



Sisäministeriö

Lausuntopyyntönnö 9.2.2024 SM034:00/2023

Maahanmuuttoviraston lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta kansalaisuuslain muuttamiseksi

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua kansalaisuuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kansalaistamisen edellyttämän asumisajan pidentäminen

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että hakijan varsinaisen asunnon ja kodin on oltava ja tullut ennen hakemuksen ratkaisemista olla Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta. Lisäksi voimassaolevan lain jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin.

Yleisimmät syyt kansalaisuushakemusten hylkäämiseen liittyvät tällä hetkellä kielitaitoedellytyksen täyttymättä jäämiseen ja selvittämättömään henkilöllisyyteen. Tästä huolimatta suuri osa kansalaisuutta hakevista täyttää kielitaitoedellytyksen ennen vaaditun asumisajan täyttymistä, jolloin heihin voidaan soveltaa kansalaisuuslain 18 a §:ssä säädettyä lyhennettyä asumisaikaa.

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.

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Kansalaisuuslain 14 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentin 3 kohta poistettaisiin. Asumisaika alkaisi siten jatkossa ensimmäisen oleskeluluvan myöntämispäivästä myös turvapaikan tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun saaneiden osalta. Esityksessä ei ole otettu kantaa EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä asumisajan alkamiseen. Maahanmuuttovirasto tulkitsee tätä siten, ettei vallitsevaa oikeustilaa EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä osalta ole tarkoitus muuttaa.

Kansalaisuuslain 15 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 2 momentti poistettaisiin, jolloin ilman oleskelulupaa Suomessa oleskeltua aikaa enää voitaisi hyväksyä asumisaikaan voimassa olevassa laissa mainituilla

kohtuusperusteilla. Muutosten tarkoituksena olisi esityksen perusteella vahvistaa lähtökohtaa, jonka mukaan asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Maahanmuuttovirasto toivoisi tältä osin 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 sitemmin myönnetty, eikä henkilöä ole lupakatkoksen aikana määrätty poistettavaksi maasta.

Ulkomailla oleskelun vaikutukset asumisaikaan

Kansalaisuuslain 16 §:ssä säädettäisiin asumisaikaan hyväksyttävistä ulkomaanpäivistä sekä siitä, missä vaiheessa asumisajan alkaminen alkaisi kokonaan alusta. Maahanmuuttovirasto viittaa tältä osin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen *varsinaisen asunnon ja kodin määritelmään*, jota ei ole esityksen perusteella tarkoitus muuttaa.

Nykyisen lain esitöiden (HE 235/2002) mukaan varsinaisella asunnolla ja kodilla tarkoitetaan henkilön tosiasiallista ja pääasiallista oleskelupaikkaa. *Tosiasiallisella oleskelupaikalla* tarkoitetaan esitöissä paikkaa, jossa henkilö fyysisesti oleskelee ja *pääasiallisella oleskelupaikalla* paikkaa, jossa hän oleskelee eniten. Esitöistä ja oikeuskäytännöstä (KHO 2020:33) ilmenee, että varsinaisen asunnon ja kodin määritelmä on keskeisesti kytköksissä ulkomaalaislainsäädännön mukaan määräytyvään oleskeluoikeuteen. Nykylain lähtökohta, jonka mukaan lyhyet ulkomaanmatkat eivät katkaise yhtäjaksoista asumisaikaa, on edellä mainittuun varsinaisen asunnon ja kodin määritelmään nähden johdonmukainen. Esityksestä ei ilmene, mihin 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen asumisajan pidentymisen ulkomaanpäivien ylittäessä 365 päivää perustuisi.

Maahanmuuttovirasto pitää sinänsä perusteltuna, että yli viisi vuotta Suomen ulkopuolella oleskelleen varsinaisen asunnon ja kodin katsottaisiin lakanneen olemasta Suomessa ja asumisajan laskeminen aloitettaisiin kokonaan alusta. Näin pitkään keskeytyksettä ulkomailla asuneen henkilön oleskeluluvan voimassaolo on todennäköisesti päätynyt ja perhe- ym. siteet Suomeen katkenneet. Esityksessä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty sitä, missä vaiheessa mainitun viiden vuoden enimmäisajan laskeminen aloitettaisiin.

