja epätasa-arvoisena. Muutos kohdistuu nimenomaan hyväosaiseen väestöosaan. Jos poikkeusta ei voida perustella kansainvälisellä yhtenevällä käytännöllä, sille ei ole perusteita.

Ulkoministeriön puoliso yhdistys ULPU ry piti erittäin tärkeänä, että laki mahdollistaa poikkeuksen, jonka mukaan henkilölle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kahden vuoden asumisajan perusteella, jos hänen puolisonsa on Suomen kansalainen ja toimii Suomen ulkoasiainhallinnon virkatehtävissä mukaan lukien diplomaattisen edustuston, siihen rinnastettavan muun edustuston tai konsulaatin tehtävät. Näin vahvistetaan voimassa olevan lain soveltamiseen liittyvää nykyistä käytäntöä ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden puolisoitensa kohdalla ja tehdään lain soveltamisesta nykyistä selkeämpää. Poikkeaminen asumisaikavaatimuksesta poistaa tarpeettomia esteitä pätevän henkilöstön siirtymisessä valtion tehtäviin ulkomaille sekä lisää tasa-arvoisuutta työntekijöiden, heidän puolisoitensa ja perheidensä välille.

Kirkkohallitus kiinnitti huomiota siihen, että ulkomailla työskentelee myös suomalaisten ja kansainvälisten yritysten suomalaisia työntekijöitä sekä kirkon lähetysjärjestöjen ja kehitysyhteistyöjärjestöjen henkilöstöä, jotka saattavat avioitua ulkomaalaisen kanssa. Näidenkin ulkomaalaisten puolisoitensa kohdalla tulisi pohtia alennettua asumisaikaa.

Familia ry ei kannattanut Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeamista. Muutos asettaisi ihmiset ja perheet eriarvoiseen asemaan puolison työpaikan ja asemansa vuoksi.

23 § Kanssakäijän osalta tehtävät poikkeukset

Oikeuskanslerin mukaan lapsen oikeuksien kannalta ensisijaista on suojata lapsia sellaisinaan eikä sitoa heidän oikeudellista asemaansa perheen asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lapsen asumisajan pidentämistä ei voida pitää perusteltuna. On lapsen edun mukaista, että hänellä on sama kansalaisuus kuin hänen huoltajallaan ja että hänen oleskelunsa pysyvyys Suomessa on turvattu.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä. Esityksessä kansalaisuutta ei ymmärretä lapsen oikeutena ja lapsen osallisuuteen ja osallistumiseen, kehittyvään identiteettiin ja kansalaiseksi kasvamiseen vaikuttavana tekijänä.

Suomen Pakolaisavun mukaan 15 vuotta täyttäneiden asumisajan pidentämiselle ei ole riittäviä perusteita, ja se suositti, että kansalaistamista varten edellyttävä asumisaika pidetään nykyisessä neljässä vuodessa. Koska lapset hakevat usein kansalaisuutta osana vanhempiensa hakemusta, muutosten myötä erityisesti moni pakolaisaseman saanut lapsi saisi kansalaisuuden huomattavasti nykyistä myöhemmin tai vasta silloin, kun lapsi on riittävän vanha hakemaan kansalaisuutta itsenäisesti.

Monimuotoiset perheet -verkosto katsoi, että lapsen kansalaistamisen ei tulisi olla sidoksissa hänen vanhempansa kansalaistamiseen. Lasten asumisaika voisi olla neljä vuotta, joka on erittäin pitkä aika lapsen tai nuoren elämässä.

Familia ry ei kannattanut asumisajan nostoa yhdellä vuodella sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään lyhyempää asumisaikaa. Kansalaistaminen vahvistaa kuuluvuutta yhteiskuntaan ja luo turvallista pohjaa lapsen tulevaisuudelle ja yhdenvertaiselle osallisuudelle Suomessa. Lapsen kansalaistamisen ei lisäksi tulisi olla sidoksissa hänen vanhempansa kansalaistamiseen ja vanhemmalta vaadittavan asumisajan ja muiden edellytysten saavuttamiseen.

24 § Lapsen kansalaistaminen

Oikeuskanslerin mukaan lasten oikeuksien näkökulmasta luonnoksessa jää epäselväksi, mitä vaikutuksia ehdotuksilla on lapsiin, joilla ei ole perhettä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lapsen asumisajan pidentämistä ei voida pitää perusteltuna. On lapsen edun mukaista, että hänellä on sama kansalaisuus kuin hänen huoltajallaan ja että hänen oleskelunsa pysyvyys Suomessa on turvattu.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä. Esityksessä kansalaisuutta ei ymmärretä lapsen oikeutena ja lapsen osallisuuteen ja osallistumiseen, kehittyvään identiteettiin ja kansalaiseksi kasvamiseen vaikuttavana tekijänä.

Suomen Pakolaisavun mukaan 15 vuotta täyttäneiden asumisajan pidentämiselle ei ole riittäviä perusteita, ja se suositti, että kansalaistamista varten edellyttävä asumisaika pidetään nykyisessä neljässä vuodessa. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu erikseen ehdotettujen muutosten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneisiin, kansalaisuudettomiin tai yksin maahan tulleisiin lapsiin.

Monimuotoiset perheet -verkosto ehdotti, että lasten asumisaika voisi olla neljä vuotta, joka on erittäin pitkä aika lapsen tai nuoren elämässä. Myös entisten Suomen kansalaisten asema ja mahdolliset muutokset kaksoiskansalaisuuteen pitäisi ottaa arvioissa huomioon.

Familia ry ei kannattanut asumisajan nostamista yhdellä vuodella sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään lyhyempää asumisaikaa. Kansalaistaminen vahvistaa kuuluuutta yhteiskuntaan ja luo turvallista pohjaa lapsen tulevaisuudelle ja yhdenvertaiselle osallisuudelle Suomessa.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Oikeusministeriön mukaan on tarpeen pohtia, miten suojataan Suomessa asuvien, Suomen kansalaisuutta tavoittelevien henkilöiden oikeutettuja odotuksia. Vaihtoehtona voitaisiin harkita muutosten porrastamista tai esimerkiksi sitä, että ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin niihin kansalaisuushakemuksiin, joiden osalta asumisajan laskeminen on aloitettu lain voimaantulon jälkeen.

Maahanmuuttoviraston mukaan esitetyt uudistukset edellyttävät lukuisia muutoksia ulkomaalaisasioiden uma-asiainkäsittelyjärjestelmään ja Enter Finland -palveluun. Realistinen tavoite muutosten voimaantulolle olisi viraston arvion mukaan syys-lokakuu 2024.

Foreign Specialists in Finland ry:n mukaan siirtymäsäädöksissä tulisi todeta käsittelyssä oleviin hakemuksiin sovellettavan voimassa olevaa lakia. Uusia säännöksiä pitäisi soveltaa vireillä olevaan hakemukseen, jos se johtaisi hakijan kannalta edullisempaan lopputulokseen.

Tiivistelmä tarkemmista kommentteista lausunnonantajittain

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että lausuntoaika oli tavanomaista lyhyempi. Sen vuoksi ministeriön lausunnossa ei pystytty kattavasti käymään läpi kaikkia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia.

Oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, minkälaisia tavoitteita ja tarkoituksia esityksen antamisella pyritään edistämään. Tällainen epäselvyys vaikeuttaa esityksen valtiosääntöistä arviota. Esitysluonnoksessa ei kuvata, mitkä ovat ne nykytilan ongelmat, joihin muutoksilla pyritään vaikuttamaan. Siitä ei käy ilmi, miten kansalaistamisen edellytysten tiukentaminen tukee kotoutumista. Kansalaisuuslain aiemmissa esitöissä (PeVM 8/2010 vp) kotoutumista on pyritty edistämään lyhyemmällä asumisajalla. Lisäksi ei selviä, mitä turvallisuuteen liittyvät riskit ovat ja miten esitetyt muutokset edesauttavat niiden huomioimista. Hallituksen esityksen tavoitteet on esitettävä konkreettisina. Esityksessä tulee valtiosääntöisistä syistä perustella selkeämmin, että ehdotetuilla muutoksilla on hyväksyttävä tavoite ja että ne ovat tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että asumisajan pidennykset vaihtelevat merkittävästi eri ryhmien osalta. Käytännössä turvapaikanhakijana maahan tulleen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön tulisi asua maassa yli kaksinkertainen aika nykyiseen verrattuna ennen kuin hänelle voitaisiin myöntää Suomen kansalaisuus. Esitysluonnoksessa ei ole perusteluita sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asumisaika pitenis merkittävästi enemmän kuin muiden ryhmien kohdalla. Kokonaisvaikutus kansainvälistä suojelua saaviin olisi yksiselitteisesti kielteinen.

Esityksessä tulisi kattavammin arvioida kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaedellytystä koskevan poikkeuksen poistamista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kannalta sekä perustella

ehdotusta asianmukaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn näkökulmasta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Erilainen kohtelu on oikeutettua vain, jos tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen tai syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Esitysluonnoksen mukaan uusi enimmäiskäsittelyaika kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle olisi tarpeellista positiivista erityiskohtelua. Kokonaisuutena katsottuna esitysluonnoksessa kuitenkin esitetään heikennyksiä kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asemaan.

Uudessa 22 a §:ssä olisi esitysluonnoksen mukaan kyse Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puolisoiden positiivisesta erityiskohtelusta. Tämä olisi ainoa ryhmä, jolle ei esitettäisi tiukennusta. Esityksessä tulisi perustella kattavammin, miksi nämä puoliset ovat sellainen ryhmä, jolle positiivinen erityiskohtelu on aiheellinen.

Oikeusministeriö käsitteli lausunnossaan myös voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä. Suomen kansalaisuutta tavoitteleville henkilöille on saattanut syntyä oikeutettuja odotuksia siitä, että he kansalaisuuslain asumisaikadellytyksen täytettyään voisivat saada Suomen kansalaisuuden. Myös perustuslakivaliokunta on arvioinut oikeutettujen odotusten riittävää suojaa käsitellessään eläkejärjestelmän muutoksia. Oikeusministeriön mukaan on tarpeen pohtia, miten suojataan Suomessa asuvien, Suomen kansalaisuutta tavoittelevien henkilöiden oikeutettuja odotuksia. Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita muutosten porrastamista tai esimerkiksi sitä, että ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin niihin kansalaisuushakemuksiin, joiden osalta asumisajan laskeminen on aloitettu lain voimaantulon jälkeen.

Vaikutuksia tulisi arvioida myös erilaisessa, mahdollisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien osalta (esim. ikä, terveydentila tai vammaisuus). Vaikutuksia kansainvälisiin osajiin on arvioitu kattavasti, sitä vastoin vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin ei ole arvioitu vastaavassa määrin, vaikka näihin ryhmiin kuuluvat ovat useammin haavoittuvassa asemassa. Esityksessä olevaa vaikutusarviointia tulisi täydentää.

Esitysluonnosta tulee täydentää selostamalla tulevien, samaan kokonaisuuteen kuuluvien kansalaisuuslain muutosten keskeinen sisältö. Tämä on tarpeen, jotta kansalaisuutta koskevaan sääntelyyn ehdotettavista muutoksista saadaan kokonaiskuvat ja voidaan asianmukaisella tavalla arvioida ehdotettuja muutoksia valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Oikeusministeriö kiinnitti myös huomiota tarpeeseen arvioida huolellisesti esitysten yhteisvaikutukset.

Perustuslain 22 § sisältää perusoikeuksien edistämismääräyksen. Esitysluonnoksessa valittu näkökulma sen käsittelylle on turhan kapea. Ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin tarkastellaan vain rajatusti. Sitä olisi syytä täsmentää esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja eri ryhmille asetettujen eri mittaisten asumisajan pidennysten osalta.

Esityksessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin. Yleissopimus lapsen oikeuksista tulisi huomioida kokonaisuudessaan, mukaan lukien sen kansalaisuutta koskevat määräykset, samoin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 24 artiklan 3 kappale, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Esityksessä olisi arvioitava muutosten vaikutukset erityisesti kansalaisuudettomiin lapsiin ja lapsiin, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Hallintoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava päätöksiä.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ei ole juurikaan kuvattu sitä, miten asumisajan pidentäminen vaikuttaisi ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai heidän oikeuteensa saada erilaisia palveluita ja etuuksia heidän oleskellessaan Suomessa ilman kansalaisuutta nykyistä pidemmän ajan. Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset saavat kotikunnan, jos he täyttävät kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetty edellytykset. Monet oikeudet ja velvollisuudet, etuudet ja palvelut on muussa lainsäädännössä kytketty kotikuntaan. Esimerkiksi oppivelvollisuus on oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n mukaan vain sellaisilla henkilöillä, joilla on kotikunta. Myös esimerkiksi kunnallis- ja aluevaalien osalta voisi todeta erikseen, että ihmisten kansalaisuudella ei ole vaikutusta niihin osallistumiseen.

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 säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin, minkä lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Luonnoksessa ei ole selkeästi arvioitu tietojärjestelmiin kohdistuvien muutosten mahdollisia vaikutuksia tiedonhallintaan, kuten tietoaineistoihin tai tietojen saantiin ja luovutuksiin.

Valtiovarainministeriön mukaan esityksessä tulisi joko selkeästi todeta muutokset tai vaihtoehtoisesti mainita, jos toiminnan ja tietojärjestelmän muutosten osalta ei aiheudu tiedonhallinnan muutosvaikutuksia. Näin osoitettaisiin, että tiedonhallintaan liittyviä asioita on arvioitu, jolloin voidaan varmistua siitä, että sisäministeriö on täyttänyt esityksen valmistelussa tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin vaatimuksen.

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

Valtiovarainministeriön mukaan esityksessä tulisi arvioida ainakin karkealla tasolla esityksen vaikutuksia kansalaisuushakemuksien kappalemäärään ja siten käsittelystä muodostuviin kustannuksiin ja maksutulokertymään. Valtiovarainministeriö totesi myös, että määräraharesursoinnista päätetään osana talousarvio- ja JTS-päätöksentekoa. Hallitusohjelman mukaisesti kansalaisuuslain sekä ulkomaalaislain uudistamiseen on sisäministeriölle varattu valmisteluresursseja 0,8 miljoonaa euroa vuonna 2024, 0,7 miljoonaa euroa vuonna 2025 sekä 0,5 miljoonaa 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.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö kannatti ehdotusta, joka koskee Suomen ulkomaanedustustoon palvelussuhteessa olevan virkamiehen puolison asumisaikaa. Ulkoasiainhallinnon virkamiehet toimivat Suomen valtion edustajina ulkomailla, ja heidän puolisoitensa on sen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä.

Suomen ulkomaanedustustoissa useammasta ulkomaankomennuksesta seuraavan yhtäjaksoisen palvelun kesto voi olla kahdesta kahdeksaan vuotta, mikä pyydettiin huomioimaan myös ehdotettavan 16 §:n osalta.

Esitysluonnoksen mukaan viiden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella katkaisee asumisajan laskemisen.

Suomen valtion eduksi ulkomaanedustustoissa työskennellessään ulkoasiainhallinnon virkamies on edelleen palvelussuhteessa ministeriöön. Siteet Suomeen eivät katkea ulkomaankomennuksen pituudesta riippumatta. Virkamiesten puolisoilla on tärkeä rooli Suomen edustajien perheenjäsenenä, ja he ovat hyödyksi Suomen valtion toiminnalle.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ei ole juurikaan kuvattu vaikutuksia kotoutumiseen, vaikka keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu kotoutumisen edistäminen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella kansalaisuudella on kannustinvaikutuksia erityisesti tilanteissa, joissa asumisaikaedellytys on pituudeltaan lyhyehkö. Kannustinvaikutus kuitenkin heikkenee tai häviää asumisaikaedellytyksen pidetessä.

Esitysluonnokseen sisältyy mahdollisuus saada kansalaisuus viiden vuoden asumisajan jälkeen, jos kielitaitoedellytys täyttyy, ja tämä voisi tutkimuskirjallisuuden perusteella toimia kannustimena kieliopintoihin. Kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys on niin pitkä, että tutkimusnäytön perusteella se voi heikentää kotoutumiseen kannustavaa vaikutusta.

