

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Lailla edistettäisiin Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nykyistä joustavammin. Pääasialliset muutokset koskisivat kansalaisuuteen edellytettävän asumisajan lyhentämistä pääsääntöisen asumisajan osalta viiteen vuoteen ja kerätyn asumisajan osalta seitsemään vuoteen. Puolet Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta laskettaisiin mukaan asumisaikaan, mutta asumisen pysyvyyden osoittamiseksi hakijan oleskelun olisi tullut muuttua jatkuvaksi ennen kuin kansalaisuus voitaisiin myöntää.

Asumisajasta tehtäviä poikkeuksia selkiytettäisiin. Suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumisen edistämiseksi asumisajasta voitaisiin poiketa, jos hakija osoittaa hallitsevansa suomen tai ruotsin kielen laissa tarkemmin edellytetyllä tasolla. Lisäksi kielitaitoedellytyksestä tehtävistä poikkeuksista säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiseen liittyvästä odotusaikataulukosta säädettäisiin lailla.

Kansalaisuusilmoitusta koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Entinen Suomen kansalainen voisi saada kansalaisuuden vain yhdellä ilmoitusmenettelyllä. Kansalaisuuden saisi riippumatta siitä, asuuko entinen Suomen kansalainen Suomessa vai ulkomailla. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että voimassa olevan lain entistä Suomen kansalaista koskeva viiden vuoden siirtymäsäännös menetetyn kansalaisuuden takaisinsaamiseksi vakinaistettaisiin.

Lisäksi esityksellä pyrittäisiin nopeuttamaan kansalaisuusasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa selkiyttämällä menettelyitä, kielitaitoedellytyksen osoittamistapaa ja hakijan velvollisuutta liittää hakemukseensa asian käsittelemisen kannalta tarvittavat liitteet. Myös hakijan selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä ja henkilöllisyyden oikaisua tai muuttamista koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Lakiin lisättäisiin myös säännös viranomaisen ja asianosaisen asian selvittämisvelvollisuudesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan xx..

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kansalaisuuslaki (359/2003) tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2003. Kansalaisuuslaissa säädetään kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä, menettämisestä ja siitä vapautumisesta. Lisäksi kansalaisuuslaki sisältää säännökset Maahanmuuttoviraston ja maistraatin toimivallasta Suomen kansalaisuuden määrittäjänä.

Sisäasiainministeriö asetti 15 päivänä lokakuuta 2008 hankkeen kansalaisuuslain muutostarpeiden selvittämiseksi. Hankkeen taustalla on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman kirjaus kansalaisuuteen vaadittavan oleskeluajan lyhentämiseksi sekä Suomeen jääneiden opiskelijoiden kansalaisuuden saamisen helpottamiseksi. Hankkeen yleisenä tavoitteena on parantaa Suomessa asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta mahdollistamalla kansalaistaminen nykyistä joustavammin. Lisäksi hankkeessa on selvitetty hallitusohjelman kirjausten ohella muut kansalaisuuslain keskeiset muutostarpeet.

Kansalaisuuden saamisella on merkitystä paitsi yksilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavana tapahtumana myös osana henkilön kotoutumisprosessin tukemista. Kansalaisena ulkomaalainen hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi tähän liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Kielitaidon ja yhteiskunnan tuntemuksen lisääntyessä myös mahdollisuudet vuorovaikutukseen kantaväestön kanssa monipuolistuvat. Sekä Euroopan unionissa että muissa kansainvälisissä yhteyksissä on noussut esille kansalaistamis- ja kotoutumispolitiikan yhteys toisiinsa sekä valtioiden harjoittamaan maahanmuuttopolitiikkaan kokonaisuutena. Euroopan unionin komissio on kotouttamista koskevassa käsikirjassa (2004) todennut kansalaisuuden saamisen ja poliittisten oikeuksien myöntämisen pitkään unionin alueella oleskelleille maahanmuuttajille olevan oleellista kotoutumisprosessin kannalta. Komissio on painottanut kansalaisuuden tuomien täysien kansalaisoikeuksien ja -velvollisuuksien voivan edesauttaa henkilön täysipainoista osallistumista jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään.

Esityksessä joustavoitettaisiin kansalaisuuden saamiseen edellytettäviä asumisaikäsäännöksiä. Esityksessä ehdotetaan, että puolet Suomessa tilapäisellä luvalla oleskellusta ajasta otetaan huomioon kansalaisuuslain mukaista asumisaikaa laskettaessa ja pääsääntöisen asumisajan lyhentämistä nykyisestä kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Suomessa asumisen pysyvyyden osoittamiseksi ennen kansalaisuuden myöntämistä hakijan olisi tullut oleskella Suomessa jatkuvaluonteisella oleskeluluvalla vähintään yksi vuosi. Lisäksi lakiin sisällytettäisiin kannustin, jolla voitaisiin edistää yhteiskunnallisen osallisuuden kannalta oleellista riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimista. Osoittamalla hallitsevansa kielen kansalaisuuslaissa edellytetyllä tasolla hakijalle voitaisiin myöntää kansalaisuus pääsäännöstä poiketen neljän vuoden asumisajan jälkeen.

Yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden ohella lainmuutoksen tavoitteena on selkiyttää kansalaisuuslakia. Kansalaisuuden myöntämistä hakemuksesta ja ilmoituksesta koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin. Hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksiä tarkennettaisiin selkiyttämällä kielitaitoedellytystä, selvitetyn henkilöllisyyden edellytystä ja nuhteettomuusedellytystä koskevia säännöksiä. Ilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Entisen Suomen kansalaisen mahdollisuutta saada takaisin menetetty

kansalaisuus yksinkertaistettaisiin ja ulkomailla asuvien entisten Suomen kansalaisten mahdollisuus saada kansalaisuus takaisin tehtäisiin pysyväksi.

Lisäksi esityksellä pyrittäisiin nopeuttamaan kansalaisuusasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa selkiyttämällä menettelyitä, kielitaidon osoittamistapaa ja hakijan velvollisuutta liittää hakemukseensa liitteet. Myös hakijan selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia säännöksiä ja henkilöllisyyden oikaisua tai muuttamista koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Lakiin lisättäisiin säännös viranomaisen ja asianosaisen asian selvittämisvelvollisuudesta.

2. Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kansalaisuuslain mukaan kansalaisuus voidaan saada joko hakemuksesta tai ilmoituksesta. Ilmoitukseen oikeutetulla on ehdoton oikeus Suomen kansalaisuuteen, jos kansalaisuuden saamiselle ilmoituksesta määrätyt edellytykset täyttyvät. Kansalaisuushakemuksen ratkaisussa päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuslain 13 §:ssä säädetään kansalaisuuden saamisen edellytyksistä. Lain 13 §:n mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksesta edellyttää hakijan täysi-ikäisyyttä tai avioitumista sekä asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytyksen täyttymistä. Lisäksi edellytetään, että hakija ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan ja että hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa.

Asumisaika

Kansalaisuuslain 16 §:n mukaan Suomen kansalaisuuden saaminen hakemuksesta edellyttää pääsääntöisesti kuuden vuoden Suomessa asumista (*yhtäjaksoinen asumisaika*) tai kahdeksan vuoden asumista Suomessa 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (*kerätty asumisaika*). Asumisaikana ulkomaalaisen varsinaisen asunnon ja kodin on oltava Suomessa.

Asumisaikavaatimuksesta säädetään poikkeuksia sekä kaikille hakijoille yhteisten säännösten perusteella että yksilöllisistä syistä. Suomen kansalaisen puolison sekä henkilön, jolla on Suomessa pakolaisen asema tai oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai joka on tahtomattaan kansalaisuudeton, osalta kansalaisuuslaissa säädetään neljän vuoden asumisaikaedellytyksestä tai yhteensä kuuden vuoden edellytyksestä 15 ikävuoden täyttymisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä. Entisen Suomen kansalaisen tai Pohjoismaan kansalaisen kohdalla asumisaikaedellytys on kaksi vuotta. Alle 15-vuotiaan kanssahakijan (lapsi huoltajan hakemuksen yhteydessä) tai yksin huoltajan tekemästä hakemuksesta hakevan lapsen osalta riittää, että hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Varsinaista asumisaikaedellytystä ei ole.

Myös hakijaan liittyvistä yksilöllisistä syistä johtuen voidaan asumisaikaedellytyksestä poiketa. Tällaisia syitä ovat mm. hakijan ikä tai terveydentila tai pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun tai muuhun syyhyyn perustuvat kiinteät siteet Suomeen.

Asumisaika ilmoitusmenettelyssä

Kansalaisuuslaissa säädetään hakemuksesta tapahtuvan kansalaistamisen ohella myös Suomen kansalaisuuden saamisesta ilmoituksesta. Kansalaisuuden saaminen ilmoituksesta voi perustua joko hakijan vanhemman Suomen kansalaisuuteen, hakijan entiseen Suomen kansalaisuuteen tai hänen pitkään asumiseensa Suomessa tai muussa Pohjoismaassa. Maahanmuuttovirastolla ei ole harkintavaltaa ilmoitusasioissa. Jos ilmoituksen tekijä täyttää edellytykset, Suomen kansalaisuus myönnetään. Jos jokin ehto jää täyttymättä, Suomen kansalaisuutta ei voi saada ilmoituksesta, vaan kansalaisuutta on haettava hakemuksella.

Myös osaan kansalaisuusilmoitusta koskevista säännöksistä sisältyy asumisaikaedellytys. Entinen Suomen kansalainen tai 18–22-vuotias nuori henkilö saa kansalaisuuden ilmoituksesta, jos hän on asunut Suomessa yhteensä vähintään kymmenen vuotta, joista viimeiset kaksi vuotta keskeytyksettä. Pohjoismaan kansalaisen on tullut asua Suomessa ilmoitusta edeltäneet kuusi vuotta.

Suomessa oleskelun luonne kansalaistamisen edellytyksenä ja asumisaikaa laskettaessa - oleskelun tilapäisyys tai pysyväisyys

Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan ulkomaalaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa oleskelun luonteen mukaan joko tilapäisenä (B-lupa) tai jatkuvana (A-lupa). Pysyvän oleskeluluvan ulkomaalainen voi saada, kun hän on oleskellut Suomessa neljä vuotta jatkuvalla oleskeluluvalla.