Sekä asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien että edellä mainitun viiden vuoden enimmäisajan osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että viranomaisten mahdollisuudet valvoa hakijoiden tekemien ulkomaanmatkojen lukumäärää ja kestoja ovat rajalliset. Schengen-alueen sisällä tapahtuvia rajanylityksiä ei tallenneta Rajavartiolaitoksen järjestelmään lainkaan. Alueen ulkopuolelle suuntautuvista rajanylityksistä tallennetaan ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia koskevat rajanylitykset ja nämäkin korkeintaan viideksi vuodeksi. Tiedot hakijoiden tekemistä ulkomaanmatkoista perustuvat siten hakijoilta itseltään saatuihin tietoihin. Mikäli esitetty sallittujen ulkomaanpäivien määrä, 365 vuorokautta, koetaan hakijoiden keskuudessa epärealistisen tiukaksi, saattaa tällä olla vaikutuksia hakijoiden halukkuuteen ilmoittaa kaikkia ulkomaanmatkojaan kansalaisuushakemuksessa totuudenmukaisesti.

Esityksen mukaan asumisaikaan sallituista poissaoloista enintään kolme kuukautta saisi ajoittua kansalaisuushakemuksen ratkaisemista edeltävälle 12 kuukaudelle. Ongelmana on tältä osin se, ettei hakija kansalaisuushakemusta jättäessään välttämättä tiedä, kuinka kauan hakemuksen käsittely tulee kestämään. Esityksen mukainen laskentapa edellyttäisi Maahanmuuttoviraston pystyvän antamaan hakijoille nykyistä huomattavasti tarkempia käsittelyaika-arvioita.

Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen eräissä tapauksissa

Maahanmuuttovirasto toivoo kannanottoa tilapäistä suojelua saaneiden ukrainalaisten tilanteeseen asumisaikaedellytyksen täyttymisen näkökulmasta. Tilapäisen suojelun on Maahanmuuttovirastossa katsottu rinnastuvan B-lupaun, eikä ukrainalaisia ole toistaiseksi ohjeistettu hakemaan jatkuvaa oleskelulupaa muulla perusteella. Ukrainalaisten turvapaikkahakemuksia ei ole edes käsitelty tilapäisen suojelun voimassaoloaikana. Jos tilapäistä suojelua Suomessa saaneen ukrainalaisen tavoitteena on jossain vaiheessa hakea Suomen kansalaisuutta, tulisi edellä ukrainalaisille myönnettyjen oleskelulupien luonteesta todettu jollakin lailla huomioida, esimerkiksi säätämällä kansalaisuuslaissa tätä koskevasta poikkeamismahdollisuudesta.

Vaatus kansainvälistä suojelua saaneiden hakijoiden kansalaisuushakemusten nopeutetusta käsittelystä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 20 a §, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden hakemukset tulee käsitellä kiireellisesti. Maahanmuuttovirasto toivoisi tältä osin täsmennystä siihen, mistä käsittelyajan laskeminen aloitetaan ja millaisissa tilanteissa käsittelyajan katsottaisiin katkenneen.

Muutos kansalaisuudettomuuden määritelmään

Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuslain 2 §:n sisältyvän jaottelun tahdostaan ja tahtomattaan kansalaisuudettomiin poistamista ja sen korvaamista määritelmällä, jonka mukaan kansalaisuudettomana pidetään henkilöä, jota "mikään valtio ei lainsäädäntönsä perusteella pidä kansalaisenaan." Esityksen perusteella jako tahdostaan ja tahtomattaan kansalaisuudettomiin säilyisi kuitenkin kansalaisuuslain 9 §:n säännöksissä, joissa säädetään siitä, millaisissa tilanteissa Suomessa syntynyt lapsi saa Suomen kansalaisuuden. Ehdotettu kansalaisuudettomuuden määritelmä saattaa käytännön soveltamistilanteissa aiheuttaa epäselvyyttä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön (tai hänen alaikäisten lastensa) kansalaisuudettomuus on tosiasiallisesti seurausta haluttomuudesta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita kotivaltion kansalaisiksi tunnustaminen tai toteaminen ao. valtion lainsäädännön perusteella edellyttäisi. Kansalaisuudettomuuden täsmällisempi määrittely olisi toivottavaa myös kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden näkökulmasta.

Muutosten arvioidut kustannukset järjestelmäkehityksen näkökulmasta

Maahanmuuttovirasto on käynyt esitetyt lainmuutokset kansalaisuuslain asumisaikaedellytykseen ja enimmäiskäsittelyaikoihin läpi yhdessä järjestelmätoimittajan kanssa alustavan arvion muodostamiseksi teknisen kehityksen kustannuksista ja toteutusaikataulusta. Esitetyt uudistukset

edellyttävät lukuisia muutoksia UMA-asiainkäsittelyjärjestelmään ja EnterFinland -palveluun.

Selvityksen perusteella järjestelmäkehityksen ostopalveluiden kokonaiskustannukset arvioidaan yhteensä 890 000 euron suuruisiksi. Tämän lisäksi toteuttaminen edellyttää Maahanmuuttovirastossa virkatyönä tehtävää suunnittelua ja toteutusta erityisesti automaation toimintaan liittyen. Toteutuvat ostopalveluiden kustannukset tarkentuvat varsinaisen kehitystyön aikana, mutta arviot sisältävät noin 15% liikkumavaraa, jolla varaudutaan kustannusten mahdolliseen nousuun.