Luonnokseen sisältyvillä muutoksilla on eniten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin. Tosin heilläkin olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden oleskeluluvalle asumisen jälkeen, jos suomen tai ruotsin kielen taito olisi tyydyttävä.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että jotkut voivat pitää kansalaisuutta vain käytännöllisenä asiana, mutta tätä ei ole taustoitettu tutkimus- tai muulla tietoperustalla. Tällainen arvio on myös ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisuuden saamisen mahdollisuus voisi kannustaa kotoutumiseen. Arvio olisi perusteltava luotettavilla tiedonlähteillä, jos huomio halutaan pitää mukana perusteluissa.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia perheenyhdistämiseen, koska perheenkokoajana toimivaan Suomen kansalaiseen ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Monelle pienituloiselle perheenyhdistäminen voi olla mahdotonta muutoin kuin Suomen kansalaisuuden saamisen jälkeen. Perheenyhdistämisen vaikeutumisen lisäksi on myös sukupuolispesifejä vaikutuksia, koska naisten työllisyysaste ja tulot ovat keskimäärin miehiä alhaisempia. Asumisaikaedellytyksen nostaminen vaikeuttaisi välillisesti erityisesti naisten mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen.

Maahanmuuttajanaiset hyötyvät miehiä enemmän mahdollisuudesta nopeaan kansalaistamiseen. Erityisesti naisilla kansalaisuuden saamisen ja työllisyyden yhteys oli vahva maissa, joissa kansalaisuuden edellytykset ovat muita maita helpommat täyttää.

Esitysluonnoksen mukaan myös 15 vuotta täyttäneiden asumisaikaa nostettaisiin vuodella. Kansalaisuutta hakevien lasten tilanne tulisi ilmaista selkeämmin perustelutekstissä. Esityksessä olisi huomioitava myös alaikäisenä ilman huoltajaa tulleet lapset. Pysyvät oleskeluluvat ja kansalaisuus edistävät vakautta nuorten elämässä.

Asumisaikaan tehtävät muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvämpää asettumista Suomeen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella kansalaisuuden saaminen parantaa maahan muuttaneiden asemaa työmarkkinoilla merkittävästi.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on hyvä, että tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamalla voi hakea kansalaisuutta viiden vuoden maassa asumisen jälkeen. Käytännössä vaikuttaisi siltä, että asumisaikaedellytys on tosiasiaa viisi vuotta. Viiden ja kahdeksan vuoden asumisaikaedellytyksen eroa olisi perusteluissa syytä avata seikkaperäisemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö piti kiitettävänä, että esityksessä on huomioitu tarve yksinkertaistaa erityisesti aikarajoihin ja ulkomaanoleskeluihin liittyviä säännöksiä. Maahan muuttaneille on viestittävä selkeästi siitä, millä ehdoilla heillä on mahdollisuus hakea Suomen kansalaisuutta. Ehtojen täyttäminen edellyttää hyvin suunnitelmallista, tietoista ja tavoiteorientoitunutta toimintaa mm. kielenoppimisen ja matkustamisen kannalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi lausunnossaan, että kunta järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kansalaisuuden saamisen viivästyminen ei varsinaisesti vaikuta lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta eikä oppivelvollisuuden suorittamiseen. Ulkomaalaisten vanhempien lapset olisivat jatkossa mahdollisesti pidemmän osan oppivelvollisuusajastaan ulkomaalaisia, mutta ulkomaalaisuus ei estä koulutukseen osallistumista.

Kansalaisuuden saamisen ajankohdalla ei ole merkittäviä vaikutuksia korkeakouluissa opiskelevien asemaan, eikä se ei vaikuta korkeakoulujen opiskelijavalintoihin. Lukuvuosimaksuttomuus ja oikeus opintotukeen saavutetaan viimeistään pysyvän oleskeluluvan saamisen yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiitti siitä, että kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden liikkuvuusjaksojen ennakoituja vaikutuksia on huomioitu valmistelussa. Muutoksilla voi olla vaikutusta siihen, lähtevätkö kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ulkomaille esimerkiksi opiskelija- tai tutkijavaihtoon.

Vuonna 2024 yleisen kielitutkinnon keskitason tutkintoja tehtiin suomen kielessä 6 869 ja ruotsin kielessä 530. Yleisestä kielitutkinnosta saatavaa todistusta saatetaan tarvita paitsi kansalaisuutta varten, myös esimerkiksi työtehtävien vuoksi.

Kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistaminen voi koskea potentiaalisesti taiteilijoita ja kulttuurialan ammattilaisia. Mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua on korostunut taiteen ja kulttuurin alalla erityisesti Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan jälkeen. Lisäys hakemuksen käsittelyn enimmäiskestosta on tärkeä taiteen ja kulttuurin toimialan toimijoiden näkökulmasta.

Esitysluonnoksen mukaan turvapaikka-asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei laskettaisi enää mukaan asumisaikaan. Muutos tulisi vaikuttamaan heikentävällä tavalla erityisesti taiteen ja kulttuurin alan ammattilaisten asemaan.

Asumisajan muutokset voivat vähentää Suomen veto- ja pitovoimaa korkeasti koulutetuille taiteilijoille ja kulttuurialan ammattilaisille. Kansalaisuuden saamisen pitkittyminen vähentää Suomen vetovoimaa ja pitovoimaa kansainvälisiin osajiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö piti hyvänä vuoden enimmäiskäsittelyaikaa kansalaisuushakemuksille. Käsittelyaikojen lyhentäminen vaatii toteutuakseen myös resursseja viranomaisille hakemuksen käsittelyyn. Moni voi hakea kansalaisuutta jo ennen lainsäädännön muuttumista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti huomiota siihen, että hallitusohjelman mukaisesti on valmisteilla useita laajoja muutoksia ulkomaalaislainsäädäntöön. Ministeriö esitti harkittavaksi maahanmuuttotaustaisten asemaan esitettyjen muutosten kokonaisvaikutusten arviointia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi lausunnossaan yleisenä huomiona, että kansalaisuuden merkitystä voidaan edelleen pitää huomattavana etenkin kriisitilanteissa ja verrattaessa kansalaisuudettoman tilannetta henkilöön, jolla on jonkin valtion kansalaisuus. Kansalaisuudella on hyvin suuri oikeudellinen merkitys. Useat osallistumisoikeudet ja eräät muut oikeudet on suoraan sidottu kansalaisuuteen. Esimerkiksi Suomen kansalaisuudesta seuraa myös Euroopan unionin kansalaisuus siihen kuuluvine oikeuksineen. Siksi kysymykset kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja menettelyistä ovat oikeudellisesti hyvin tärkeitä.

Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilöstä tulee osa perustuslaissa tarkoitettua Suomen kansaa ja hän voi osallistua Suomen kansalle kuuluvan valtiollisen vallan käyttämiseen. Moni oikeus, velvollisuus, virka ja tehtävä on sidottu kansalaisuuteen. Esimerkiksi vuonna 2017 valtion virkamieslakia muutettaessa arvioitiin, että Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä. Perustuslain 5 §:n edellyttämän kansalaisuuslain sisällön tulee perustua huolelliseen harkintaan ja riittävään yhteisymmärrykseen, jotta kansalaisuutta koskevat ratkaisut olisivat laajasti ja ajallisesti kestäväällä tavalla hyväksyttäviä.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotukset ovat lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan johdosta sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia, kunhan oikeuskanslerin lausunnossa esitetyt tarkemmat valtiosääntöisen arvioinnin tarpeet otetaan huomioon ja perusteluissa osoitetaan tarkemmin ehdotusten yhteensopivuus perus- ja ihmisoikeuksien ja niihin liittyvien lapsen oikeuksien asettamien vaatimusten kanssa. Ehdotukseen olisi syytä lisätä maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä, koska perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö aiheesta ei ole kovin kattavaa.

Muutosten vaikutuksia eri ihmisiin ja ihmisryhmiin voisi vielä selventää erityisesti siitä näkökulmasta, että kansalaisuudella on siihen liittyvien yhteiskunnallisten osallistumisoikeuksien ja velvollisuuksien johdosta yhä varsin suuri merkitys. Esityksestä olisi hyvä käydä tarkemmin ilmi, mitä vaikutuksia eri oikeuksiin ja velvollisuuksiin muutoksista seuraisi. Luku 12 ”Suhde ja perustuslakiin ja säätämjärjestys” edellyttää täsmentämistä niin, että muutosten vaikutuksia eri ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksiin ja velvollisuuksiin tarkasteltaisiin yksityiskohtaisemmin perustuslain muodostamassa kehikossa.

Kansalaisuuden myöntämiselle ei saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä. Säännöksen tulkinnassa on otettava myös huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Luonnoksessa ehdotettuja toimia olisi hyvä arvioida vielä tarkemmin näiden mittapuiden valossa.

Oikeuskanslerin mukaan olisi tarpeen arvioida kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia. Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota kokonaisarvioinnin tarpeeseen myös toisessa asiassa antamassaan lausunnossa (<https://oikeuskansleri.fi/-/saastolakien-kuulemisaika-oli-liian-lyhyt-ja-vaikutusten-arviointi-puutteellista>). Erityisesti ihmisoikeusveloitteiden toteutumisen arviointi

edellyttää kokonaiskuvaa siitä, mitä kaikkia muutoksia kansalaistamiseen ollaan ehdottamassa. Luonnokseen on sisällytettävä kuvaus suunnitelluista uusista säännöksistä.

EU-oikeudessa säädetään kansalaisuuteen liittyvistä seikoista. Hallituksen esityksessä olisi syytä selvittää tarkemmin kansallinen liikkumavara ja sen rajat. Luonnoksessa tarkastellaan melko vähän ehdotettujen toimien EU-oikeudellisia liityntäkohtia. Esimerkiksi ehdotettujen toimien vaikutus unionin kansalaisiin jää luonnoksessa epäselväksi.

Hallituksen esityksen luonnokselle annettiin lausuntoaikaa alun perin 4.3.2024 asti. Oikeuskanslerin 15.2.2024 päivätyssä kirjeessä sisäministeriölle kiinnitettiin huomiota lausuntoajan lyhyyteen ja pyydettiin harkitsemaan lausuntoajan pidentämistä. Sisäministeriö pidensi 27.2.2024 lausuntoaikaa yhdellä viikolla. Lausuntoajan pidentämisen riittävyttä voidaan oikeuskanslerin mukaan pitää rajatapauksena.

Kansainvälistä suojelua saavat, kansalaisuudettomat ja lapset

Oikeuskanslerin mukaan luonnoksessa ei arvioida kovin täsmällisesti sitä, missä määrin nyt ehdotetut toimet ovat yhteensopivia kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien kanssa. Erityisesti kysymyksiä herää kansainvälistä suojelua saavien hakijoiden asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisesta. Ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia olisi syytä täsmentää vielä tältä osin. Hallituksen esityksessä olisi tarpeen arvioida myös sitä, riittääkö kiireellisen käsittelyn vaatimus täyttämään Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Luonnoksessa ehdotetaan, että asumisaika pidennettäisiin kansainvälistä suojelua saavien osalta kahdeksaan vuoteen, mikä merkitsisi käytännössä kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan kaksinkertaistumista nykyiseen verrattuna. Tämä on huomattava muutos, jonka perusteluja olisi syytä täsmentää ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Kansalaisuudettomat henkilöt nauttivat kansainvälisessä oikeudessa erityistä suojaa, johon Suomi on monin tavoin sitoutunut. Hallituksen esityksessä olisi syytä selostaa vielä tarkemmin se, mitä vaikutuksia asumisajan pidentämisellä olisi näihin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin sekä se, miksi heidän oikeudelliseen asemaansa ehdotetaan muutosta. Kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista vuonna 2022 kansalaistetuista oli luonnoksen mukaan alle 1 %, mutta tätä tilastotietoa ei peilata luonnoksessa ehdotettuun sääntelyyn, jolloin sääntelyn tarkoitus, vaikutukset ja suhteellisuusarvio jäävät jossain määrin hämärän peittoon.

Ehdotetuilla toimilla olisi merkittäviä vaikutuksia lapsiin. Lasta ei käytännössä voitaisi kansalaistaa, ennen kuin myös hänen vanhempansa täyttäisi vaadittavan asumisajan ja sen lisäksi muut kansalaistamisen edellytykset. Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %.

Lapsen oikeuksien kannalta ensisijaista on suojata lapsia sellaisinaan eikä sitoa heidän oikeudellista asemaansa perheen asemaan. Alaikäisille on myönnettävä heidän vanhempiansa nähden itsenäiset menettelylliset ja aineelliset oikeudet. Myös perustuslain 6 § takaa lapsille oikeuden tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilöinä. Luonnosta olisi vielä täydennettävä lapsen oikeuksien toteutumisen osalta. Lasten oikeuksien näkökulmasta luonnoksessa jää epäselväksi myös, mitä vaikutuksia ehdotuksilla on lapsiin, joilla ei ole perhettä. Erityistä huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, miten ehdotetut toimet vaikuttaisivat pakolaisaseman omaaviin sekä kansalaisuudettomiin lapsiin.

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies rajasi lausuntonsa hakemusten käsittelyaikaa koskevaan esityksen kohtaan. Oikeusasiamiehen viime vuosina käsittelemät kansalaisuusasioihin liittyneet kantelut ovat valtaosaltaan koskeneet kansalaisuushakemusten erittäin pitkiä käsittelyaikoja Maahanmuuttovirastossa. Oikeusasiamies on useissa ratkaisuissaan pitänyt käsittelyaikatilannetta epätydyttävänä.

Käsittelyaikojen ongelmallisuus liittyy olennaisesti esityksen pohdintaan siitä, kuinka kansainvälistä suojelua saavan henkilön kansalaistamista voitaisiin helpottaa. Taustalla on YK:n pakolaissopimuksen 34 artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Kun voimassa olevasta laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus, esitysluonnoksessa on 34 artiklan huomioon ottamiseksi päädytty ainoastaan siihen, että pakolaisen kansalaisuushakemus ratkaistaan kiireellisesti ja viimeistään vuoden kuluessa hakemuksen jättämisestä (20 a §).

Oikeusasiamies lausui pitävänsä sinänsä kannatettavana pyrkimystä nopeuttaa kansalaisuushakemusten käsittelyä. Jatkovalmistelussa voisi kuitenkin tarkemmin selvittää sitä, täyttääkö pelkkä kiireellinen käsittely pakolaissopimuksen 34 artiklan vaatimuksen kansalaistamisen helpottamisesta. Asian merkitys korostuu erityisesti, jos ehdotettua käsittelyaikasääntelyä ei kyetä tosiasiallisesti noudattamaan. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin myös Maahanmuuttoviraston realistisia mahdollisuuksia käsitellä asiat ehdotetulla tavalla. Käsittelyaikoja koskevien tehostesäännösten merkitys vesittyy, jos niitä ei tosiasiaassa kyetä noudattamaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti lausunnossaan huomiota lyhyeen lausuntoaikaan. Lausuntojen antamiseen tulisi varata vähintään kuusi viikkoa. Maahanmuuttajajärjestöillä tulisi olla mahdollisuus perehtyä huolellisesti ehdotuksiin ja lausua näistä. Sisäministeriö ei ole pyytänyt lausuntoa maahanmuuttajia edustavilta järjestöiltä. Ei lisäksi ole tiedossa, että sisäministeriö olisi osallistanut maahanmuuttajia edustavia kansalaisyhteiskunnan toimijoita valmistelussa. Menettelyä ei voi pitää hyvän lainvalmistelun mukaisena.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti huolensa useista lainsäädäntöhankkeista. Muutosten yhteisvaikutusten arviointi on vaikeaa. Ulkomaalaisen henkilön oleskelu muuttuu tilapäisluonteisemmaksi ja epävarmemmaksi. Kansainvälistä suojelua koskeviin oleskelulupiin ja pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin tehtävillä muutoksilla sekä sosiaaliturvan eriyttämisellä on merkittäviä yhteisvaikutuksia. Muutokset lisäävät perustuslain hengen vastaisesti Suomessa oleskelevien ihmisten välistä eriarvoisuutta.