Kansalaisuuslain 13 §:n 2 kohdan mukaan yhtenä kansalaisuuden saamisen yleisenä edellytyksenä on, että ulkomaalaisen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa. Lain 7 §:n mukaan varsinaisella asunnolla ja kodilla tarkoitetaan henkilön tosiasiallista ja pääasiallista oleskelupaikkaa, jossa hän oleskelee pysyväisluonteisesti. Tosiasiallisella oleskelupaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö fyysisesti oleskelee ja pääasiallisella paikkaa, jossa henkilö oleskelee eniten. Varsinaisen asunnon ja kodin käsitettä ei ole kytketty kotikuntalakiin (201/1994), koska väestötietojärjestelmästä ilmenevä kotikunta ei välttämättä vastaa henkilön tosiasiallista oleskelupaikkaa.

Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa lähtökohtaisena edellytyksenä kansalaistamiselle on Suomessa asumisen pysyväisluonteisuus. Niin Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä kuin oikeuskäytännössäkin on perinteisesti edellytetty ulkomaalaislain jatkuvaan oleskelulupaan (A-lupa) perustuvaa oleskelua kansalaisuuslain mukaista asumisaikaa laskettaessa. Soveltamiskäytännössä tapahtui merkittävä muutos vuonna 2007, kun korkein hallinto-oikeus katsoi antamassaan ratkaisussa 1866/3/06 asumisajan alkaneen ensimmäisen, luonteeltaan tilapäisen oleskeluluvan myöntämispäivästä eikä vasta pysyväisluontoisen luvan myöntämisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta lähtien Maahanmuuttovirasto on noudattanut tulkintaa, jonka mukaisesti asumisaikaan lasketaan myös tilapäiseen oleskeluun tarkoitettulla B- luvalla Suomessa oleskeltu aika. Muuttunut soveltamiskäytäntö on käytännössä lyhentänyt huomattavasti kansalaisuuden saamiseen vaadittavaa asumisaikaa verrattuna viraston aikaisempaan asumisajan laskemistapaan.

Edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeinen muuttunut asumisajan laskemistapa voi eräissä tapauksissa johtaa tilanteeseen, jossa kansalaistamisen

edellytykset täyttyvät aiemmin kuin edellytykset ulkomaalaislain mukaiselle pysyvälle oleskeluluvalla (B- lupa). Pysyvän oleskeluluvan saaminen edellyttää neljän vuoden Suomessa oleskelua jatkuvalla oleskeluluvalla (A- lupa). Muuttuneen soveltamiskäytännön myötä Suomessa tilapäisellä luvalla oleskeltu aika lasketaan mukaan kansalaisuuslain mukaiseen asumisaikaan, mutta ei ulkomaalaislain mukaiseen pysyvän oleskeluluvan edellyttämään jatkuvaan oleskeluun A-luvalla. Näin ollen on mahdollista, että tilapäisellä luvalla Suomessa oleskelleet, pääasiassa opiskelijat ja luvan tilapäistä työntekoa varten saaneet, voivat saada kansalaisuuden nopeammin kuin ulkomaalaislain mukaisen pysyvän oleskeluluvan.

Uudistuneen soveltamiskäytännön myötä kansalaistamisen edellytykset asumisajan osalta täyttyvät myös aiemmin kuin neuvoston direktiivin (2003/109/EY) mukaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan edellytykset. Ulkomaalaislain 56 a §:n mukaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan henkilö voi saada viiden vuoden yhtäjaksoisen Suomessa oleskelun jälkeen. Oleskeluaikaan ei lasketa oleskelua tilapäisellä oleskeluluvalla, joka myönnetään esimerkiksi opiskelua tai tilapäistä työntekoa varten.

Kansalaisuuden myöntäminen Suomessa opintonsa suorittaneelle henkilölle

Kansalaisuuslaissa ei ole erityisiä opiskelijoita koskevia säännöksiä. Suomessa tutkinnon suorittaneille henkilöille, jotka ovat jääneet Suomeen opintojen päättymisen jälkeen, myönnetään kansalaisuus kansalaisuuslain yleisten edellytysten mukaisesti.

Ulkomaalaislain mukaan opiskelijan oleskelulupa on lähtökohtaisesti luonteeltaan tilapäinen. Edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen Suomessa opiskelijana tilapäisesti oleskeltu aika otetaan huomioon kansalaisuutta hakemuksesta myönnettäessä. Muuttuneen soveltamiskäytännön myötä opiskelijoiden tilanne kansalaisuutta myönnettäessä on oleellisesti muuttunut, sillä aiemman käytännön mukaan ei opiskelijoiden tilapäisellä luvalla Suomessa oleskeltua aikaa otettu huomioon kansalaistamisen edellyttämää asumisaikaa laskettaessa. Kuten edellä on todettu, muuttunut soveltamiskäytäntö voi etenkin opiskelijoiden kohdalla johtaa tilanteeseen, jossa kansalaisuuden edellytykset täyttyvät huomattavasti aiemmin kuin pysyvän oleskeluluvan edellytykset.

Voimassa olevan kansalaisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan kansalaistamisen edellytyksenä olevasta asumisaikavaatimuksesta voidaan poiketa, jos henkilöllä on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun tai tähän verrattavaan syyhyn perustuen kiinteät siteet Suomeen ja hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on viimeksi kuluneet kaksi vuotta ollut keskeytyksettä Suomessa ja jos hänellä on jokin pykälässä mainittu syy tai niihin verrattavissa oleva erityinen syy asumisajasta poikkeamiseen. Maahanmuuttovirasto on ennen edellä kuvattua korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä soveltanut 18 §:n 1 momentin poikkeussäännöstä opiskelijoiden kohdalla ja ottanut tapauskohtaisesti huomioon Suomessa tilapäisesti oleskeltua aikaa asumisaikaa laskiessaan.

