



Sisäministeriö

kirjaamo.sm@gov.fi, maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi

Opetushallituksen lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Sisäministeriö pyytää lausuntoa esityksestä, jossa ehdotetaan, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä. Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. Opetushallitus lausuu seuraavaa.

Opetushallitus toteaa, 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.

Suomessa asutun ajan kestoja 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 toteaa, että myös 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.

Opetushallitus katsookin, että Suomen tulisi jatkossakin seurata Saksan mallia, jonka mukaan, jos turvapaikkaa hakeneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua, hänen asumisaikansa lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekemisestä alkaen. Jos esimerkiksi turvapaikanhakija saa turvapaikkapäätöksen viiden vuoden päästä alkuperäisestä hakemuksesta, kotoutumisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden kannalta kahdeksan vuoden odotusaika kansallistamiseen tämän jälkeen on todella pitkä.

Esityksessä todetaan edelleen, että asumisajan pidentäminen voi vaikuttaa perheen yhdistämiseen liittyvän maahanmuuton ajankohtaan, koska Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalle ei ole toimeentuloon liittyviä edellytyksiä. Asumisajan pidentäminen voi pidentää merkittävästi aikaa, jonka perheet joutuvat elämään erillään. Tällä on tutkitusti Suomeen muuttaneelle aikuiselle negatiivinen vaikutus kielen oppimiseen ja asettumiseen uuteen kotimaahan. Perheen yhdistämisen kautta Suomeen tulevan lapsen kannalta kielenoppiminen ja kotoutuminen tapahtuu sitä sujuvammin ja nopeammin, mitä nuorempana lapsi aloittaa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Nuoret, jotka saapuvat Suomeen perheen yhdistämisen kautta oppivelvollisuusiän jo päättyessä, eivät välttämättä ehdi saavuttaa riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoja jatko-opintoja varten. Opetushallitus näkee, ettei myöskään perheen yhdistämisen näkökulmasta kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa tulisi pidentää.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden määrän kasvattamisesta lisäämällä kannusteita jäädä Suomeen töihin valmistumisen jälkeen. Opetushallitus toteaa, että esitetty lakimuutos ei edistä tätä tavoitetta. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen vähentää jonkin verran Suomen vetovoimaa ja myös pitovoimaa kansainvälisten osaajien silmissä. Ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista, joita merkittävin ponnistuksin houkutellessaan Suomeen, suuri osa muuttaa täältä pian valmistuttuaan. Opetushallitus esittää, 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 ei katso tarkoituksenmukaiseksi kiristää kansalaistamisen vaatimuksia näidenkään maahanmuuttajaryhmien kohdalla.

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 kannattaa uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa kansainvälistä suojelua saavien osalta.



Opetushallitus pitää kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan laskemisen säännöksiä selkeytetään. Selkeyttäminen mahdollistaa sujuvamman kansalaishakemusten käsittelyn ja parantaa sääntelyn ymmärrettävyyttä myös kansalaisuuden hakijan näkökulmasta. Ehdotuksessa mainitaan niin ikään, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole toivottavaa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei valiokunnan mukaan voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Opetushallitus yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja pitää hyvänä, että lakiehdotus ei sisällä kansalaistamiseen liittyvää tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäämistä nykyiseen verrattuna.

Ehdotuksessa todetaan, että asumisajan pidentäminen saattaa vaikuttaa siten, että yleistä kielitutkintoa ei yritettäisi kansalaisuuden vuoksi suorittaa ennen riittävän kielitaidon saavuttamista. Tekstin mukaan tällä tavoin muutokset voivat välillisesti vähentää myös yleisen kielitutkinnon ruuhkautumista.

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 pitää hyvänä, että ehdotuksessa on huomioitu opiskelijoiden ja myös korkeakoulutuksen eurooppalaisen yhteistyön ja kansainvälisten tutkimusverkostojen toiminta. Kuten ehdotuksessa todetaan, kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämisellä ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä voi olla vaikutusta siihen, lähtevätkö kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneet henkilöt ulkomaille esimerkiksi opiskelija- tai tutkijavaihtoon. On perusteltua, että ehdotuksessa otetaan selkeä kanta siihen, kuinka paljon ulkomailta oleskelua hyväksyttäisiin vaadittuun asumisaikaan.

Hallituksen esityksessä esitetään asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrän vähentämistä maksimissaan vuoteen. Tämän ylittävä aika lykkäisi kansalaisuuden saamista. Esityksessä todetaan tämän mahdollistavan myös opiskelijavaihdon ja kansalaisuuden hakemisen yhdistämisen. Käytännössä tällä laskutavalla pidempi opiskelijavaihto kuitenkin tulee pidentämään kansalaisuuden saamista, koska se ei todennäköisesti jää ainoaksi ulkomailta oleskeluksi henkilöllä kahdeksan vuoden aikajaksolla.

Yhteiskunnan kansainvälistymiseen, kilpailukykyyn ja hyvinvointiin liittyvät tarpeet edellyttävät kansainvälisen osaamisen tuottamista kaikissa korkeakoulututkinnoissa. Ehdotettu lakimuutos saattaa vähentää kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden kiinnostusta lähteä vaihtoon ja asettaa heidät tältä osin eriarvoiseen asemaan. Tiede on lähtökohtaisesti kansainvälistä, mikä usein johtaa esimerkiksi tutkimusvierailuihin. Jatko-opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta ulkomaanpäivien rajaaminen yhteen vuoteen pidentää todennäköisesti



11.3.2024

OPH-776-2024

kansalaisuuden saamista yli kahdeksaan vuoteen. Opetushallitus katsoo, että asumisaikaa laskettaessa opiskelu- ja tutkimustyöhön liittyvien ulkomaanjaksojen ei pitäisi kuluttaa hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää, vaan tällaisia jaksoja pitäisi pystyä sisällyttämään edellytettyyn asumisaikaan.

Korkeakouluopiskelijoiden osalta on lisäksi huomioitava, että heillä jo aiemmin kansalaisuuteen vaadittu aika on usein ollut 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.

Pääjohtaja

Minna Kelhä

Juristi

Heidi Ruonala

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.