Muutosten vaikutukset kotoutumiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon tulisi huomioida. Suomessa asuvien henkilöiden erottelua pitää joka tilanteessa pystyä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kautta. Valittavina olevista toteuttamisvaihtoehdoista on valittava se vaihtoehto, joka rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia vähiten. Ehdotetuista muutoksista ei ole käyty mitään varsinaista julkista keskustelua eikä maahanmuuttajaväestöä ole osallistettu. Muutosten tueksi ei ole esitetty mitään varsinaisia tutkimus- tai tilastotuloksia, vaikka maahanmuuttajien kotoutumisesta ja työelämäosallisuudesta on saatavissa runsaasti kotimaista ja kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Kansainvälinen vertailu on melko niukkaa.

Ulkomaalaisia koskevissa hallitusohjelman kirjauksissa on vähättelevä ja osittain syrjivä sävy ulkomaalaisten henkilöiden halukkuudesta ja kyvystä toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämä toistuu

esitysluonnoksissa, myös kansalaisuuslain osalta. Esitystapa ei ole omiaan tukemaan asiapitoista, yhdenvertaista ja kunnioittavaa keskustelua maahanmuutosta ja ulkomaalaisten oikeusasemasta Suomessa.

Kansainväliset sopimukset eivät sinänsä estä kansalaisuuden saamiseen edellytettävän asumisajan pidentämistä. Pakolaissopimuksen säännöksen taustalla on se, että pakolainen on käytännössä sellaisessa asemassa, jossa hän ei voi turvautua omaan kansalaisuusvaltioonsa niissä asioissa, joista valtio yleensä huolehtii kansalaistensa osalta. Pakolaissopimuksen artiklojen ajatuksena on yleensä se, että pakolaisen asema olisi mahdollisimman samankaltainen kuin kansalaisen tai edullisimmassa asemassa olevan ulkomaalaisen.

Pakolaissopimuksen 1 (A) 2 artiklassa oleva pakolaisuuden määritelmä tarkoittaa, että henkilö tulee pakolaiseksi sillä hetkellä, kun hän lähtee kotimaastaan ja täyttää kyseisen artiklan vaatimukset. Turvapaikkamenettely on luonteeltaan toteava toimi, jossa menettelyn kesto on sattumanvarainen. Tämä tulisi huomioida asumisaikaa koskevissa säännöksissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti huolestuttavana, että kansalaisuuslakiin tehdään muutoksia huomattavan kiireellisellä aikataululla, ilman huolellisia vaikutusarviointeja ja mitään merkittävää julkista keskustelua. Hallitusohjelman kirjausten vaiheittainen toteuttaminen on omiaan lisäämään kansalaisuutta hakevien epätietoisuutta siitä, mitkä säännöt kulloinkin ovat voimassa kansalaistamisen osalta.

Muutosten kielteiset vaikutukset kohdentuvat varsin voimakkaasti lapsiin ja nuoriin. Asumisajan pidentäminen vaikuttaa esitysluonnoksen mukaan noin 10 000 ulkomaalaiseen henkilöön vuosittain. On erityisen ongelmallista, että muutokset johtaisivat pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön asumisaikavaatimuksen kaksinkertaistumiseen. Turvapaikkamenettely voi kestää yhdestä kolmeen vuotta. Turvapaikkaa hakenut henkilö on saattanut oleskella Suomessa yli kymmenen vuotta voidessaan hakea kansalaisuutta. On kyseenalaista, olisiko ehdotus kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukainen.

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien osalta on kyseessä erittäin merkittävä puuttuminen ulkomaalaisen liikkumisvapautteen koko sinä aikana, kun oleskeluaikaa kerrytetään. Esitysluonnoksessa ei ole varsinaisia perusteluja vaan vain ylimalkaisia viittauksia hallitusohjelmaan. Vaikutukset esimerkiksi ulkomaalaisen työuraan tai opintoihin olisivat kuitenkin merkittäviä. Ehdotettu 365 vuorokauden maksimiaika rajoittaa esimerkiksi mahdollisuutta työskennellä matkustamista vaativissa tehtävissä. Ehdotettu 90 vuorokauden rajoitus kansalaistamista edeltävänä vuonna estäisi esimerkiksi tutkinto-opiskelijaa toteuttamasta lukukauden kestäviä vaihto-ohjelmia kansalaistamista edeltävänä vuonna. Tällaista sääntelyä ei tulisi ehdottaa ilman huolellista perusoikeuksien punnintaa.

Vuoden määräaika kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien hakemusten kiireelliselle käsittelylle on varsin pitkä. Lisäksi säännöksiin sisältyy runsaasti poikkeamisen mahdollisuuksia. Käytännön merkitys jäänee vähäiseksi. Ehdotuksen ei voida katsoa täyttävän kansainvälisen sääntelyn vaatimusta kansalaistamisen helpottamisesta tai nopeuttamisesta.

Lapsen asumisajan pidentämistä ei voida pitää perusteltuna. On lapsen edun mukaista, että hänellä on sama kansalaisuus kuin hänen huoltajallaan ja että hänen oleskelunsa pysyvyys Suomessa on turvattu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan muutosehdotuksia ei pitäisi viedä eteenpäin esitysluonnoksen mukaisessa muodossa ja siinä esitetyillä perusteilla.

Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä. Esityksessä kansalaisuutta ei ymmärretä lapsen oikeutena ja lapsen osallisuuteen ja osallistumiseen, kehittyvään identiteettiin ja kansalaiseksi kasvamiseen vaikuttavana tekijänä. Lapsiasiavaltuutettu kehotti lisäämään YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen esitysluonnoksen kohtaan 12.4, jossa luetellaan asian kannalta olennaiset kansainväliset sopimukset.

Lapsiasiavaltuutettu piti ristiriitaisena, että kansalaisuuden saavuttamista ja sitä kautta demokraattista osallistumista halutaan vaikeuttaa juuri haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta, etenkin, kun näiden lasten syrjäytymisestä ja sen mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista, kuten nuorisorikollisuudesta, kannetaan suurta huolta.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi on puutteellinen, ja sitä tulee jatkovalmistelussa täydentää. Vaikutusten arvioinnissa ei avata tai pohdita lainkaan sitä, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia asumisaikavaatimuksen pidentämisellä vuodella voi lapsen elämässä olla. Lasten kansalaisuuden saamiseen vaikuttaa myös se, että lapset ovat useimmiten kanssakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Muutoksen merkitystä lapsen näkökulmasta ei avata tai arvioida millään tavoin.

Hallituksen esityksessä ei huomioida runsasta ja helposti saatavilla olevaa viimeaikaista kansallista ja kansainvälistä tutkimusta lasten kansalaisuuden merkityksestä. Lasten kansalaisuuden keskeisiin teoreettikkoihin lukeutuva Ruth Listerin mukaan kansalaisuudella on yksittäiselle ihmiselle useita merkityksiä ja nämä merkitykset koskevat myös lapsia. Listerin mukaan kansalaisuus on yhteydessä ihmisten oikeustajuun, toisten ihmisten tunnistamiseen, kunnioittamiseen ja hyväksymiseen, itsesäätelyyn eli vastuun kantamiseen omasta toiminnasta ja solidaarisuuteen eli ihmisen kykyyn toimia toisten kanssa yhdessä. Lasten kansalaisuuteen liittyy olennaisesti näiden kansakunnan yhtenäisyyden kannalta välttämättömien osa-alueiden opettelu ja omaksuminen.

Jotta uudistuksessa huomioitaisiin lapsen edun ensisijaisuus aidosti ja oikeudellisesti kestäväällä tavalla, tulee jatkovalmistelussa pohtia myös vaihtoehtoa, jossa lasten asumisaikavaatimuksista poikettaisiin nyt esitettyä laajemmin. Esitettävistä vaihtoehdoista tulee valita se, joka varmistaa parhaiten lapsen oikeuksien toteutumisen. Lapsiasiavaltuutettu kehottaa täydentämään lapsivaikutusten arviointia myös muilta osin. Lapsiasiavaltuutetun mukaan tekstistä välittyä ainakin jossain määrin kansalaisuuden merkitystä vähättelevä ja lähinnä sen käytännöllisyyttä korostava sävy. Kansalaisuuden merkityksen vähättely ei lisää esitettävien muutosten hyväksyttävyyttä eikä vähättely ole lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan asianmukaista.

Lapsiasiavaltuutettu korosti, että kansalaisuuslakia koskevien eri sääntelyhankkeiden yhteisvaikutukset on välttämätöntä hahmottaa ja arvioida lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. On merkillepantavaa, ettei esitysluonnoksessa edes selosteta muiden jo valmistelussa olevien hankkeiden sisältöjä ja tavoitteita. Lapsiasiavaltuutettu totesi lisäksi, että lausuntopalautteen antamiselle ja käsittelylle on varattu niukasti aikaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää kiireellisiä aikatauluja lausuntokierrosten vaikuttavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta hyvin kyseenalaisina.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan yleisen asumisajan pidentyminen viidestä kahdeksaan vuoteen näkyisi todennäköisesti siinä, että entistä suurempi osa hakijoista täyttäisi kielitaitoedellytyksen ennen asumisaikaedellytystä ja hyödyntäisi 18 a §:n poikkeamismahdollisuutta.

Esityksessä ei ole otettu kantaa EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä asumisajan alkamiseen. Maahanmuuttovirasto toivoisi täsmennystä siihen, voitaisiinko asumisaikaan edelleen hyväksyä ilman lupaa tapahtunut oleskelu tilanteessa, jossa katkos oleskelulupien välissä ei ole aiheutunut hakijasta itsestään vaan esimerkiksi työnantajan tai perheenjäsenen menettelystä työ- ja perhesideperusteisissa jatkolupa-asioissa ja joissa jatkolupa on sittemmin myönnetty eikä henkilöä ole lupakatkoksen aikana määrätty poistettavaksi maasta.

Esityksestä ei ilmene, mihin 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun asumisajan pidentyminen ulkomaanpäivien ylittäessä 365 päivää perustuisi. Maahanmuuttovirasto piti perusteltuna, että asumisajan laskeminen aloitettaisiin kokonaan alusta yli viiden vuoden yhtäjaksoisen Suomen ulkopuolella oleskelun jälkeen. Esityksessä ei ole määritelty kuitenkaan tarkemmin sitä, missä vaiheessa mainitun viiden vuoden enimmäisajan laskeminen aloitettaisiin.

Maahanmuuttoviraston mahdollisuudet valvoa hakijoiden ulkomaanmatkojen lukumäärää ja kestoja ovat rajalliset. Muutoksilla saattaa olla vaikutuksia hakijoiden halukkuuteen ilmoittaa kansalaisuushakemuksessa kaikkia ulkomaanmatkojaan. Enintään kolme kuukautta poissaoloista voisi ajoittua kansalaisuushakemuksen ratkaisemista edeltävälle 12 kuukaudelle. Kansalaisuushakemuksen jättäessään hakija ei välttämättä tiedä, kuinka kauan hakemuksen käsittely tulee kestämään.

Maahanmuuttovirasto toivoi kannanottoa tilapäistä suojelua saaneiden ukrainalaisten tilanteeseen asumisaikaedellytyksen täyttymisen näkökulmasta. Kansalaisuuslaissa voitaisiin esimerkiksi säätää mahdollisuudesta poiketa tilapäistä suojelua saaneiden asumisajasta. Maahanmuuttovirasto toivoisi lisäksi täsmennystä siihen, mistä käsittelyajan laskeminen aloitetaan ja millaisissa tilanteissa käsittelyajan katsottaisiin katkenneen.

Ehdotettu kansalaisuudettomuuden määritelmä saattaa käytännössä aiheuttaa epäselvyyttä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön tai hän alaikäisten lastensa kansalaisuudettomuus on tosiasiallisesti seurausta haluttomuudesta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita kotivaltion kansalaiseksi tunnustaminen tai toteaminen kyseisen valtion lainsäädännön perusteella edellyttäisi. Kansalaisuudettomuuden täsmällisempi määrittely olisi toivottavaa myös kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden näkökulmasta.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan esitetyt uudistukset edellyttävät lukuisia muutoksia ulkomaalaisasioiden uma-asiainkäsittelyjärjestelmään ja Enter Finland -palveluun. Järjestelmäkehityksen ostopalveluiden kokonaiskustannukset arvioidaan yhteensä 890 000 euron suuruisiksi. Lisäksi toteuttaminen edellyttää Migrissä virkatyönä tehtävää suunnittelua ja toteutusta erityisesti automaation toimintaan liittyen.

Järjestelmäkehitys on mahdollista toteuttaa osissa. Alustavan arvion mukaan välttämättömät muutokset on mahdollista saada valmiiksi aikaisintaan 1.11.2024 mennessä. Arvio tarvittavien ostopalveluiden kustannuksista on 450 000 euroa. Muutosten voimaantulon jälkeen toteuttavaksi jäisi esimerkiksi käsittelyaikalaskuri. Uusi lakisääteinen käsittelyaika vaatii järjestelmäkehitystä käsittelyajan laskentaan.

Maahanmuuttovirasto piti realistisena tavoitteena muutosten voimaantulolle syys–lokakuuta 2024.

Poliisihallitus

Poliisihallituksen mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että Suomen kansalaisuutta hakeva on asumisajan kuluessa tutustunut suomalaisen yhteiskunnan sääntöihin ja arvoihin ja haluaa noudattaa niitä. On perusteltua, että pidemmän asumisajan tavoitteena on mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin. On myös perusteltua, että Suomi pyrkii yhdenmukaistamaan asumisaikaedellytyksiä muiden verrokkimaiden tasolle. Hyvä kielitaito edesauttaa kotoutumisessa ja yhteiskuntaan integroitumisessa, ja asumisajan pidentäminen on perusteltavissa myös tältä osin.

Poliisihallitus kiinnitti huomiota siihen, että nykyisin turvapaikkaprosessi saattaa kestää hyvinkin pitkään. Kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys yhdistettynä siihen, että asumisaikaa aletaan laskea vasta oleskeluluvan saamisesta, saattaa myöhentää kansalaisuuden hakemisen ajankohtaa joissakin tapauksissa kohtuuttomasti. Poliisihallituksen mukaan tulisi tarkastella mahdollisuutta lyhentää turvapaikkaprosessin kestoja lainsäädännön keinoin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on kannatettavaa, että kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä tuettaisiin lakisääteisellä enimmäiskäsittelyajalla. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnan näkökulmasta on puolestaan kannatettavaa, että lainsäätäjät ei kannusta oleskelemaan Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa.

Poliisihallituksen mukaan ei ole perusteltua, että henkilö voi oleskella jopa puolet vaaditusta asumisajasta tosiasiallisesti ulkomailla. Turvallisuusviranomaisten on vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida kansalaisuutta hakevan mahdollisesti aiheuttamaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jos hän on asunut suuren osan vaadittavasta asumisajasta ulkomailla. Viranomaiset eivät aina saa tietoa muissa maissa tehdyistä rikoksista. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua, että Suomi pyrkii yhdenmukaistamaan sallittujen poissaolojen määrää muiden verrokkimaiden tasolle.

Poliisihallitus kiinnitti huomiota siihen, että asumisajan pidentämisellä saattaa olla merkitystä sellaisille henkilöille, jotka ovat muuttaneet Suomeen esimerkiksi asiantuntijatyöhön ja joiden työtehtäviin saattaa liittyä muissa maissa kuin Suomessa vietettyjä ajanjaksoja. Asumisaikaan esitetyt muutokset saattavat vähentää jonkin verran Suomen vetovoimaa kansainvälisten osajien silmissä. Asumisajan pidentämisellä voi olla vaikutusta myös Suomen pitovoimaan sellaisille henkilöille, joille on tarjolla erilaisia työtilaisuuksia myös muissa maissa. Jatkossa tulee huomioida muiden pitovoimatekijöiden vahvistaminen, jotta Suomen työmarkkinoille saadaan osaavaa työvoimaa.

Suojelupoliisi

Suojelupoliisi totesi lausunnossaan, että asumisajan pidentäminen voi osaltaan mahdollistaa sen, että henkilöstä on todennäköisemmin käytössä sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa kestää kauemmin. Tältä osin esityksellä on suojelupoliisin mukaan myös kansallista turvallisuutta parantava vaikutus.

Opetushallitus totesi lausunnossaan, että kansalaisuuden saamisen edellytysten kiristäminen, erityisesti asumisajan pidentäminen, ei välttämättä tue maahan muuttaneiden aktiivista kotoutumista ja osallisuuden vahvistumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Se ei vahvista myöskään työperäisen maahanmuuton houkuttavuutta ja ammattitaitoisten osaajien kiinnittymistä suomalaisille työmarkkinoille eikä siten tue hallitusohjelmassa esiin tuotua tavoitetta työllisyystavoitteen saavuttamisesta myös työperusteisen maahanmuuton avulla.