Oleskelulupiin ja kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet

Oikeuksien osalta eroavaisuuksia pysyvän oleskeluluvan, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan haltijan ja Suomen kansalaisen välillä ovat lähinnä

kansalaisuuden mukana tulevat oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa, mahdollisuus tulla nimitetyksi virkaan, johon vaaditaan Suomen kansalaisuutta sekä kolmannen maan kansalaiselle kansalaisuuden mukanaan tuoman Euroopan unionin kansalaisuus ja tähän liittyvät oikeudet. Lisäksi Suomen kansalaista ei voida estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Kansalaisuus tuo mukanaan myös yleisen maanpuolustusvelvollisuuden. Asevelvollisia ovat 18 vuotta täyttäneet miehet, poikkeuksen asevelvollisuuden suorittamisesta muodostavat Ahvenanmaan maakunnan asukkaat. Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:n (1144/199) perusteella Ahvenanmaan kotiseutu-oikeuden omaavat henkilöt ovat vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta.

Kielitaitoedellytys

Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on hakijan tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito. Kielitaidon osoittamistavoista säädetään kansalaisuuslain 17 §:ssä. Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto yleistaitotasolla kolme, valtion kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla tai perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä. Kielitaito voidaan osoittaa myös muulla koulusivistyksellä tai muulla tavalla, jos valtion kielitutkinnon tutkintotodistuksen antaja on arvioinut kielitaidon tason vastaavan kielitaitoedellytystä.

Kansalaisuuslain 17 §:n kielitaidon osoittamista koskevaa säännöstä täydentää kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (799/2004) 7 §:n säännös. Sen mukaan kansalaisuuslaissa säädetyn kielitaitoedellytyksen täytyminen voidaan osoittaa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (481/2003) 15—17 §:ssä säädetyin tavoin.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 11 §:n 2 momentissa mainitut kielitutkintolautakunnat voivat antaa Maahanmuuttovirastolle suositusluontoisia yleislausuntoja siitä, että kielitaito vastaa laissa edellytettyä kielitaitovaatimusta, tai poikkeuksellisissa tapauksissa antaa lausunnon myös yksittäisen hakemuksen johdosta.

Suurin osa kansalaisuutta hakevista, lähes 90 prosenttia, täyttää kielitaitoedellytyksen. Osa hakijoista ei kuitenkaan kykene saavuttamaan lain edellyttämää suomen tai ruotsin kielen suullista ja/tai kirjallista taitoa. Esimerkiksi vanhuus, sairaus, vammaisuus tai luku- ja kirjoitustaidottomuus voivat olla esteenä kielen oppimiselle. Kansalaisuuslaissa on poikkeussäännökset näitä tilanteita varten. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakija on täyttänyt 65 vuotta ja kansalaistamiselle on erittäin painavat perusteet, tai jos hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevammansa takia täyttämään edellytystä.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön mukaan terveydentilan perusteella kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen edellyttää sellaista huonokuntoisuutta, sairautta, kehitysvammaisuutta tai muuta vammaa, jonka perusteella kielitaitoedellytystä on mahdoton täyttää tai sen täyttymistä olisi kohtuutonta vaatia. Kielitaitoedellytyksestä terveydentilan nojalla on poikettu sellaisen lääkärintodistuksen perusteella, josta ilmenee, että kielitaidon osoittaminen vaaditulla tavalla on hakijan terveydentilan vuoksi mahdotonta tai kielitaitoedellytyksen täyttymisen vaatiminen olisi kohtuutonta. Yli 65-

vuotiaiden ei edellytetä osallistuvan yleiseen kielitutkintoon, vaan selvitys arkielämästä selviämässä tyydyttävästä suullisesta kielitaidosta riittää.

Käytännössä hakijat esittävät myös muita kuin nimenomaisissa poikkeussäännöksissä mainittuja perusteita kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle. Hakijat saattavat katsoa olevansa oman kulttuuritaustansa ja aiemmat elinolosuhteensa huomioon ottaen iäkkäitä, vaikka eivät ole vielä täyttäneet kansalaisuuslain mukaista 65 vuoden ikää poikkeuksen myöntämiselle. Myös oppimishäiriöitä ja vähäisestä koulutustaustasta johtuvaa alentunutta oppimiskykyä esitetään jonkin verran poikkeusperusteeksi. Monilapsisen perheen äidit ja yksinhuoltajat saattavat vedota siihen, ettei heillä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua kielenopetukseen siinä määrin, että he saavuttaisivat laissa edellytetyn kielitaidon tason.

Kansalaisuuslain 45 §:n 2 momentin mukaan hakijan tulee liittää hakemukseensa selvitys siitä, mihin hän perustaa vaatimuksensa halutessaan vedota johonkin kansalaisuuslain poikkeussäännökseen. Poikkeusperusteen olemassaolon todentaminen voi olla haasteellista. Erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomuuden toteaminen edellyttää riittävää osaamista. Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen edellyttää hakijan toimittamaa kielenopettajan todistusta luku- ja kirjoitustaidottomuudesta. Hakijalta edellytetään opettajan antamaa arviota myös siitä, selviytyykö hakija arkielämän tilanteissa tyydyttävästi suullisella suomen tai ruotsin kielen taidolla. Lisäksi hakijan on tullut osoittaa aktiivisuutta suomen tai ruotsin kielen opinnoissaan.