Lainmuutosten mahdollisimman nopean voimaantulon mahdollistamiseksi järjestelmäkehitys on mahdollista toteuttaa osissa. Tällöin välttämättömiä katsotut muutokset toteutetaan lain voimaan tuloon mennessä, ja muut kehityskohteet myöhemmässä vaiheessa, mutta kuitenkin mahdollisimman nopeasti. Alustavan arvion mukaan järjestelmäkehitys pakollisten muutosten osalta on mahdollista saada valmiiksi aikaisintaan 1.11.2024 mennessä.

Lain voimaantuloon mennessä toteutettavat pakolliset muutokset (ensivaihe):

- Sähköiset hakemuslomakkeet, hakijalta pyydettävät tiedot (EnterFinland):
 - o Päähakija (KAN_1): muutoksia asumisaikaan, kielitaitoedellytykseen ja perheenjäseniin (mukaan lukien 22 a § Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeaminen)
 - o 15v täyttänyt kanssahakija (KAN_1C): muutoksia asumisaikaedellytykseen ja kielitaitoedellytykseen
 - o Lapsen kansalaisuushakemus (KAN_2): muutoksia asumisaikaedellytykseen ja kielitaitoedellytykseen
 - UMA-järjestelmä:
 - o Kansalaisuushakemuksen vireyttämiseen tehtävät muutokset (hetun lisääminen perheenjäsenet -osioon sähköiseltä hakemuslomakkeelta)
 - o Väestötietojärjestelmään tehtävän rekisteritarkastuksen laajentaminen koskemaan hakijan puolisoa osoitetietojen (yhdessä asumisen) automaattisen vertailun mahdollistamiseksi
 - o Rakenteellisten tietosisältöjen muutokset automaation toiminnan mahdollistamiseksi
 - o Varaus KELA-rekisteritarkastuksen muutoksiin tietojen saamiseksi koko vaaditulta asumisajalta (toimeentuloedellytys)
- Järjestelmäkehityksen ostopalvelut yhteensä: 450 000 euroa.

Mahdollisimman nopeasti lain voimaantulon jälkeen toteutettavat muutokset:

- Sähköinen palvelu (EnterFinland):
 - o Uusi lomake, jolla hakija voi ilmoittaa hakemuksen jättämisen jälkeen tekemänsä ulkomaanmatkat (tietojen saanti rakenteellisessa muodossa, edellytys automaation toimivuudelle)

- Käyttöliittymämuutokset uuteen lomakkeeseen liittyen (hakijan ohjaaminen)
- Lomakkeiden automaattiseen testaamiseen liittyvä toiminnallisuus
- UMA-järjestelmä:
 - Uusi moduuli ja logiikka asiakkaan ilmoittamien ulkomaanpäivien automaattiseen siirtoon ja käsittelyyn hakemusasiassa EnterFinland-lomakkeelta
- Järjestelmäkehityksen ostopalvelut yhteensä: 280 000 euroa
- UMA-järjestelmä:
 - Käsittelyaikalaskuri enimmäiskäsittelyajan piirissä oleville hakemustyypeille (uusi verho)
 - Mahdollisuus pysäyttää kuluneen käsittelyajan laskenta täydennyksen tai muun selvityksen ajaksi
 - Hakijalle lähetettävä automatisoitavissa oleva tiedote enimmäiskäsittelyajan ylittämisestä (EnterFinland/sähköposti/eKirje/tekstiviesti)
 - Käsittelyajan laskemisen aloittamisen määrittävä tietosisältö
- Järjestelmäkehityksen ostopalvelut yhteensä: 160 000 euroa

Muutosten voimaantulo

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kansalaisuuslakiin ehdotettu uusi lakisääteinen käsittelyaika vaatii järjestelmäkehitystä raportoinnissa tehtävään käsittelyajan laskentaan. Mikäli laskentaan tarvittavia tietoja ei ole saatavissa Umassa, saattaa laskennan aikaansaaminen vaatia myös muutoksia Uma-järjestelmään. Järjestelmäkehitystä ei ole aiemmin kansalaisuusasioissa tehty, joten muutosten tekeminen tulee viemään aikaa. On todennäköistä, että uutta käsittelyaikalaskentaa ei saataisi valmiiksi lain tavoitevoimaantuloaikaan 1.8.2024 mennessä. Realistisena tavoitteena muutosten voimaantulolle Maahanmuuttovirasto pitää syys-lokakuuta 2024.

Ylijohtaja

Ilkka Hahtela

Johtava asiantuntija

Katariina Flinkman