Opetushallituksen mukaan Suomessa asutun ajan kestoa oleellisempi seikka kotoutumisen kannalta on maahan muuttaneen tosiasialliset mahdollisuudet kouluttautua ja saada tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Motivaatiota ja sitoutumista näiden tietojen ja taitojen oppimiseen ja omaksumiseen kielen oppimisen ohella lisää mahdollisuus kansalaisuuden hakemiseen kohtuullisessa ajassa.

Opetushallitus katsoi, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta vaatimus, että asumisaikaan lasketaan ainoastaan oleskeluluvalla tapahtunut Suomessa oleskelu, on haasteellinen turvapaikkaprosessin pitkittyessä. Turvapaikanhakija saattaa pitkittyneen prosessin aikana oppia kieltä, saada mahdollisesti työpaikan ja on siten jo kotoutumisen prosessissa. Suomen tulisi jatkossakin seurata Saksan mallia, jonka mukaan, jos turvapaikkaa hakeneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua, hänen asumisaikansa lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä alkaen.

Opetushallitus katsoi myös, ettei kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa tulisi pidentää perheenyhdistämisen näkökulmasta. Asumisajan pidentäminen voi vaikuttaa perheenyhdistämiseen liittyvän maahanmuuton ajankohtaan, koska Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalla ei ole toimeentuloon liittyviä edellytyksiä. Perheenyhdistämisen kautta Suomeen tulevan lapsen kannalta kielenoppiminen ja kotoutuminen tapahtuu sitä sujuvammin ja nopeammin, mitä nuorempana lapsi aloittaa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Nuoret, jotka saapuvat Suomeen perheenyhdistämisen kautta oppivelvollisuusiän jo päättyessä, eivät välttämättä ehdi saavuttaa riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa jatko-opintoja varten.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden määrän kasvattamisesta lisäämällä kannusteita jäädä Suomeen töihin valmistumisen jälkeen. Esitetty lakimuutos ei edistä tätä tavoitetta. Ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista, joita merkittävin ponnistuksin houkutellaan Suomeen, suuri osa muuttaa täältä pian valmistuttuaan. Opetushallitus esitti, että nämä tutkimustuloksiin perustuvat havainnot otetaan tosiasiallisesti huomioon lakia uudistaessa. Suomi kilpailee kansainvälisistä osaajista useiden muiden maiden kanssa, oli sitten kyse jo koulutetuista osaajista tai Suomeen muuttavista tutkinto-opiskelijoista. Heidän mukanaan Suomeen saadaan ratkaisevan tärkeää uutta koulutettua työvoimaa.

Opetushallitus kannatti uutta lakisäätteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansainvälistä suojelua saavien osalta. Hallituksen esityksen mukaan kansalaisuushakemus olisi kansainvälistä suojelua saavien osalta ratkaistava viimeistään yhden vuoden kuluessa sen vastaanottamisesta, jos hakemus olisi täytetty asianmukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2023 ollut lähemmäs 800 vuorokautta, kun taas Suomen kansalaisten puolisoitten kansalaisuushakemukset on käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa.

Opetushallitus piti kannatettavana myös ehdotusta, jonka mukaan kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskemisen säännöksiä selkeytetään. Selkeyttäminen mahdollistaa sujuvamman kansalaishakemusten käsittelyn ja parantaa sääntelyn ymmärrettävyyttä myös kansalaisuuden hakijan näkökulmasta.

Opetushallitus piti myös hyvänä, että lakiehdotus ei sisällä kansalaistamiseen liittyvää tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäämistä nykyiseen verrattuna.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan osa kansalaisuuden hakijoista pyrkii hoitamaan kuntoon mahdollisimman nopeasti ne seikat, joihin he voivat omilla toimillaan vaikuttaa kansalaisuusprosessissa. Asumisaikaa ei voi nopeuttaa, mutta kielitutkinnon voi yrittää suorittaa mahdollisimman pian, jotta ainakin kielitaitovaatimus olisi sitten ikään kuin valmiina, kun muut kansalaisuuteen vaadittavat edellytykset täyttyvät. Opetushallituksen nykyisen kokemuksen pohjalta, jossa painottuu valitettavan usein liian aikainen kielitutkinnon suorittaminen suhteessa kielitaidon tasoon, onkin vaikea ennustaa, onko ehdotuksessa mainitulla asumisajan pidentämisellä oleellista vaikutusta yleisen kielitutkinnon keskitason suomen tai ruotsin kielen suorittamisen ajankohtaan.

Opetushallitus katsoi, että jatko-opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta ulkomaanpäivien rajaaminen yhteen vuoteen pidentää todennäköisesti kansalaisuuden saamista yli kahdeksaan vuoteen. Opetushallituksen mukaan asumisaikaa laskettaessa opiskelu- ja tutkimustyöhön liittyvien ulkomaanjaksojen ei pitäisi kuluttaa hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää, vaan tällaisia jaksoja pitäisi pystyä sisällyttämään edellytettyyn asumisaikaan.

Opetushallitus kiinnitti huomiota myös siihen, että korkeakouluopiskelijoilla kansalaisuuteen vaadittu aika on jo aiemmin ollut usein pidempi. Huhtikuuhun 2022 asti opiskelijoiden oleskelulupa on myönnetty tilapäisenä (B) ja vasta tämän jälkeen jatkuvana (A). Kansalaisuuslain 15 §:n mukaisesti tilapäisen oleskeluluvan osalta vain puolet oleskeluajasta luetaan hyväksi asumisaikaan, jolloin korkeakouluopiskelijoilta kansalaisuuteen vaadittu asumisaika on huomattavan pitkä.

Turun hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeus lausui pitävänsä erittäin kannatettavana säännösten yksinkertaistamista siten, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovutaan ja että myös monimutkaiseksi osoittautuneiden ulkomaanmatkojen laskentatavasta luovutaan. Hallinto-oikeus kiinnitti kuitenkin huomiota 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa olevaan ilmaisuun ”viimeksi kuluneet”. Säännös olisi mahdollista ymmärtää tarkoituksensa vastaisesti myös siten, että vaatimuksena olisi keskeytyksetön asumisaika, jonka esimerkiksi jo lyhyt katkos oleskelulupien välillä katkaisisi, koska henkilöllä ei olisi katkoksen aikana ollut kansalaisuuslain 7 §:n mukaista varsinaista asuntoa ja kotia Suomessa. Säännöksen sanamuodon täsmentäminen voisi siten olla paikallaan.

Turun hallinto-oikeuden mukaan esitysluonnoksessa esitetyillä muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksiin.

Suomen Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliitto totesi, että lausuntopyyntö on pyydetty normaalia lyhyemmällä lausuntoajalla. Asianajajaliiton käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ei käsitellä mitään kiireellisiä seikkoja. Aikataulussa tulee muissa kohdin ottaa huomioon, että kuulemisen tarkoitus on pyrkiä selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet kuulemalla asianmukaisesti keskeisiä sidosryhmiä ja kansalaisia.

Asianajajaliiton mukaan tavoite yksinkertaistaa sääntelyä on sinänsä kannatettava. Asianajajaliitto kiinnitti kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että vaadittavia asumisaikoja ollaan merkittävästi pidentämässä ja Suomen ulkopuolella vietetyt sallitut ajat lyhenevät merkittävästi, minkä lisäksi kohtuuspoikkeukset ollaan esityksessä poistamassa kokonaan. Asiassa olisi huomioitava näiden seikkojen negatiivinen vaikutus Suomen vetovoimaan kansainvälisten osajien silmissä. Asumisaikavaatimuksen pidentäminen saattaa vaikuttaa myös Suomen pitovoimaan sellaisille henkilöille, joille on tarjolla erilaisia työtilaisuuksia myös muissa maissa. Maamme houkuttelevuuden ja ulkomaisen työvoiman pitovoiman näkökulmasta ehdotettu kahdeksan vuoden asumisaikavaatimus voi olla liian pitkä.

Kansalaisuuslain voimassa olevan 15 §:n 2 momentin mukaan myös ilman lupaa oleskelu aika on voitu tietyissä tilanteissa hyväksyä asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Esityksen mukaan tämä poikkeusmahdollisuus aiotaan poistaa. Asianajajaliitto ei pitänyt perusteltuna sitä, että tämä harvoin ja tiukoin edellytyksin sovellettu poikkeusmahdollisuus poistetaan. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi tilanne, jossa henkilöllä ei ole ollut tarvittavaa lupaa terveydellisistä syistä tai siitä syystä, että hänen vanhempansa ovat jättäneet hakematta jatko-oleskelulupaa ajoissa ja jossa henkilö on sittemmin täysi-ikäistynyt. Asianajajaliiton käsityksen mukaan poikkeusmahdollisuutta sovelletaan harvoin ja erittäin tiukin edellytyksin ja poikkeusmahdollisuuden säilyttäminen olisi perusteltua kohtuusperusteella.

Asianajajaliitto piti kannatettavana kielitaitoedellytyspoikkeuksen säilyttämistä, vaikkakin viiteen vuoteen pidennettynä. Asianajajaliitto kiinnitti yleisesti huomiota kielitaitovaatimukseen liittyen siihen, että kotouttamispalveluita ja tasokkaita Suomen kielen kielikursseja tulee olla riittävästi saatavilla, jotta kielitaitoedellytys on käytännössä hakijoille saavutettavissa.

Asianajajaliitto kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä aiotaan kokonaan poistaa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta nykyinen oikeustila, jonka mukaan asumisaika on laskettu siitä lähtien, kun henkilö on tehnyt turvapaikkahakemuksen. Ehdotettu lakimuutos pidentää turvapaikanhakijoiden asumisaikavaatimusta nykyisestä merkittävästi. Turvapaikkaprosessit voivat olla pitkiä henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä.

Asianajajaliitto kiinnitti huomioita myös siihen, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 80/1968) mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Hakijalta joka tapauksessa vaaditaan kielitaito- ja nuhteettomuusedellytys, joten kansalaisuuden saaminen ei ole automaatio. Pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen henkilön tavoitteena ei ole ollut saapua Suomeen tavoitteenaan saada kansalaisuus. Esitetyn kaltaisella asumisaikaedellytyksen muutoksella ei ole vaikutusta Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään, eikä siten kysymys ole ”vetoimatekijästä”.

Asianajajaliiton mukaan kiireellisen käsittelyn tavoite on sinänsä kannatettava, mutta Maahanmuuttovirastolle tulee olla todelliset resurssit noudattaa kiireellistä käsittelyaika. Edelleen vaarana on, että vastaavat muiden kansalaisuutta hakevien käsittelyajat pidentyvät entisestään. Käsittelyajat ovat tällä hetkellä kansalaisuusasioissa erittäin pitkiä, jopa useita vuosia.

UNHCR Northern Europe

YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n tehtäviin kuuluu huolehtia niin pakolaisten kuin myös kansalaisuudettomien suojelusta. UNHCR kannatti enimmäisaikaa kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksille mutta piti valitettavana kansainvälistä

suojelua saavien asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista ja kansalaisuudettomien henkilöiden asumisajan pidentämistä.

Muutosten vaikutukset pakolaisiin ja kansalaisuudettomiin ovat kielteisiä. Vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi eikä tulevia muutoksia ei ole otettu huomioon. UNHCR suositteli eri muutosten yhteisvaikutusten arviointia. Kansainvälistä suojelua saavat saattavat joutua muihin Suomessa asuviin ulkomaalaisiin verrattuna epäedulliseen asemaan. Kansalaistamisen viivästyminen ei välttämättä tue kotoutumisen tavoitteita. Asumisajan nostaminen viiteen vuoteen voi vaikuttaa kielteisesti kansalaisuudettomien henkilöiden kotoutumiseen.

Pakolaissopimuksen mukaan sopimusvaltioiden tulee helpottaa pakolaisten kansalaistamista. Myös eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen mukaan kansalaisuudettomien henkilöiden ja pakolaisten kansalaisuuden saamista tulee helpottaa. Turvapaikkaprosessi voi kestää Suomessa valitusvaiheineen useamman vuoden. Turvapaikanhakijoilla on oikeus oleskella maassa turvapaikkahakemuksen käsittelyajan. Tämä aika pitäisi laskea mukaan kansalaisuutta varten vaadittavaan asumisaikaan. Ehdotettavilla muutoksilla voi olla kielteistä vaikutusta pakolaisten kotoutumiseen, kun taas oikea-aikaisella kansalaistamisella voisi olla merkittävää myönteistä vaikutusta kotoutumiseen.

UNHCR kannatti sitä, että kansalaisuuslaissa luovuttaisiin jaottelusta tahdostaan ja tahtomattaan kansalaisuudettomiin. Vuoden 1954 kansalaisuudettomuussopimuksen mukainen määritelmä edellyttää myös analyysiä siitä, miten jokin valtio soveltaa omaa kansalaisuuslakiaan käytännössä. Tällä tavoin voidaan päätyä erilaiseen johtopäätökseen henkilön kansalaisuusasemasta kuin yksinomaan jonkin valtion kansallista lainsäädäntöä analysoimalla.

UNHCR:n mukaan kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien lyhyempi asumisaika pitäisi säilyttää nykyisellään. Asumisaika pitäisi jatkossakin laskea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä alkaen. Ehdotettavien muutosten vaikutusta pakolaisten ja kansalaisuudettomien kotoutumiseen olisi arvioitava. Kansalaisuudettoman henkilön määritelmää olisi mahdollisesti tarkennettava siten, että se kattaisi valtioiden kansalaisuuslainsäädännön ohella myös näiden soveltamiskäytännön.

Ihmisoikeusliitto

Ihmisoikeusliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei kaikkia keskeisiä ihmisoikeuskysymyksiä ole pohdittu eikä vaihtoehtoisia toimia ole arvioitu. Esitysluonnoksessa ei arvioida, mitä konkreettista vaikutusta oikeuksien heikentymisellä on tosiasiallisesti eri ihmisiin ja ihmisryhmiin.

Oikeuksien heikentäminen tulisi perustella painavammin kuin esitysluonnoksessa on tehty.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei esitysluonnoksen mukaan laskettaisi enää mukaan asumisaikaan. Tämä olisi merkittävä heikennys kansainvälistä suojelua saavien oikeusasemaan.

Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimuksen mukaan sopimusvaltio ei saa säätää kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä.

Esitysluonnoksen perusteella nousee kysymys siitä, ylittyykö kansalaisuusyleissopimuksen vaatimus turvapaikkaa hakeneiden osalta.

Ihmisoikeusliiton mukaan tarvittaisiin yhteisvaikutusten arviointi, jotta perus- ja ihmisoikeudet eivät kenenkään kohdalla heikkenisi suhteettoman paljon. Vaikutusten arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon toteutumiseen.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia tuhansien Suomessa asuvien lasten oikeusasemaan. Lapsen edun on oltava lapsiin kohdistuvan päätöksenteon lähtökohta. Vaikutusarvioinnit ovat puutteelliset lapsen edun huomioinnin kannalta.

Ihmisoikeusliitto kiinnitti huomiota myös lausuntoajan lyhyteen.

Etnisten suhteiden neuvottelukunta

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (Etno) sihteeristö on koonnut lausuntoonsa Etnon jäsenjärjestöjen edustajien vastaukset. Muutosta asumisajan pidentämisestä viidestä kahdeksaan vuoteen vastustettiin erityisesti pidentyneen kansalaistamisen negatiivisten vaikutusten takia (ulkopuolisuus suomalaisesta yhteiskunnasta, vaikutukset hyvään kotoutumiseen, kaventuvat poliittiset oikeudet, byrokratia). Panostaminen hyvään kotoutumiseen nähtiin asumisajan pituutta olennaisemmaksi tekijäksi.

Suomen kansalaisuus on edellytyksenä poliittisille oikeuksille presidentinvaaleissa ja eduskuntavaaleissa sekä kansalaisaloitteiden tekemiselle ja kannattamiselle. Pidentyneellä kansalaistamisella on negatiivisia vaikutuksia samaistumiseen suomalaisuuteen ja luottamukseen, mikä vaikuttaa edelleen negatiivisesti maahan muuttaneiden yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen.