Nuhteettomuusedellytys

Kansalaisuuslain 13 §:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hän ei ole syyllistynyt rangaistavaan tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*).

Kansalaisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan nuhteettomuusedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella poikkeamiselle on perusteltu syy ottaen huomioon etenkin rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, rangaistuksen ankaruus sekä teon laatu. Arvioinnin perusteella voidaan määrätä odotusaika, jonka aikana hakijaa ei kansalaisteta, ellei tähän ole perusteltua syytä. Odotusaika voi olla vähintään yhden tai enintään seitsemän vuoden mittainen luettuna ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen suorittamisesta. Ehdollisen vankeusrangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, nuoriso-rangaistuksen ja sakkorangaistuksen osalta odotusaika voi olla yhden tai enintään kolmen vuoden mittainen luettuna rikoksen tekopäivästä. Sama koskee rikosta, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta. Odotusaikaa määrättäessä huomiota kiinnitetään myös siihen, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin.

Lain 19 §:n 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö voi antaa ohjeita odotusajan tarkemmasta määräytymisestä. Sisäasiainministeriö ei ole tällaisia ohjeita antanut. Maahanmuuttovirasto soveltaa 15 päivänä lokakuuta 2008 antamaansa ohjetta (727/0033/2008) nuhteettomuusedellytyksen soveltamisessa. Ohjeen mukaan odotusajan kulumista ilman, että hakija syyllistyy uusiin rikoksiin, voidaan pitää perusteltuna syynä poiketa nuhteettomuusedellytyksestä. Odotusajasta voidaan poiketa joko lievempään tai ankarampaan suuntaan kokonaisuutensa perusteella ottaen huomioon muun muassa

rangaistavien tekojen toistuvuus, teoista kulunut aika ja rangaistuksen suorittaminen. Kokonaisharkinnassa otetaan viran puolesta huomioon myös hakijan asumisaika Suomessa, integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan, muut siteet Suomeen sekä rangaistuksen suorittaminen. Myös hakijalle määrätty lähestymiskielto otetaan huomioon kokonaisharkinnassa.

Maahanmuuttoviraston ohjeeseen on liitetty taulukko, jota käytetään ohjeena odotusaikaa määrättäessä. Jos odotusajan määräämiseen johtavia tekoja on useampia, eri teoista seuraavia odotusajoja ei aiemmasta soveltamiskäytännöstä poiketen lasketa yhteen. Odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisätään puoli vuotta kutakin odotusajan määräämistä koskevaa tekoa kohden, kuitenkin siten, että odotusaika ei saa ylittää lain mukaista enimmäisaikaa. Taulukon mukaisista odotusajoista voidaan poiketa, jos soveltaminen johtaa kohtuuttomuuteen tai on ongelmallinen joko hakijan tai hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Jos kyse on erittäin vakavasta teosta tai jos kyse on toistuvasta syyllistymisestä rikoksiin, ei nuhteettomuusedellytyksestä pääsääntöisesti poiketa. Maahanmuuttovirasto tekee tällöin kokonaisharkinnan perusteella kielteisen päätöksen ilman odotusaikaa, jos tämä on perusteltua ottaen huomioon myös rikoksista kulunut aika. Hakija voi milloin tahansa hakea kansalaisuutta uudelleen, jolloin hänen tilanteensa arvioidaan kokonaisuutena uudelleen.

Odotusaikaa määrättäessä teot, joista on seurannut rike- tai päiväsakkorangaistus, otetaan huomioon viimeksi kuluneiden kuuden vuoden ajalta. Teot, joista on seurannut ehdollinen vankeusrangaistus, yhdyskuntapalvelu, nuorisorangaistus tai ehdoton vankeusrangaistus, otetaan huomioon myös kuutta vuotta pidemmältä ajalta. Tekoja, joista on annettu rikesakkorangaistus, ei oteta huomioon odotusaikaa laskettaessa.

Maahanmuuttoviraston odotusajan määräämistä koskeva taulukko

Rangaistus	Odotusaika
<i>Sakkorangaistus</i>	
30 – 59 päiväsakkoa	1 vuosi tekopäivästä
60 – 99 päiväsakkoa	2 vuotta tekopäivästä
100 – 240 päiväsakkoa	3 vuotta tekopäivästä
10 – 14 kertaa vähintään päiväsakkorangaistus	3 vuotta viimeisestä tekopäivästä
<i>ehdollinen vankeusrangaistus</i>	3 vuotta tekopäivästä
<i>yhdyskuntapalvelu</i>	3 vuotta tekopäivästä
<i>nuorisorangaistus</i>	3 vuotta tekopäivästä
<i>Ehdoton vankeus</i>	
14 pv – alle 3 kk ehdotonta vankeutta	4 vuotta rangaistuksen suorittamisesta
3 kk – alle 6 kk ehdotonta vankeutta	5 vuotta rangaistuksen suorittamisesta
6 kk – alle 1 vuosi ehdotonta vankeutta	6 vuotta rangaistuksen suorittamisesta
vähintään 1 vuosi ehdotonta vankeutta	7 vuotta rangaistuksen suorittamisesta
<i>lisäksi jokin muu em. peruste tarkasteluaikana</i>	+ 0,5 vuotta odotusaikaa (maks. 3 v ja 7 v)

Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Selvitetyn henkilöllisyyden edellytys koskee kaikkia kansalaisuuspäätöksiä riippumatta siitä, minkä säännöksen nojalla kansalaisuus myönnettäisiin. Kansalaisuuden saamisen muita edellytyksiä ei tutkita ja hakemus hylätään, jos hakijan henkilöllisyyttä ei pystytä luotettavasti selvittämään.

Mahdolliset selvittämättömään henkilöllisyyteen liittyvät tilanteet ovat hyvin moninaisia. Toisinaan hakijoilla ei ole esittää riittävää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään. Etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla asiakirjanäyttö voi olla puutteellista, sillä he eivät suojelullisista syistä voi olla yhteydessä kotivaltionsa viranomaisiin asiakirjojen hankkimiseksi. On myös valtioita, joiden antamia asiakirjoja ei voida pitää luotettavina tai joissa ei ole olemassa asiakirjojen myöntämiseen toimivaltaista viranomaista.

Asiakirjojen puuttuessa henkilötietoina pidetään yleensä niitä tietoja, jotka henkilö itse tai hänen huoltajansa antaa. Tällä tavoin luotuihin henkilötietoihin voidaan yleensä muun vaihtoehdon puuttuessa luottaa ja katsoa henkilöllisyys selvitetyn. Käytäntö poikkeaa hakijalle edullisempaan suuntaan esimerkiksi Ruotsin käytännöstä, jossa ilman asiakirjoja olevaan hakijaan sovelletaan kahdeksan vuoden korotettua asumisaikaa ja henkilöllisyyden on tällöinkin oltava vähintään todennäköinen.

Henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvien asiakirjojen puutteellisuuden ohella myös henkilön itsensä henkilöllisyydestään ilmoittamat tiedot voivat olla ristiriitaisia. Aikaisemmin ilmoitetut henkilötiedot tai osa niistä saatetaan myöhemmin ilmoittaa vääriksi ilman hyväksyttävää perustetta. Luotettavina pidetyt henkilötiedot saattavat myös osoittautua vääriksi, kun Maahanmuuttovirasto saa myöhemmin käyttöönsä hakijan henkilötiedot luotettavasti osoittavan asiakirjan.

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskeva edellytys ei ole ehdoton. Kansalaistaminen on mahdollista lain 6 §:n 3 momentin mukaisesti myös silloin, kun henkilö on aiemmin esiintynyt eri henkilöllisyydellä tai hänen henkilöllisyyttään ei ole pystytty luotettavasti varmentamaan. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Säännöksen taustalla on estää sellaisen kohtuuttoman tilanteen syntyminen, jossa henkilö ei luotettavan selvityksen puuttuessa voisi epäselvän henkilöllisyyden vuoksi koskaan saada kansalaisuutta.

Selvitetyn henkilöllisyyden edellytyksellä on liittymäkohtia kansalaisuuslain mukaisen asumisajan laskemiseen. Kansalaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan jos hakijan henkilöllisyys on selvittämättä, hyväksyttävä asumisaika alkaa vasta kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Myös tätä aikaisemmin oleskeltu aika voidaan lainkohdan mukaan kuitenkin ottaa huomioon, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi.

Entinen Suomen kansalainen

Kansalaisuuslain 21 §:n mukaan kansalaisuutta hakemuksesta myönnettäessä entiseltä Suomen kansalaiselta edellytetään kahden vuoden Suomessa asumista kuuden vuoden pääsäännön sijasta. Lisäksi entisen Suomen kansalaisen tulee täyttää lain 13 §:ssä säädetty yleiset edellytykset, jotta kansalaisuus voidaan myöntää.

Hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden lisäksi entinen Suomen kansalainen voi saada kansalaisuuden ilmoituksesta kolmen eri säännöksen nojalla. Jos entisen Suomen kansalaisen varsinainen asunto ja koti on ollut Suomessa yhteensä vähintään 10 vuotta, joista vähintään kaksi vuotta keskeytyksettä ennen ilmoituksen tekemistä, ja henkilö on täyttänyt 18 vuotta, voi hän saada Suomen kansalaisuuden ilmoituksesta lain 29 §:n 1 momentin nojalla. Ilmoituksesta kansalaisuuden saa lain 29 §:n 2 momentin mukaan myös entinen Suomen kansalainen, joka on menettänyt kansalaisuuden 22-vuotiaana Suomeen olevien riittämättömien yhteyksien perusteella. Kansalaisuuslain 30 § 2 momentin mukaan henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden ja on sen jälkeen ollut keskeytyksettä Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Lukuun ottamatta Suomen kansalaisuuden menettämistä riittämättömän yhteyden perusteella 22-vuotiaana, säännökset edellyttävät entisen Suomen kansalaisen asuvan Suomessa Suomen kansalaisuuden saadakseen.