Ihmisten erilaiset tilanteet ei lisäksi tule huomioiduksi, jos aika on kaikille yhtäläinen. Huomiota tulisi kiinnittää kotoutumisprosessin tehostamiseen. Ongelma ei ratkea asumisaikaedellytystä pidentämällä. Viisi vuotta on pitkä aika ja kansalaisuuden edellytykset ehtivät varmasti täyttyä siinäkin ajassa.

Myös kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista vastustettiin. Kansainvälistä suojelua saavilla ei ole muiden maahan muuttaneiden tapaan samanlaisia mahdollisuuksia palata kotimaahansa. Kuulumisen kokemus suomalaiseen yhteiskuntaan ja yhteiskunnallinen osallistuminen on heikompaa. Kansainvälistä suojelua saavien osalta kansalaisuus on erityisen tärkeä keino sitouttaa suomalaiseen yhteiskuntaan.

Erillistä poikkeusperustetta Suomen edustuston työntekijän puolisolle ei kannatettu, sillä se nähtiin syrjivänä ja epätasa-arvoisena. Muutos kohdistuu nimenomaan hyväosaiseen väestöosaan. Jos poikkeusta ei voida perustella kansainvälisellä yhtenevällä käytännöllä, sille ei ole perusteita.

Lakisäätteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle kannatettiin. On tärkeää, että yksilön asiat saadaan nopeasti ratkaistua. Viranomaisten työn tehostaminen on hyvä tavoite. Nopeampi päätöksenteko kansalaisuudesta edistäisi ja nopeuttaisi ihmisten mahdollisuuksia kotoutua ja työllistyä nopeammin.

Etnon jäsenjärjestöt eivät kannattaneet sitä, että jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu ja että asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Kotoutuminen alkaa Suomeen muutosta, ei myönteisen oleskeluluvan saamishetkestä. Muutos ei tue ylijärjestyksen elämäntapaa, joka muuttuu yhä tavallisemmaksi. Monet ihmiset asuvat ja työskentelevät useassa maassa samaan aikaan.

Suomi-Seura ry piti kannatettavana esityksen kohtia, jotka pyrkivät selkiyttämään kansalaistamisen edellytyksiä ja helpottamaan viranomaisten työtä. Suomi-Seura ry on jo aiemmissa lausunnoissaan sisäministeriölle puoltanut esimerkiksi asumisaikana sallittujen ulkomaanmatkojen säätelyn yksinkertaistamista sekä ehdotettua luopumista yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan välisestä jaottelusta. Esityksessä ei kuitenkaan oteta riittävästi huomioon ulkosuomalaisia ja Suomen ulkosuomalaisstrategiaa 2022–2026.

Koska valtaosa ulkosuomalaisista on korkeasti koulutettuja, heidän paluumuuttonsa edistäminen voidaan nähdä yhtenä merkittävänä ratkaisuna Suomessa vallitsevaan osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen. Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on kirjattu ulkosuomalaisten paluumuuttoa koskien seuraavasti (4.4 Kansainvälinen rekrytointi, s. 75): ”Suomen vetovoimaa parannetaan usealla eri toimenpiteellä. Myös ulkomailla asuvien suomalaisten paluumuuttamista takaisin Suomeen helpotetaan.” Asiantuntijuuteensa ja tutkimustietoon nojaten Suomi-Seura ry piti todennäköisenä, että tässä esityksessä kansalaisuuslakiin kaavailut asumisaikaedellytykset koskevat muutokset päinvastoin vaikeuttaisivat useiden eri ulkosuomalaisryhmien paluumuuttoa Suomeen.

Suomen kansalaisten puolisoiden asumisajan nostaminen neljästä vuodesta viiteen vuoteen hankaloittaisi ulkosuomalaisten ulkomaalaisten puolisoiden pysyvää asettumista Suomeen. Voidaan pitää todennäköisenä, että muutoksen vaikutukset ulkosuomalaisten paluumuuttoaikeisiin olisivat negatiivisia. Tutkimuksissa ulkosuomalaiset ovat myös pitäneet Suomen ulkomaalaisille poissulkevaa asenneilmapiiriä rajoitteena paluumuutolle, mikä kansalaisuuteen suunniteltujen tiukennusten myötä potentiaalisesti muodostuisi yhä suuremmaksi ongelmaksi. Tästä syystä Suomi-Seura ry ei pitänyt kannatettavana Suomen kansalaisten puolisoiden asumisajan pidentämistä vaan suosittelee tämän ryhmän asumisajan pitämistä ennallaan neljässä vuodessa.

Lisäksi ulkomailla asuu arvioiden mukaan noin 1,6-2 miljoonaa suomalaista syntyperää olevaa henkilöä, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta. Suomi-Seura ry piti tärkeänä, että myös suomalaista syntyperää olevien henkilöiden, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta, mahdollista Suomeen muuttoa edistetään, koska he ovat merkittävän suuri ryhmä, jolla voisi ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten tapaan olla merkittäviä vaikutuksia Suomen työmarkkinoilla vallitsevan osaajapulnan ratkaisemiseksi. Lakiesitykseen voitaisiin lisätä syntyperäisten Suomen kansalaisten jälkeläisten osalta poikkeus, jossa vaadittu asumisaika ei nousisi lainkaan tai ainakaan niin merkittävästi kuin nykyisessä esitysluonnoksessa.

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien osalta Suomi-Seura ry halusi painottaa nykyisin yleistyvän monipaikkaisuuden sekä ylijärjestyksen merkitystä. Etenkin ulkosuomalaiset puolisoineen ovat usein hyvin liikkuva ihmisryhmä, jolle yli rajojen ulottuva elämä on arkipäivää. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähennys todennäköisesti vaikeuttaisi ulkosuomalaisten paluumuuttajien tai heidän puolisoitensa kansalaistamista tarpeettomasti esimerkiksi tapauksissa, joissa henkilön työ- tai perhetilanne vaatii oleskelua myös muissa maissa.

Esitysluonnos ei ota kantaa ulkosuomalaisiin kohdistuviin vaikutuksiin, vaikka kansalaisuuslakiin esitetyt muutokset aiheuttaisivat merkittäviä vaikutuksia eri ulkosuomalaisryhmille. Suomi-Seura ry piti erityisen tärkeänä, että lakiesityksen ulkosuomalaisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan perusteellisesti. Asumisaikojen pidentämisestä koituvat vaikutukset hankaloittaisivat ulkosuomalaisten paluumuuttoa ja vähentäisivät sen houkuttelevuutta, mikä on merkittävässä ristiriidassa Suomen nykyisen hallitusohjelman sekä Suomen ulkosuomalaisstrategian 2022–2026 kanssa.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan kansainvälistä suojelua saavien asemaa ehdotetaan heikennettäväksi merkittävästi ja selkeästi eniten myös suhteessa muihin hakijoihin. Ehdotukset lisäävät eriarvoisuutta vaikeuttamalla ja hidastamalla kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen. Luonnoksessa ei tuoda esiin mitään tarvetta tai perustetta asumisajan merkittävälle pidentämiselle eikä sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien asemaa heikennetään ja millä perusteella laista poistetaan Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvat erityissäännökset ja helpotukset. Ehdotetut lainmuutokset eivät perustu mihinkään selvitykseen eikä ehdotuksesta käy ilmi mitään todellista tarvetta eikä perustetta ehdotettujen rajoitusten tekemiselle eikä kiireellisyydelle.

Kansalaisuuden saamisella on merkitystä paitsi yksilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavana tapahtumana, niin myös osana henkilön kotoutumisprosessin tukemista. Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa, minkä osalta lausunnolla olevat yksinomaan hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat hätiköiden valmistellut lainmuutosehdotukset sisältävät täysin päinvastaisen viestin ja tekevät Suomen entistä vähemmän houkuttelevaksi maaksi maahanmuuttajille.

Luonnoksessa sivuutetaan käytännössä täysin, että nykyisten poikkeusten taustalla on kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut ja joissa edellytetään helpotettavan tiettyjen ryhmien kansalaisuuden saamista. Ehdotuksessa sivuutetaan myös ne perustellut syyt, miksi laissa on mahdollisuus ottaa huomioon kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla myös hakemusaika ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla myös poikkeuksellisesti oleskelu ilman oleskelulupaa.

Erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kohdalla ehdotettujen asumisaikaa koskevien tiukennusten vaikutus kotoutumiseen on väistämättä negatiivinen ja merkittävä. Luonnoksessa sivuutetaan se, että kansalaisuuden saamisella on usein korostunut merkitys haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille, myös kotoutumista edistävänä tekijänä. Käytännössä kansainvälistä suojelua saavien kohdalla kotoutumista edistettäisiin sillä, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt tunnistettaisiin viipymättä, kielikurssien ja työnteko-oikeuden kautta hakijoiden kotoutumista edistettäisiin jo turvapaikkamenettelyn aikana ja kansalaisuuden saamista nopeutettaisiin.

Luonnoksesta ei selviä, miten se, että viranomaisilla olisi neljän tai viiden vuoden sijaan vähintään kahdeksan vuotta aikaa suomalaisissa järjestelmissä arvioida hakijoita, edistäisi lainmuutokselle esitettyä tarkoitusta. Ehdotuksesta ei lisäksi ilmene, että nykyiset asumisajat olisivat aiheuttaneet turvallisuusongelmia, joita ehdotettu luonnos poistaisi.

Pakolaisneuvonta vastusti luonnoksessa ehdotettuja asumisajan huomattavaa pidentämistä ja kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskevien erityissäännösten poistamista. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin. Asumisaikaa koskevia lainmuutostarpeita ei tule arvioida erikseen, vaan yhdessä muiden kansalaisuuden edellytyksiä koskevien hallitusohjelman mukaisissa hankkeissa valmisteltavien esitysten kanssa, myös asianmukaisen yhteisvaikutusten arvioinnin turvaamiseksi. Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja huolellisen lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi.

Pakolaisneuvonta vastusti kansainvälistä suojelua saaneiden asumisajan alkamista koskevien erityissäännösten poistamista. Luonnoksessa sivuutetaan pakolaisoikeuden keskeinen periaate, jonka mukaan pakolaisaseman myöntäminen pakolaisyleissopimuksen mukaisesti on toteava (deklaratiivinen)

toimenpide. Turvapaikan myöntämisellä tarkoitetaan pakolaisen oikeudellista tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa eli turvapaikan myöntämisessä on kyse deklaratiivisesta toimesta, jolla valtio vahvistaa turvapaikanhakijan olevan pakolainen. Tästä seuraa, että pakolaisasemaan liittyvät oikeudet tulee turvata vähintään kansainvälistä suojaa koskevan hakemuksen hakemispäivästä lähtien, mikä on myös vahvistettu EUTI:n oikeuskäytännössä (näin esim. tuomiossa C-550/16). Pakolaisasemaan liittyvät oikeudet ja erityinen suojelu eivät saa olla riippuvaisia turvapaikkamenettelyn kestosta ja siitä, milloin pakolaisasema tunnustetaan.

Pakolaisneuvonta katsoi lisäksi, että lakia tulisi selventää niin, että tilanteissa, joissa viranomaisen virheen takia asumisajan alkaminen viivästyy merkittävästi eli turvapaikka myönnetään alkuperäisillä syillä vasta ylikansallisiin viemisen jälkeen tai uusintahakemuksen perusteella, tulisi viranomaisella olla velvollisuus ja kansalaisuuslaissa tulisi vähintään olla mahdollisuus poiketa asumisaikaedellytyksestä esimerkiksi muun erittäin painavan syy perusteella.

Pakolaisneuvonnan mukaan on sinänsä kannatettavaa, että lakiin kirjataan enimmäiskäsittelyaikavelvoite kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten käsittelylle. Ehdotettu enimmäisaika yksi vuosi eli 12 kuukautta on liian pitkä ja huomattavasti pidempi kuin useiden muiden hakijaryhmien kansalaisuushakemusten käsittelyajat. Enimmäiskäsittelyajan tulee olla lyhyempi ja lisäksi käsittelyajan tosiasiallisen merkityksen turvaamiseksi tulee määrätä seuraamus, jos käsittelyaikaa ei noudateta.

Myös hakemusmaksu on erityisesti monelle haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle kohtuuttoman suuri. Sekä pakolaisyleissopimus että valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus edellyttävät, että sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia, mikä ei toteudu tällä hetkellä. Myös kansalaisuusyleissopimuksen 13 artikla velvoittaa jatkossa varmistamaan, että kansalaisuusasioihin liittyvät maksut ovat kohtuulliset ja että muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille. Hakemusmaksu ja tarve maksujen portaistamiseen tulisi arvioida, samoin oikeudenkäyntimaksut (KHO:ssa 520 euroa).

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia. Esityksen lausuntoaika on lisäksi normaalia (vähintään 6–8 viikkoa) lyhyempi ilman, että sille on esitetty hyvän lainvalmistelun edellyttämää perustetta.

Kansalaisuuden saamisen merkitys korostuu usein kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kohdalla. Juuri heille kansalaisuuden saaminen eli hyväksyminen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi oikeuksineen ja velvolluuksineen on erittäin tärkeä. Kansalaisuuden merkitys korostuu heidän osaltaan myös kotoutumisen näkökulmasta. Kansainvälistä suojelua saavat ja kansalaisuudettomat ovat niitä, jotka eivät voi palata lähtömaahansa eli he ovat monia muita ulkomaalaisia suuremmalla todennäköisyydellä jäämässä Suomeen. Olisi paitsi heidän, myös yhteiskunnan etu edistää heidän kotoutumistaan ja ottamistaan yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseniksi.

Suomen Pakolaisapu

Suomen Pakolaisapu totesi lausunnossaan, että kansalaisuuden saamisella on suuri merkitys, sillä kansalaisuuden myötä henkilölle myönnetään erinäisiä osallistumisoikeuksia ja velvollisuuksia, joita ilman kansalaisuutta olevilla henkilöillä ei ole. Kansalaisuuden myötä ihminen saa esimerkiksi äänioikeuden eduskunta- ja presidentinvaaleissa sekä oikeuden Suomen passiin. Suomen kansalaisuuden myötä henkilöt

saavat myös Euroopan unionin kansalaisuuden ja sen myötä oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen ja työntekoon EU-alueella.

Suomen Pakolaisapu kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei tuoda esille kokonaisarviointia kaikkien kansalaisuuden myöntämiseen esitettyjen muutosten vaikutuksista. Lakiehdotuksia ei ole myöskään arvioitu suhteessa muihin samaan aikaan toteutettuihin muutoksiin, kuten ulkomaalaislakiin tehtäviin uudistuksiin. Kokonaisarviointi on tärkeää erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi jää puutteelliseksi erityisesti kansalaisuudettomien aseman ja oikeuksien sekä lapsen oikeuksien osalta.

Nykyisellään pakolaisaseman saanut henkilö on voinut hakea kansalaisuutta neljän vuoden asumisajan jälkeen, joten kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaedellytys kaksinkertaistuisi nykyisestä. Turvapaikkaprosessit ovat raskaita ja voivat venyä vuosien mittaisiksi. Pitkän turvapaikkamenettelyn aikana ihmiset usein jo kotoutuvat maahan ja luovat erinäisiä siteitä Suomeen. Turvapaikanhakijat saattavat esimerkiksi oppia hyvin suomen tai ruotsin kielen, saada työpaikan, löytää yhteisön ja perustaa perheen Suomeen. Jos kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaan hyväksytään ainoastaan oleskeluluvan myöntämisestä alkava aika, pakolaisaseman saaneita käytännössä rangaistaan Maahanmuuttoviraston pitkistä käsittelyajoista.

Pakolaisilla on useimmiten taustallaan hyvin traumaattisia ja mielenterveyttä merkittävästi kuormittavia tekijöitä. Lähtökohtaisesti pakolaistaustaisten ihmisten tosiallinen elämä on Suomessa, kun kotimaahan ei voida enää palata. Kotoutumisen edistämisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta kahdeksan vuotta on hyvin pitkä aika odottaa mahdollisuutta kansalaisuuden hakemiseen, erityisesti jos tätä ennen henkilöllä on takana jo useampi vuosi turvapaikkaprosessissa.