Kansalaisuuslain 60 §:ssä on siirtymäsäännös entisen Suomen kansalaisen määräajassa tehtävästä kansalaisuusilmoituksesta. Säännöksen mukaan henkilö, joka oli menettänyt Suomen kansalaisuuden saadessaan jonkin toisen maan kansalaisuuden, saattoi hakea sitä takaisin ilmoitusmenettelyllä ilman Suomessa asumisen edellytystä. Mahdollisuus hakea uuden kansalaisuuden saamisen myötä menetettyä Suomen kansalaisuutta koski myös entisten ja nykyisten Suomen kansalaisten jälkeläisiä siinäkin tapauksessa, että heillä ei olisi Suomen kansalaisuutta koskaan ollut. Laissa määritelty siirtymäaika alkoi 1 päivänä kesäkuuta 2003 ja päättyi 31 päivänä toukokuuta 2008. Siirtymäsäännöksen viiden vuoden määräajasta tiedotettiin runsaasti. Säännöksessä asetetussa määräajassa vireille tuli noin 21 500 kansalaisuusilmoitusta, joista 10 000 viimeisen kuuden kuukauden aikana. Yli 90 prosentissa ratkaistuista ilmoituksista ilmoituksen tekijä on saanut myönteisen päätöksen, kielteiset päätökset ovat olleet pääasiassa tutkimatta jättämis- ja raukeamispäätöksiä. Ilmoitusten tekijät edustivat yli sataa kansalaisuutta. Kymmenen suurinta maata olivat Ruotsi (5 126), Yhdysvallat (4 178), Kanada (3 562), Australia (2 796), Saksa (1 368), Sveitsi (887), Venäjä (592), Iso-Britannia (507), Ranska (344) ja Israel (287).

2.2 Tilastotietoja

Kansalaisuushakemuksia tuli vuonna 2008 vireille yhteensä 3380 kappaletta, kun vastaava vireille tulleiden hakemusten määrä vuonna 2007 oli 3100 kappaletta. Vuonna 2006 hakemuksia tuli vireille 2900 kappaletta, vuonna 2005 2484 kappaletta ja vuonna 2004 2025 kappaletta. Vuoden 2009 tammi-kesäkuun aikana kansalaisuushakemuksia tuli vireille 1471 kappaletta. Vuodesta 2004 vuoteen 2008 kansalaisuushakemusten määrässä on ollut kasvua 59 prosenttia. Kansalaisuushakemuksissa hakija voi samalla hakemuksella hakea kansalaisuutta myös huollossaan oleville alaikäisille Suomessa asuville lapsille, joten henkilömäärinä luvut ovat suurempia.

Kansalaisuushakemuksia ratkaistiin vuonna 2008 Maahanmuuttovirastossa yhteensä 4315 kappaletta, kun päätöksiä vuonna 2007 tehtiin yhteensä 2989 ja vuonna 2006 yhteensä 2822 kappaletta. Myönteisten kansalaisuuspäätösten osuus kaikista vuonna 2008 ratkaistuista hakemuksista oli 90,2 %. Vuoden 2009 tammi-kesäkuun aikana kansalaisuushakemuksia on ratkaistu yhteensä 1 063 kappaletta. Myönteisten päätösten osuus tehdyistä päätöksistä on kuluvan vuoden aikana ollut noin 89,4 %.

Maahanmuuttovirastossa ratkaistut kansalaisuushakemukset vuosina 2004-2008

Lkm	2004	2005	2006	2007	2008
Ratkaistut hakemukset	4462	3791	2 822	2 989	4 315

Suurimmat hakijaryhmät vuosina 2006, 2007 ja 2008 (henkilömäärä)

10 suurinta hakijaryhmää kansalaisuussittain			
	2006 (määrä)	2007 (määrä)	2008 (määrä)
1	Venäjän federaatio (1 764)	Venäjän federaatio (1 857)	Venäjän federaatio (1 832)
2	Irak (238)	Serbia* (301)	Somalia (420)
3	Iran (221)	Viro (246)	Afganistan (278)
4	Somalia (207)	Irak (244)	Irak (266)
5	Jugoslavian liittotasavalta (206)	Afganistan (241)	Serbia* (255)
6	Viro (185)	Somalia (207)	Iran (251)
7	Afganistan (179)	Iran (203)	Viro (203)
8	Serbia ja Montenegro (105)	Turkki (130)	Turkki (158)
9	Turkki (104)	Bosnia ja Hertsegovina (80)	Ukraina (84)
10	Bosnia ja Hertsegovina (83)	Kiina (59)	Kiina (68)

* sis. Serbian, Serbia ja Montenegron, Jugoslavian liittotasavallan tai Jugoslavian kansalaisina ulkomaalaisrekisterissä kansalaisuushakemusta vireille pantaessa olevat hakijat.

Vuonna 2005 kymmenen suurinta hakijakansalaisuutta olivat Venäjän federaatio, Irak, Iran, Jugoslavian liittotasavalta, Viro, Somalia, Afganistan, Bosnia ja Hertsegovina ja Turkki. Vuonna

Kansalaisuuslain 60 §:n siirtymäsäännöksen mukaisia entisen Suomen kansalaisen tai tämän jälkeläisen viiden vuoden määräajassa tehtäviä kansalaisuusilmoituksia tuli vireille noin 21 500 kappaletta. Laissa määritelty siirtymäaika alkoi 1 päivänä kesäkuuta 2003 ja päättyi 31 päivänä toukokuuta 2008. Määräajan voimassaolon viimeisen kuuden kuukauden aikana jätettiin noin 9600 ilmoitusta eli lähes puolet kaikista vireille tulleista ilmoituksista.

Yli 90 prosentissa ratkaistuista entisen Suomen kansalaisen tai tämän jälkeläisen ilmoituksista on ollut myönteisiä päätöksiä, kielteiset päätökset ovat olleet pääasiassa

tutkimatta jättämis- ja raukeamispäätöksiä. Ilmoitusten tekijät edustivat yli sataa kansalaisuutta. Kymmenen suurinta maata olivat Ruotsi (5 126), Yhdysvallat (4 178), Kanada (3 562), Australia (2 796), Saksa (1 368), Sveitsi (887), Venäjä (592), Iso-Britannia (507), Ranska (344) ja Israel (287).