Esitysluonnoksessa ei tuoda esille, miten pidempi asumisaika ennen kansalaisuuden saamista käytännössä parantaisi Suomeen kotoutumista. Erityisesti suojeluaseman saaneille kansalaisuuden takaava asiakirja on kaikista vahvin ja sitä kautta turvallisuutta tuottava dokumentti, joka sitoo heitä osaksi uutta kotimaata. Realistiset ja saavutettavat kansalaisuuden saamisen edellytykset kannustavat aktiiviseen kotoutumiseen tarjoten pysyvyyttä ja näkymiä tulevaisuuteen. Kansalaistaminen hyödyttää sekä yksilöä että koko yhteiskuntaa. Asumisaikaedellytyksen nostaminen ei ole kotoutumista edistävä toimi, vaan voi jopa luoda uusia esteitä kotoutumiselle. Suomen kansalaisuuden saamiseen edellytetty asumisaika tulisi pitää kohtuullisen pituisena myös Suomelle elintärkeän työperäisen maahanmuuton houkuttelemiseksi sekä kaikkien maahan muuttaneiden kotoutumisen tukemiseksi.

Suomen Pakolaisapu ei kannattanut esitettyjä muutoksia ja suositti, että kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaedellytykseen ei tehdä ehdotettuja muutoksia. Jos muutoksia päätetään kuitenkin edistää, kansainvälistä suojelua saavat tulisi rajata ehdotettujen muutosten ulkopuolelle ja heidän asumisaikansa laskenta aloittaa turvapaikkahakemuksen jättämisestä nykyisen käytänteen mukaisesti.

Pakolaisavun mukaan kansalaisuudettomien ja muiden erityisryhmien asumisajan pidentämiselle ei ole riittäviä perusteita. Se suositti, että kansalaistamista varten edellyttävä asumisaika pidetään nykyisessä neljässä vuodessa. Kansalaisuudettomat ovat ihmisiä, joita mikään valtio ei tunnusta kansalaisikseen. Tästä syystä he ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja heiltä on usein evätty erinäisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi vuonna 2022 kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista Suomen kansalaisuutta hakevista oli vain 1 %. Kyse on siis marginaalisesta ryhmästä, jonka asemaa ei kuitenkaan voida rinnastaa sellaisiin hakijoihin, joilla on jo jonkun valtion kansalaisuus.

Myös 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisaikaa nostettaisiin nykyisestä neljästä vuodesta viiteen vuoteen. Koska lapset hakevat usein kansalaisuutta osana vanhempiensa hakemusta, muutosten myötä erityisesti moni pakolaisaseman saanut lapsi saisi kansalaisuuden huomattavasti nykyistä myöhemmin tai vasta silloin,

kun lapsi on riittävän vanha hakemaan kansalaisuutta itsenäisesti. Muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alaikäisten oikeudellista asemaa ei tulisi sitoa heidän perheenjäseniinsä, vaan lapsen asemaa ja oikeuksia tulee edistää yksilöllisesti. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu erikseen ehdotettujen muutosten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneisiin, kansalaisuudettomiin tai yksin maahan tulleisiin lapsiin.

Pakolaisapu piti hyvänä asiana hakemusten käsittelyn enimmäiskeston kirjaamista lakiin mutta katsoi, ettei se ole riittävä toimi pakolaisten ja kansalaisuudettomien kansalaistamisen helpottamiseksi. Käsittelyajan kirjaaminen ei lisäksi takaa sen toteutumista käytännössä, ellei Maahanmuuttovirastolle varata riittävästi resursseja.

ULPU ry

Ulkoministeriön puoliso yhdistys ULPU ry piti erittäin tärkeänä, että laki mahdollistaa poikkeuksen, jonka mukaan henkilölle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kahden vuoden asumisajan perusteella, jos hänen puolisonsa on Suomen kansalainen ja toimii Suomen ulkoasiainhallinnon virkatehtävissä mukaan lukien diplomaattisen edustuston, siihen rinnastettavan muun edustuston tai konsulaatin tehtävät. Näin vahvistetaan voimassa olevan lain soveltamiseen liittyvää nykyistä käytäntöä ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden puolisojen kohdalla ja tehdään lain soveltamisesta nykyistä selkeämpää.

Poikkeaminen asumisaikavaatimuksesta poistaa tarpeettomia esteitä pätevän henkilöstön siirtymisessä valtion tehtäviin ulkomaille sekä lisää tasa-arvoisuutta työntekijöiden, heidän puolisojensa ja perheidensä välille. Esityksessä on perustellusti mainittu, että diplomaattipassin antama suoja on hyvin tärkeä sekä puolison että koko perheen turvallisuudelle. Huomionarvoista on, että tämä suoja ei ole merkittävä vain korkeauhkaisessa kohteessa, vaan viime vuosien koronapandemia ja yllättävät konfliktit ovat osoittaneet, että ilman diplomaattipassin turvaa puoliset voivat joutua erillään diplomaattipassilla matkustavasta virkahenkilöstä hankaliin ja vaarallisiin tilanteisiin tai painostuksen kohteeksi myös muualla.

ULPU ry kiinnitti huomiota myös puolisojen kansalaisuushakemusten mahdollisesti pitkiin käsittelyaikoihin, jotka tällä hetkellä ovat noin kuudesta 29 kuukauteen. Pitkät käsittelyajat voivat estää tai viivästyttää pätevän virkahenkilön hakeutumista hänelle soveltuviin tehtäviin, siirtymistä valtion tehtäviin ulkomaille sekä vaikeuttaa pätevän ja parhaiten soveltuvan henkilön valintaa erilaisiin ulkomaanedustuksen tehtäviin. Tämä voi pahimmassa tapauksessa heikentää Suomen ulkomaanedustuksen toimintakykyä. ULPU ry esitti harkittavaksi menettelyä, joka mahdollistaisi ulkoasiainhallinnon virkahenkilöiden puolisojen kansalaisuushakemusten käsittelyn kiireellisenä, jos ulkoasiainhallinto suunnittelee virkahenkilön siirtoa ulkomaille eikä hakemuksen käsittelyä ole kohtuullisen käsittelyajan aikana saatu ratkaistua.

Kirkkohallitus

Kirkkohallitus totesi lausunnossaan, että kansainväliset sopimukset vaativat sopimuksen allekirjoittajia helpottamaan kansainvälistä suojelua saavien sekä kansalaisuudettomien kansalaistamista. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa pidennettäisiin. Käytännössä heiltä vaadittava asumisaika saattaisi pidentyä enemmän kuin kaksinkertaiseksi nykyisestä. Vaikka tätä kompensoitaisiin kiirehtimällä kansainvälistä suojelua saavien kansalaisuutta koskevaa päätöksentekoa, ei ole varmuutta siitä, että käsittelyajat lyhenisivät olennaisesti. Kirkkohallitus esitti harkittavaksi, että kansainvälistä suojelua saavilta vaadittavaa asumisaikaa lyhennettäisiin selvästi ehdotetusta.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan kansalaisuuteen vaadittava kahdeksan vuoden asumisaika olisi kotoutumista haittaava tekijä. Kiinnittyminen uuteen kotimaahan tapahtuu osallisuuden vahvistamisen kautta. Ulkomaan kansalaisella on Suomessa rajatun poliittiset oikeudet. Hallitus korostaa ohjelmassaan kotoutumisen merkitystä, mutta asumisajan nostaminen neljästä tai viidestä vuodesta kahdeksaan ei tue kotoutumista.

Kirkkohallitus kiinnitti huomiota myös siihen, että tulevaisuudessa kansalaisuus voitaisiin myöntää kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen vain Suomen edustustossa työskentelevän henkilön puolisolille. Ulkomailla työskentelee myös suomalaisten ja kansainvälisten yritysten suomalaisia työntekijöitä sekä kirkon lähetysjärjestöjen ja kehitysyhteistyöjärjestöjen henkilöstöä, jotka saattavat avioitua ulkomaalaisen kanssa. Näidenkin ulkomaalaisten puolisoitten kohdalla tulisi pohtia alennettua asumisaikaa.

Monimuotoiset perheet -verkosto

Monimuotoiset perheet -verkosto on kymmenen suomalaisen perhejärjestön yhteistyöverkosto, joka edustaa runsasta kolmasosaa suomalaisista perheistä. Verkosto kiinnitti lausunnossaan huomiota riittävän pitkiin lausuntoaikoihin ja siihen, että lausuntopyynnöt julkaistaisiin lausuntopalvelu.fi -sivustolla. Esitysluonnos on osa monivaiheista prosessia, minkä vuoksi kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia ei voi vielä arvioida. Vaikutusten arviointi ja erityisesti lapsen edun huomioiminen on kuitenkin tärkeää. Esityksen sitomiselle lisätalousarvioesitykseen ei verkoston mukaan olisi perusteita.

Verkosto totesi lausunnossaan, että 110 000 lasta kasvaa Suomessa kahden kulttuurin perheissä, joissa vanhemmat ovat syntyneet eri maissa. Vanhemman taustamaassa vietetty aika, kuten kesäloma vaikuttaa usein erittäin myönteisesti lapsen kehitykseen. Se vahvistaa toisen kotikielen taitoa, yhteyksiä sukulaisiin, oman taustan tuntemusta ja ymmärrystä sekä identiteettiä ja itsetuntoa useamman kulttuurin ihmisenä. Vaikutusten arvioinnissa tulisi vielä selvittää kahden kulttuurin perheiden lasten kehitykseen kohdistuvia vaikutuksia.

Verkosto kannatti lainsäädännön selkiyttämistä mutta ehdotti, että enintään yhden kuukauden poissaolot eivät kuuluisi ehdotetun 365 vuorokauden laskentaan. Lyhyiden matkojen ilmoittamisesta aiheutuu kohtuutonta byrokratiataakkaa. Verkosto ehdotti myös 365 vuorokauden nostamista 500 vuorokauteen. Hyväksyttävien ulkomaanpäivien tulisi olla suhteessa vaadittavaan asumisaikaan. Lisäksi pitäisi säilyttää mahdollisuus viranomaisharkintaan painavan henkilökohtaisen syyn perusteella. Painava syy voi olla esimerkiksi lähiomaisen, kuten vanhemman tai lapsen terveys.

Verkosto lausui, ettei se kannata asumisajan pidentämistä, muutoksia asumisajan alkamiseen eikä kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin kumoamista. Perhetilanne ja lapsen etu pitäisi huomioida myös näissä tilanteissa ja lakia muutettaessa. Verkoston mukaan muutos Suomen kansalaisen puolison asumisaikaan ei niin ikään ole perusteltu. Kiristyksen voivat saada perheitä muuttamaan toisen puolison kotimaahan tai kolmanteen maahan, mikä voi olla haitallista Suomen työvoimakehityksen kannalta. Jos edustuston työntekijän puolisolille riittää kansalaistamiseen kaksi vuotta, saman tulisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta riittää myös muille Suomen kansalaisten puolisoille.

Verkosto totesi myös, että lapsen kansalaistamisen ei tulisi olla sidoksissa hänen vanhempansa kansalaistamiseen. Lasten asumisaika voisi olla neljä vuotta, joka on erittäin pitkä aika lapsen tai nuoren elämässä. Myös entisten Suomen kansalaisten asema ja mahdolliset muutokset kaksoiskansalaisuuteen pitäisi ottaa arvioissa huomioon.

Familia ry

Familia ry on vuonna 1988 perustettu valtakunnallinen kahden kulttuurin perheiden asiantuntijajärjestö ja edunvalvoja. Suomessa asuu avo- tai avioliitossa 96 000 sellaista kahden kulttuurin perhettä, joissa puoliset ovat syntyneet eri maissa keskenään. Heistä 86 000 on sellaista perhettä, joissa toinen puoliso on Suomessa syntynyt ja toinen ulkomailla. Kahden kulttuurin perheitä on noin 6,5 % kaikista Suomessa asuvista perheistä.

Familia ry piti hyvänä lainsäädännön selkiyttämistä, jotta kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan jatkuvuus tai katkeaminen on selkeää sekä kansalaisuutta hakevalle että viranomaiselle. On myös hyvä, että hakija voi itse määrittää poissaolojen pituuden, pysyen yhteensä hyväksyttävien ulkomaanpäivien sisällä. Yhdistys esitti kuitenkin, että alle kuukauden poissaolot eivät kuuluisi ehdotetun 365 vuorokauden laskentaan ja 365 vuorokauden nostettaisiin 500 vuorokauteen.

Erityisesti vanhemman tai vanhempien taustamaassa vietetty aika (esim. kesäloma) vaikuttaa usein erittäin myönteisesti lapsen kehitykseen. Monissa perheissä on yleistä esimerkiksi kaikkien lomien vietto toisen vanhemman kotimaassa, jotta lapsen toisen kotikielen taito, yhteydet sukulaisiin (kuten isovanhempiin ja serkkuihin), oman taustan tuntemus ja ymmärrys sekä identiteetti ja itsetunto useamman kulttuurin ihmisenä vahvistuu. Esityksessä tulisi arvioida lapsen etua laajemmin.

Esitetty ulkomaanpäivien rajausta hankaloittaa myös sellaisten ylijärjestettyjen henkilöiden kansalaistamista, joiden liikkuminen rajan yli on alle kuukauden kestoista ja luontevaa perheen, työn tai opiskelun vuoksi (esimerkiksi Suomi-Viro, Suomi-Venäjä). Lisäksi nämä rajaukset rankaisevat työnsä puolesta matkaavia osajia. Lisäksi kaikkien alle kuukauden matkojen rekisteröiminen, esimerkiksi risteilyn Tallinaan tai parin päivän työmatkan Euroopassa olisi kohtuuton byrokratiataakka kaikille osapuolille.

Tällä hetkellä kansalaisuushakemuksien käsittelyajat ovat liian pitkiä ja prosessit Maahanmuuttovirastossa hitaita. Familia ry:n mukaan esityksestä pitäisi luopua siltä osin kuin kansalaistamista edeltävän vuoden aikana poissaoloja saisi olla enintään kolme kuukautta. Kahden kulttuurin perheet voivat tosiasiallisesti asua Suomessa siitäkin huolimatta, että ulkomaanpäiviä olisi kansalaistamista edeltävänä vuotena ollut yli kolme kuukautta. Hyväksyttävien ulkomaanpäivien tulisi myös olla suhteessa vaadittavaan asumisaikaan sekä sisältää mahdollisuus viranomaisharkintaan.

Familia ry ei pitänyt Suomen kansalaisen puolison asumisajan muutosta neljästä viiteen vuoteen perusteltuna. Aikaisempi mahdollisuus kansalaistamiseen tukisi Suomen kansalaisen puolison kotoutumista ja koko perheen kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Kahden kulttuurin perheiden on useamman kotimaansa vuoksi helpompi ajatella muuttavansa toiseen maahan. Familia ry ei kannattanut Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeamista. Muutos asettaisi ihmiset ja perheet eriarvoiseen asemaan puolison työpaikan vuoksi.

Familia ry ei kannattanut asumisajan pidentämistä viidestä kahdeksaan vuoteen eikä nostamista yhdellä vuodella sellaisten hakijoiden kohdalla, joilta edellytetään lyhyempää asumisaikaa. Kansalaistamisen venyminen voi aiheuttaa perusteetonta epäluottamusta ja yhteen kuulumattomuuden tunnetta ympäröivään yhteiskuntaan. Asumisaika pitäisi edelleenkin laskea turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, koska henkilö on tosiasiallisesti asunut Suomessa vähintään siitä asti. Kotoutumisen ei voida katsoa alkaneen vasta myönteisen päätöksen myötä.

Familia ry ei kannattanut kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin kumoamista, vaan piti hyvänä nykyisen lain tilaa, joka antaa viranhaltijalle mahdollisuuden hyväksyä ilman lupaa oleskelu-aika tai osa siitä asumisaikaan hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella, jos sitä on hakijan

kannalta pidettävä kohtuullisena. Lapsen etu ja perhetilanne on huomioitava näissä tilanteissa lakia muutettaessa.

Lapsen kansalaistamisen ei tulisi olla sidoksissa hänen vanhempansa kansalaistamiseen ja vanhemmalta vaadittavan asumisajan ja muiden edellytysten saavuttamiseen. Lapsen kansalaistamisen tulisi olla mahdollista, kun edellytykset hänen osaltaan yksilökohtaisesti toteutuvat. Kansalaistaminen vahvistaa kuuluvuutta yhteiskuntaan ja luo turvallista pohjaa lapsen tulevaisuudelle ja yhdenvertaiselle osallisuudelle Suomessa.

Familia ry kiinnitti myös huomiota laadukkaaseen ja demokraattiseen lainvalmisteluun kuuluviin riittävän pitkiin lausuntoaikoihin sekä hyvän ja vakiintuneen hallintotavan mukaiseen käytäntöön julkaista lausuntopyynnöt lausuntopalvelu.fi-sivustolla. Lausuntopyyntö on lähtenyt vain hyvin suppealle joukolle, ja esimerkiksi monet kansalaisjärjestökentällä maahan muuttaneiden parissa työtä tekevät organisaatiot eivät pyyntöä saaneet. Lisäksi kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia ei voida lainmuutosten monivaiheisuuden vuoksi vielä arvioida.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamarin mukaan esityksellä on vaikutuksia kansainvälisen työvoiman liikkuvuuteen ja edellytyksiin sitoutua suomalaisiin yrityksiin rakentamaan työuraa. Tarve täsmentää esimerkiksi ulkomaanpäivien laskutapaa on ymmärrettävä, mutta kokonaisuudessaan esitetyt muutokset lainsäädäntöön eivät Keskuskauppakamarin näkökulmasta vaikuta oikeasuuntaisilta.

Keskuskauppakamari katsoi, että asumisajan pidentäminen on haitaksi onnistuneelle kotoutumiselle ja pitkäjänteiselle sitoutumiselle suomalaisille työmarkkinoille. Kiinnittyminen uuteen kotimaahan tapahtuu parhaiten osallisuuden vahvistamisen kautta. Vaikka Suomessa asuvalla onkin paljon oleskelulupaansa sisältyviä oikeuksia, rajoittuvat poliittiset oikeudet ulkomaan kansalaisen kohdalla. Kansalaisuuden saaminen on myös keskeinen keino juurruttaa uusia tulijoita Suomeen ja rakentaa luottamusta siihen, että elämää ja työuraa kannattaa pitkäjänteisesti rakentaa täällä eteenpäin. Haitalliset vaikutukset voivat ulottua myös halukkuuteen kehittää suomen kielen taitoa.

Monen suomalaisen, kansainvälisillä markkinoilla toimivan yrityksen työllistämän erityisasiantuntijan työnkuvaan kuuluu runsaasti matkustamista, eikä työnsä tekemisestä saisi rangaista kansalaisuuden asumisaikaa laskettaessa. Siksi suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäviksi poikkeuksiksi.

Keskuskauppakamari muistutti, että Suomi käy koko ajan tiukentuvaa kilpailua osajista. Saksassa on juuri helpotettu kansalaisuuden hakemisen ehtoja uudella lainsäädännöllä. Vähintään Suomessa kouluttautuminen ja työn tekeminen tulisi vaikuttaa vaadittavaan asumisaikaan sitä selvästi lyhentävästi.

Teknologiateollisuus ry

Teknologiateollisuus ry lausui ymmärtävänsä, että esimerkiksi ulkomaanpäivien laskutapa kaipa selvennystä ja yksinkertaistamista, mutta olevansa samaan aikaan erittäin huolissaan Suomen maakuvasta ja houkuttelevuudesta kansainvälisten osajien silmissä, jos ehdotetut lakimuutokset hyväksyttäisiin sellaisenaan. Teknologia-alan osuus Suomen viennistä on yli puolet ja elinkeinoelämän tutkimus- ja

kehityspanostuksista noin kaksi kolmasosaa. Teknologiateollisuuden yritykset kansainvälistyvät jatkuvasti, ja myös kotimaahan rekrytoitavat kansainväliset osaajat ovat vuosi vuodelta tärkeämpiä.

Teknologiateollisuus ry:n mukaan yleisen asumisaikaedellytyksen nostaminen viidestä kahdeksaan vuoteen on yksi sellaisista muutoksista, jotka saattaisivat pahimmillaan heikentää suomalaisten vientiyritysten kykyä houkutella ja rekrytoida kansainvälisiä osaajia. Suomi käy koko ajan tiukentuvaa kilpailua osaajista, ja esimerkiksi Saksassa on juuri helpotettu kansalaisuuden ehtoja uudella lainsäädännöllä. Suomessa kouluttautumisen ja työn tekemisen tulisi vaikuttaa asumisaikaan selvästi lyhentävästi.

Luonnoksen mukaan asumisaikaan hyväksyttäviä ulkomaanpäiviä saa olla yhteensä korkeintaan vuoden verran. Monen suomalaisen, kansainvälisillä markkinoilla toimivan yrityksen työllistämän erityisasiantuntijan työnkuvaan kuuluu runsaasti matkustamista, eikä työnsä tekemisestä saisi rangaista kansalaisuutta varten vaadittavaa asumisaikaa laskettaessa. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Tekniikan Akateemiset

Tekniikan Akateemiset (TEK) totesi lausunnossaan, että Suomen taloudellinen menestys perustuu tutkimukseen, innovaatioihin ja työhön. Esitetyillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia Suomen ja suomalaisten organisaatioiden kykyyn houkutella ja pitää kansainvälisiä osaajia.

Kansainvälisten osaajien vaikutus Suomen menestykseen on erityisen suuri vientiteollisuudessa, erityisesti teknologia-alalla, jonka osuus Suomen viennistä on yli puolet ja joka tekee noin kaksi kolmasosaa elinkeinoelämän tutkimus- ja kehityspanostuksista. Teknologia-ala on erityisen riippuvainen kansainvälisestä osaavasta työvoimasta. Luonnoksessa esitetyt muutokset heikentävät suomalaisten vientiyritysten kykyä houkutella ja pitää kansainvälisiä osaajia.

Tekniikan Akateemiset lausui pitävänsä asumisaikaedellytyksen nostamista viidestä kahdeksaan vuoteen haitallisena ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä heikentävänä. Esimerkiksi Saksa hyväksynyt juuri lain, jossa yleisen asumisajan vaatimus lyhennetään kahdeksasta viiteen vuoteen, ja kotoutumiseen liittyvien saavutusten perusteella kansalaisuutta voi hakea jopa kolmen vuoden asumisajan jälkeen. TEK:n mukaan yleisen asumisaikaedellytyksen tulisi olla linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa. Kouluttautumisen ja työn tekemisen pitäisi lyhentää vaadittavaa asumisaikaa.

Tekniikan Akateemiset kannatti luonnoksen mukaisia poikkeuksia asumisaikaedellytykseen. Poikkeusperusteita tulisi laajentaa erityisesti kielitaitoedellytyksen osalta, koska tällainen poikkeus kannustaa suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien osalta ehdotettavat muutokset tarkoittaisivat käytännössä sitä, että työssään menestynyttä ja matkustavaa erityisosaajaa rangaistaisiin siitä, että tämä on käytettävissä suomalaisen työnantajan hyödyksi. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Suomen Ekonomit

Suomen Ekonomien mukaan Suomi on ajautumassa tilanteeseen, jossa joudumme vuosi vuodelta sopeuttamaan julkisia menoja. Suomessa ei ole juurikaan ollut talouskasvua viimeisen 15 vuoden aikana.

Osaajista sekä yleisemmin työvoimasta on pulaa ja huoltosuhde heikkenee. Työperäinen maahanmuutto on siis jo pidempään muodostanut Suomen työllisyyden kasvusta aina vain merkittävämmän osan.

Investointien houkuttelun näkökulmasta Suomen on huomattava, että maailmalla käydään erittäin kovaa ja kovenevaa kilpailua kansainvälisestä työvoimasta. Konsultointiyritys Korn Ferryn raportin mukaan ennakoitaan 85 miljoonan henkilön globaalia osaajavajetta vuonna 2030. Tämän ennakoitaan merkitsevän yrityksille yhteensä noin 8 500 miljardin euron saamatta jääviä tuloja. Euroopan väkirikkaat maat ovat huomanneet tämän ja jo reagoineet vanhenevaan väestöönsä liittyviin haasteisiin. Siksi useampi Suomelle keskeinen EU-kilpailijamaa aktiivisesti tekee maastaan houkuttelevampaa mm. kansalaissäännöksiä helpottamalla. Saksassa on juuri hyväksytty laki, jossa yleisen asumisajan vaatimus lyhennetään kahdeksasta viiteen vuoteen.

Suomen Ekonomit piti yleisen asumisaikaedellytyksen nostamista viidestä kahdeksaan vuoteen haitallisena ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä heikentävänä. Yleisen asumisaikaedellytyksen säätelyssä tulisi huomioida Suomen kansainvälinen kilpailukyky siten, että se on linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa ja että kouluttautuminen ja työn tekeminen vaikuttaisivat vaadittavaan asumisaikaan lyhentävästi. Suomalaisten vientiyritysten kilpailukykyä houkutella ja pitää kansainvälistä työvoimaa ei pidä heikentää.

Suomen Ekonomit kannatti luonnoksessa esitettyjä poikkeuksia yleiseen asumisaikaedellytykseen, eikä esityksessä tule poistaa niitä tai säätää ehdotettua pidemmästä asumisajasta. Erityisesti 18 a §, asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täyttyessä, kannustaa Suomeen asettuneita aktiiviseen suomen tai ruotsin kielen opiskeluun, kun tasovaatimus säilytetään nykyisellä tasolla hankkeen toisessa osassa (SM055:00/2023). Tällainen poikkeus kannustaa aktiiviseen suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Luonnoksen mukaan koko asumisaikana ulkomaanpäiviä saa olla yhteensä enintään vuoden verran, ja sen ylittäviä päiviä ei laskettaisi asumisaikaan. Suomen Ekonomien mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työssään menestynyttä ja matkustavaa erityisosaajaa rangaistaisiin siitä, että tämä on käytettävissä suomalaisen työnantajan hyödyksi. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäviksi poikkeuksiksi.

[International Working Women of Finland Ry](#)

International Working Women of Finland Ry:n mukaan kansalaistamisen edellytysten tiukentamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien kotoutumiselle ja hyvinvoinnille. Pidempi asumisaika voi vaikeuttaa yhteiskunnallista osallistumista Suomessa.

Ehdotetut muutokset voivat vähentää yhdenvertaisuutta ja rajoittaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia. Olisi varmistettava, että kansalaisuuspolitiikalla edistetään yhteenkuuluvuutta ja tasa-arvoa. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen Etlan arvion mukaan Suomen työvoimaan tarvittaisiin 44 000 henkilön nettomaahanmuuttoa. Asumisajan pidentäminen viidestä kahdeksaan vuoteen voi haitata koulutettujen maahanmuuttajien houkuttelua Suomeen.

Saksassa on hyväksytty lainmuutos, jonka mukaan kansalaisuuden voi saada viiden vuoden asumisajan jälkeen. Kansalaisuuden voi lisäksi saada hyvän kotoutumisen perusteella jo kolmen vuoden asumisajan jälkeen. Tällä tavoin maahanmuuttajia rohkaistaan asettumaan maahan ja samalla edistämään sen talouskasvua. Sisäministeriön olisi arvioitava kattavasti muutosten mahdollisia vaikutuksia maahanmuuttajien yhteisöihin. Keskeisten kansalais- ja etujärjestöjen osallistaminen olisi ratkaisevan tärkeää.

Kansalaisuuslakia on tärkeää päivittää. Lähestymistavan tulisi olla tasapainoinen, ja maahanmuuttajien edut ja oikeudet olisi otettava huomioon. International Working Women of Finland on valmis käymään aiheesta rakentavaa dialogia.

Foreign Specialists in Finland ry

Foreign Specialists in Finland on vastikään perustettu yhdistys, jonka tehtävänä on edistää ammattitaitoisten kansainvälisten työntekijöiden ja vastavalmistuneiden poliittisia etuja Suomessa. Yhteisö koostuu noin 3 000 sosiaalisen median kanavien tilaajasta ja kasvavasta jäsenmäärästä.

Kansalaisuuslain ja ulkomaalaislain muutosten jakaminen erillisiin hankkeisiin vaikeuttaa ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutusten arviointia. Hallituksen esityksessä tulisi selventää näiden hankkeiden aiottua toteutusta ja niiden yksityiskohtia koskevia vaihtoehtoja. Tämä auttaisi kansalaisyhteiskuntaa ymmärtämään paremmin näiden hankkeiden kokonaisvaikutuksia ja antaisi myös enemmän varmuutta maahanmuuttajille, joiden elämään ehdotetut muutokset vaikuttavat merkittävästi.

Asumisaika ei ole hyödyllinen kotouttamisen mittari. Asumisaikaedellytyksen nostaminen ei paranna kotoutumista, vaan aiheuttaa epävarmuutta maahanmuuttajille. Kansalaisuuden saamiseksi vaadittavat pitkät asumisajat estävät sellaisten ihmisten pitkäaikaista asettautumista, jotka muuten olisivat kiinnostuneita tekemään kovasti töitä kotoutumisvaatimusten täyttämiseksi ja osallistumaan yhteiskunnan toimintaan.

Ehdotuksen hyväksymisellä on kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Ammattitaitoinen työperusteinen maahanmuutto lisää Suomen taloudellista kapasiteettia, ja tämä näkyy teollisuuden ja teknologian paremmin toimivana vientinä. Uusi linjaus tekee Suomesta vähemmän houkuttelevan tämänkaltaiselle muuttoliikkeelle.

On hyvä, että asumisaikaedellytyksestä voidaan edelleenkin poiketa kansalaisuuslain 18, 18 a ja 20 §:n perusteella. Tämä kannustaa monia Suomeen asettuneita työntekijöitä nopeuttamaan suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimista. Asumisajan pidentäminen neljästä vuodesta viiden vuoteen poistaa kuitenkin osan poikkeuksen tarjoamasta kannustimesta ja siten pikemminkin hidastaa integraatiota kuin helpottaa sitä.

Poikkeuksessa olisi myös mentävä pidemmälle ja harkittava vielä lyhyempiä asumisaikoja, jos kotoutuminen on laadullisesti vahvempaa, kuten suomen tai ruotsin kielen taito edistyneellä tasolla, pitkä työhistoria tai valmistuminen Suomessa. Saksan hiljattain hyväksytyssä lainmuutoksessa säädetään kolmen vuoden asumisajasta hakijalle, jolla on erityisiä kotoutumissuorituksia, erityisesti hyviä akateemisia tai ammatillisia saavutuksia, joka pystyy hankkimaan toimeentulonsa käyttämättä julkisia varoja ja joka täyttää C1-tason kielitaitoon vaatimukset.

Uusi asumisajan laskentamenetelmä tarjoaa hakijoille enemmän joustavuutta ja varmuutta. Väheneviin, asumisaikaan hyväksyttäviin ulkomaanpäiviin tulisi sisällyttää poikkeukset esimerkiksi töistä, opiskelusta ja yritystoiminnasta johtuvan matkustamisen perusteella. Sallittujen poissaolojen 90 vuorokauden määrä vuoden ennen hakemuksen ratkaisemista olisi muutettava 90 vuorokauden määräajaksi ennen hakemuksen jättämistä. Vireillä olevien asioiden ratkaiseminen voi kestää vaihtelevasti.

Asumisaika B-tyyppin oleskeluluvalla 15 §:ssä tulisi laskea kokonaisuudessaan kansalaisuuslain mukaiseen asumisaikaan, jos oleskelu Suomessa on ollut luonteeltaan jatkuvaa. Vuodesta 2022 lähtien korkeakoulututkintoon tähtäviä opintoja varten myönnettyt oleskeluluvat on myönnetty jatkuvina (A-

tyypin) oleskelulupina, joiden kesto on enintään neljä vuotta. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa korkeakoulututkinto-opiskelijat, joille on myönnetty oleskelulupa opintoja varten 15.4.2022 jälkeen, keräävät asumisaikaa nopeammin kuin korkeakoulututkinto-opiskelijat, joille on myönnetty oleskelulupa ennen kyseistä päivämäärää.

Siirtymäsäädöksissä tulisi todeta käsittelyssä oleviin hakemuksiin sovellettavan voimassa olevaa lakia. Uusia säännöksiä pitäisi soveltaa vireillä olevaan hakemukseen, jos se johtaisi hakijan kannalta edullisempaan lopputulokseen.

Suomen startup-yhteisö

Suomen startup-yhteisö ry:n mukaan Suomessa toimivat startup-yritykset ovat riippuvaisia ulkomailta saatavasta työvoimasta. Osaava työvoima on kaiken innovaation pohja ja ilman maailman luokan osaamista ei rakenneta maailman luokan yrityksiä. Kaikki muutokset lainsäädäntöön, jotka heikentävät Suomen kilpailukykyä osaavan työvoiman houkuttelussa, ovat haitallisia Suomen tulevaisuudelle.

Kilpailu osaajista on globaalia ja erittäin tiukkaa. Käytännössä kaikki menestyvät startupit avaavat toimipaikkoja useampaan maahan, jotta ne pystyisivät joustavasti houkuttelemaan työvoimaa eri toimipisteisiin. Suomen startup-yhteisö on huolissaan siitä, että startupien kasvaessa isommiksi niiden työvoimasta entistä suurempi osa palkataan Suomen ulkopuolelle, jolloin myös isompi osa verotuloista muodostuu Suomen ulkopuolella.

Startupeissa tiimit ovat monikansallisia ja työtä voidaan tehdä joustavasti melkein mistä päin maailmaa tahansa. Työn suorituspaikan joustavuus tarkoittaa käytännössä sitä, että osaavaa työvoimaa voidaan palkata sinne, missä saatavuus on parasta. Keskeinen kysymys on se, saadaanko osaava työvoima Suomeen. Luonnoksessa esitetyt muutokset pääosin heikentävät suomalaisten vientiyritysten kykyä houkutella ja pitää kansainvälisiä osaajia.

Yleisen asumisaikaedellytyksen nostaminen viidestä kahdeksaan vuoteen on haitallinen ja heikentää osaajien houkuttelua. Asumisaika on Suomen startup-yhteisön mielestä huono mittari kuvaamaan maahanmuuttajan integroitumista yhteiskuntaan silloin, jos kyseinen henkilö on aktiivisesti töissä ja kontribuoi Suomen talouskasvuun. Yleisen asumisaikaedellytyksen säätelyssä tulisi huomioida Suomen kansainvälinen kilpailukyky siten, että se on linjassa Suomen keskeisten kilpailijamaiden, kuten Saksan, kanssa. Lisäksi koulutautumisen ja työn tekemisen tulisi vaikuttaa vaadittuun asumisaikaan lyhentävästi.

Suomen startup-yhteisön mielestä poikkeukset yleiseen asumisaikaedellytykseen ovat kannatettavia. Poikkeusperusteita voitaisiin laajentaa myös kielitaitoedellytyksen osalta, koska näin kannustettaisiin aktiiviseen suomen ja ruotsin kielen opiskeluun.

Asumisaikaan hyväksyttäviin ulkomaanpäiviin ehdotetut muutokset johtavat käytännössä siihen, että esimerkiksi erityisasiantuntijat, jotka matkustavat paljon työnsä puolesta, kärsivät lakimuutoksesta. Monessa startup-yrityksessä kovatasoiset asiantuntijat matkustavat työnsä puolesta paljon. Lakiuudistus rankaisisi tällaisia asiantuntijoita ja tekisi Suomesta vähemmän houkuttelevan kohteen erityisasiantuntijoiden työperäiselle maahanmuutolle. Suomalaiselle työnantajalle ulkomailla tehty työ ja suomalaiseseen tutkintoon kuuluvat ulkomaanjaksot tulisi katsoa hyväksyttäväksi poikkeuksiksi.

Aalto-yliopisto

Aalto-yliopisto kiinnitti huomiota kansainvälisiin osaajiin ja piti asumisajan nostamista haitallisena. Kouluttautuminen tai työn tekeminen eivät lyhennä vaadittavaa asumisaikaa.

Aalto-yliopisto kannatti poikkeuksia. Poikkeusperusteita voitaisiin myös laajentaa. Erityisesti kansalaisuuslain 18 a § kannustaa aktiiviseen suomen tai ruotsin opiskeluun, kun tasovaatimus säilytetään nykyisellä tasolla toisessa hankkeessa. Kansalaisuuden hakemisen oltava jatkossakin tosiasiallisesti mahdollista, kun henkilö on asunut Suomessa viiden vuoden ajan. Tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelu voitaisiin ottaa huomioon täysimääräisesti.

Aalto-yliopiston mukaan on kohtuutonta, että ulkomaanmatkoja edellyttävä työ viivästyttäisi asumisajan täyttymistä ja kansalaisuuden hakemista. Ulkomaanjaksot kuuluvat esimerkiksi akateemisen työn luonteeseen ja tutkijoiden urajärjestelmään. Muissa Pohjoismaissa voidaan luonnoksen mukaan poiketa asumisajasta hakijan tai hänen puolisonsa ulkomailla työskentelyn perusteella. Enimmäismäärän ylittävät ulkomaanpäivät voitaisiin ottaa mukaan asumisaikaa laskettaessa, jos ulkomaanpäivien syy on työ tai korkeakoulututkinnon suorittaminen.

Helsingin yliopisto

Helsingin yliopisto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että hallitusohjelmassa korostetaan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan ratkaisevaa merkitystä Suomen menestyksen ja tulevaisuuden kasvun kannalta. Kansallisen TKI-tiekartan mukaisesti Suomen kilpailukyky ja hyvinvointi rakentuvat osaamiselle, tutkimukselle ja innovaatioille. Tavoiteltu TKI-toiminnan kasvu edellyttää, että kotimaisen osaamis- ja koulutustason lisäksi Suomen tulee olla entistä houkuttelevampi kansainvälisille tutkijoille, asiantuntijoille ja TKI-ammattilaisille.

Helsingin yliopisto piti tärkeinä kaikkia toimenpiteitä, jotka edistävät osaajien houkuttelua Suomeen. Yliopisto ei pitänyt asumisajan nostamista perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena (mukaan lukien kansalaisuudettomien, puolisoitten, kielitaitoedellytyksen täyttävien ja 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisaika). Yliopisto ei niin ikään pitänyt asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämistä perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena. Tiukennukset eivät ole omiaan lisäämään Suomen veto- ja pitovoimaa kansainvälisiin osaajiin nähden. Niiden tarpeellisuutta ei ole perusteltu riittävästi.

Helsingin yliopistolla on 1 700 työntekijää, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta. Tämä on merkittävä osa yliopiston yhteensä 8 400 työntekijästä. Vuonna 2023 lähetettiin ulkomaantyöhön 100 sellaista työntekijää, joilla ei Suomen kansalaisuutta (huippuosaajia). Suomalaisen työnantajan lähettämälle ulkomaankomennukselle osallistumisen ja Suomessa suoritettavaan tutkintoon liittyvän ulkomaanoleskelun voisi sisällyttää asumisaikaan hyväksyttäviin ulkomaanpäiviin.

Kansalaisuuslain uudistamisen muissa osahankkeissa suunnitellut toimenpiteet tulevat myös osaltaan heikentämään Suomen vetovoimaa kansainvälisiin osaajiin. Tällaista tietoa heikentämistä ei voi pitää perusteltuna. Suomella on jo esimerkiksi sijaintinsa ja kielen takia haasteita kansainvälisten osaajien houkuttelussa ja sitouttamisessa.

Helsingin yliopisto kiinnitti huomiota myös lainvalmistelun puutteisiin. Lausuntojen antamiseen on varattava aikaa vähintään kuusi viikkoa ja siinä olisi hyödynnettävä lausuntopalvelu-asiointikanava.

Esitysluonnoksesta ei ole pyydetty lausuntoja kansainvälisiä osajia työllistäviltä työnantajilta tai näitä edustavilta tahoilta. Luonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia kansainvälisten osajien työnantajiin.

Mobile Futures -tutkimuskonsortio

Mobile Futures -tutkimuskonsortiota johdetaan Åbo Akademiassa. Muut kumppanit ovat Oulun yliopisto, Siirtolaisuusinstituutti ja Turun yliopisto.

Ihmisten tuleminen osaksi yhteiskuntaa sisältää täydet oikeudet ja velvollisuudet. Käsittelyssä oleva kansalaisuuden ehtojen kiristäminen viestii yleisemmin siitä, että tietyt ihmiset eivät ole toivottuja yhteiskunnan jäseniä, ja siten ehdotus nakertaa yhteenkuuluvuuden tunnetta ja vahvistaa eriarvoisuutta. Tätä kansainvälisen oikeuden periaatteiden kanssa ristiriidassa olevaa politiikkaa tulisi esityksessä pystyä perustelevaan paremmin.

Tutkijat kiinnittivät asumisajan määrittämisessä huomiota siihen, että laskennan muutos vaikuttaa etenkin ylijarjasten perheiden mahdollisuuksiin ylläpitää yhteyksiä molempiin kotimaihin. Muutos ei vaikuta ainoastaan muiden maiden kansalaisiin, vaan myös heidän mahdollisesti suomalaisiin perheenjäseniinsä. Tiedetään, että ylijarjaisilla perheillä on erilaisia hoivavastuita yli rajojen ja että ihmisten on vaikeaa saada vanhempiaan edes vieraillemaan. Asumisajan muutos ohentaa mahdollisuuksia viettää aikaa toisessa kotimaassa.

Suomen ulkomaalaislakiin on tehty erilaisia muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut suosia erityisosaajien ja startup-yrittäjien muuttoa ja kotoutumista Suomeen. Asumisaikatiukennus, jolla tämän kaltaisten liikkuvien ryhmien kansalaisuus vaikeutuu, ei sido heitä Suomeen, vaan kynnys hakeutua muualle säilyy matalana. Ulkomaanpäivien vähentäminen osuu lisäksi niihin siirtolaisiin, jotka ovat jo valmiiksi kaikista heikoimmassa asemassa, esimerkiksi niihin pakolaisiin, joiden perhe odottaa perheenyhdistämistä kolmannessa maassa (esim. pakolaisleirillä).

Yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjäntäkieltoa tulisi käsitellä paljon perusteellisemmin. Pakolaissopimuksen periaatteiden valossa pakolaisia tulisi kohdella vähintään yhtä suojeasti kuin muita ulkomaalaisia ja joissain tilanteissa yhdenvertaisesti kansalaisten kanssa. Tämä liittyy pääasiassa muunlaisten oikeuksien nauttimiseen eikä kansalaisuuden saamiseen, mutta siitä voi ottaa yleisempää ohjenuoraa. Pakolaissopimuksessa kuitenkin lisäksi edellytetään pakolaisten kansalaistamisen helpottamista. Kansalaisuussopimuksessa pakolaiset on lueteltu helpotettavien ryhmien joukossa ilman erontekoa muihin lueteltuihin ryhmiin.

Perheenyhdistämiseen ei voi vaikuttaa tällä kansalaisuuden saamista käsittelevällä lainsäädännöllä, mutta kyseisessä osiossa voisi kuitenkin rehellisemmin todeta sen, kuinka oleellinen kansalaistaminen on kansainvälistä suojelua saavien ja lisäksi muiden kansainvälistä suojelua hakeneiden mutta muulla oleskeluluvalla oleskelevien näkökulmasta. Tutkimus osoittaa, että näillä ryhmillä tosiasiallinen mahdollisuus perheenyhdistämiseen usein koittaa vasta kansalaistamisen jälkeen.

Mobile Futures katsoi, että kiertomuutto on eri asia kuin asettuminen johonkin maahan kansalaiseksi. Kiertomuuttajien houkuttelemiseen tulisi käyttää muita keinoja ja erityisesti oleskelulupajärjestelmän keinoja. Lisäksi lainmuutoksen vaikutuksia opiskelijoihin ryhmänä tulisi tarkastella paremmin. Opiskelijoidenkin maahan jäämistä tulisi ohjata maahanmuuttolainsäädännöllä eikä kansalaisuuslainsäädännöllä.

Kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikapoikkeus ei ole linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa, joista kaikki poikkeavat asumisajasta. On hyvin ristiriitaista, että poikkeusperusteena pidetään edustuston työntekijöiden ulkomailla oleskelua ja samalla poistetaan vainoon ja ihmisoikeusloukkauksiin perustuvat poikkeukset.

Vain tiukempi käsittelyaikaavaatimus pakottaisi viranomaisen kohdistamaan enemmän resursseja hakemusten käsittelyyn. Tavanomaisen lisäselvityspyynnön ei tule katkaista käsittelyajan laskua. Nykyiset pitkittyneet käsittelyajat luultavasti johtuvat ainakin osittain erityisen monimutkaisista tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista.

AlphaSense Oy

Alpha Sense Oy on vuonna 2011 perustettu markkinatieto- ja hakualusta yrityksille ja rahoituslaitoksille. Yritys työllistää yli 1 400 henkilöä eri maissa, ja sillä on Suomessa 100 henkilön toimisto Helsingissä. Yrityksen Suomessa olevista työntekijöistä yli 80 % on alun perin ulkomailta, mutta heistä vain alle 10 % on EU-kansalaisia.

Alpha Sensen lausunnon mukaan EU:n ulkopuolisista maista tulevat asiantuntijat haluavat tyypillisesti asua sellaisessa Euroopan maassa, jossa on positiivinen suhtautuminen maahanmuuttajiin ja helppo integraatio. Tällaisilla seikoilla on merkitystä erityisesti perheellisille korkeakoulutetuille asiantuntijoille. Alpha Sense kiinnitti huomiota siihen, että esimerkiksi Saksa helpottaa kansalaisuuden saamista pitääkseen maassa jo olevat työntekijät ja houkuttelee uusia. Lausunnon mukaan asumisajan pidentäminen heikentää sitoutumista ja kotoutumista ja tekee Suomesta vähemmän houkuttelevan kohteen muuttaa tai jäädä. IT-markkinoilla työvoima liikkuu globaalisti ja helposti. Suomen pitäisi pysyä kilpailukykyisenä, ja tässä auttaisi asumisajan pitäminen viidessä vuodessa.

Yksityishenkilöiden lausuntopalaute

Yksityishenkilöt nostivat esitysluonnoksesta antamassaan palautteessa esiin mm. seuraavia seikkoja:

Asumisajan pidentäminen ja rajoitukset maasta poistumisesta kansalaisuuden edellytyksinä lisäävät eriarvoisuutta ja vähentävät integroitumista, mikä on voi olla turvallisuusriski. Marginalisoitumisen tuloksena ihminen saattaa ajautua rikoksen uhriksi tai tekijäksi. Nopeampi yhteiskuntaan integroituminen on sekä maahanmuuttajien että suomalaisten kannalta toivottavaa ja todennäköisesti myös parantaisi turvallisuutta.

Euroopassa ja maailmanlaajuisesti on useita maita, joihin on huomattavasti helpompaa integroitua. Suomen vetovoimaksi voidaan lukea EU-jäsenyys ja hyvä sosiaaliturva. Elinkeinoelämän Keskusliiton mukaan jo vuonna 2030 Suomessa on 130 000 työntekijää vähemmän kuin nyt. Yhteiskunnan palvelujen turvaamiseksi tarvitsemme työntekijöitä ja veronmaksajia, talouskasvu taas vaatisi kilpailukykyä, innovaatioita ja ostovoimaa.

Asumisedellytyksen pidentäminen neljästä kahdeksaan vuoteen kansainvälistä suojelua saavien osalta on kaikkein ongelmallisinta ja epäoikeudenmukaista. Kansainvälistä suojelua tarvitseva on joutunut lähtemään kotivaltioistaan eikä aina ole välttämättä tarkoitushakuisesti valinnut Suomea vaan on päätenyt tänne vaikeuksien kautta. Pakolaisaseman saanut todennäköisesti jää Suomeen kansalaisuuden saatuaan, olipa asumisaikadellytys kuinka pitkä tahansa.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kannalta eri säännöt ja vaatimukset eri ihmisryhmille ovat ongelmallisia. Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan mukaan kansalaisuuden saamista tulee helpottaa kansalaisuudettomien ja pakolaisaseman saaneiden osalta, mikä ei nyt toteudu samalla tavalla molempien ryhmien kohdalla.

Ongelmallisuutta lisää pakolaisten kohdalla se, että heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyaika ei oteta huomioon asumisaikaa laskettaessa. Ehdotettu kansalaisuuslain 20 a §:n kiireellisen käsittelyn vaatimus on yksi lievennyksen keino. Menettely koskee vain kansalaisuushakemusta, eikä yhden vuoden käsittelyaika todellisuudessa ole nopea.