Muita kuin siirtymäsäännöksen mukaisia ilmoitusasioita tuli Maahanmuuttovirastossa vireille vuonna 2004 367 kappaletta, vuonna 2005 356, vuonna 2006 408, vuonna 2007 370 ja vuonna 2008 492 kappaletta.

Maahanmuuttovirastossa ratkaistut muut kuin 60 §:n mukaiset ilmoitusasiat vuosina 2006 - 2008

Lkm	2006	2007	2008
Pohjoismaiden kansalaisten ilmoitukset, entiset	13	15	20
Suomalaisen isän au-lapset	110	95	157
Suomalaisen vanhemman/vanhempien adoptiolapsi	9	9	3
Syntyperäinen pohjoismaalainen	30	30	38
Nuori henkilö	219	192	195
Entinen Suomen kansalainen ei pohjoismaiden kans.	27	29	79
Yhteensä	408	370	492

Kansalaisuusaseman määrittämisistä tuli vuonna 2008 vireille 1499 kappaletta, kun vuonna 2007 määrittämisistä oli 1449 ja vuonna 2006 859 kappaletta. Määrittämisten määrä vuonna 2007 ja 2008 oli miltei samalla tasolla, mutta vuoteen 2006 verrattuna määrittämiset lisääntyivät vuonna 2008 lähes 70 %. Syynä määrittämisasioiden lisääntymiselle on ollut maistraattien lisääntynyt määrittämispyyntöjen määrä. Tämä johtuu maahanmuuton lisääntymisestä ja siitä, että Suomessa syntyy yhä enemmän ulkomaalaisille vanhemmille lapsia, joiden kansalaisuusaseman Maahanmuuttovirasto kansalaisuusasetuksen perusteella on velvollinen määrittämään. Lisäksi ilmoitusasian käsittelyn yhteydessä usein tulee viran puolesta määritettäväksi ilmoitusasiakkaan perheenjäsenten kansalaisuustiedot.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yleistä

Kansainvälinen vertailu kansalaistamisen edellytyksistä on haasteellista, sillä eri valtioiden lainsäädäntö saattaa sisältää useita erilaisia kansalaistamismenettelyjä. Myöskään lainsäädännössä käytetty käsitteistö ei ole yhdenmukainen. Lähes kaikki valtiot säätävät määrätyn pituisesta asumisaikaedellytyksestä, josta on säädetty poikkeuksia erikseen määritellyille ryhmille. Yleisimmin poikkeukset koskevat entisiä omia kansalaisia, pakolaisia, kansalaisuudettomia henkilöitä tai oman maan kansalaisen avio- tai avopuolisoita. Valtioilla saattaa myös olla yksilöllisiä poikkeussäännöksiä, jotka perustuvat yleensä historiallisiin tapahtumiin tai yhteiskunnallisiin olosuhteisiin.

Asumisajan täyttymisen ohella useimmat valtiot edellyttävät hakijan selvitettyä henkilöllisyyttä ja nuhteettomuutta. Lisäksi kielitaitoedellytys joko lakiin kirjoitettuna tai muuna edellytyksenä sisältyy useimpien valtioiden kansalaistamisen edellytyksiin. Osa valtioista edellyttää lisäksi kokeessa osoitettua tietoa valtion historiasta ja yhteiskuntajärjestelmästä.

Seuraavassa tarkastellaan kansalaisuuslainsäädäntöä eräissä muissa maissa. Esityksessä on keskitytty etenkin asumisaika- kielitaito- ja nuhteettomuusedellytysten kansainväliseen vertailuun sekä kansalaistamisen ja kotouttamisen suhteeseen eri maissa. Tarkastelun kohteeksi on valittu muiden Pohjoismaiden lisäksi eräitä EU-maita sekä EU-maiden ulkopuolelta Kanada, Amerikan Yhdysvallat (USA) ja Australia.

Asumisaika ja maassa oleskelun luonne

Asumisaikaedellytyksen pituus vaihtelee tarkastelun kohteena olevissa maissa pääsääntöisesti viidestä kahdeksaan vuoteen. Pohjoismaista Ruotsissa on voimassa viiden vuoden asumisaikavaatimus. Islanti ja Norja edellyttävät seitsemän vuoden asumisaikaa ja Tanska yhdeksän. EU-maista Alankomaissa, Ranskassa ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on säädetty pääsääntönä viiden vuoden asumisaikaedellytyksestä, Portugalissa edellytys on kuusi vuotta. Keskimääräistä lyhyempää asumisaikaa edellytetään ainakin Irlannissa (neljä vuotta) ja Euroopan ulkopuolella Kanadassa ja Australiassa (kolme vuotta). Keskimääräistä pidempää asumisaikaa edellyttävät EU-maista mm. Saksa (pääsääntö kahdeksan vuotta), Espanja, Italia ja Itävalta (pääsääntö kymmenen vuotta), pääsäännöstä säädetään tosin lukuisia poikkeuksia. Esimerkiksi Saksassa asumisaikaa lyhennetään kuuteen vuoteen, jos hakija on osoittautunut integroituneensa onnistuneesti saksalaiseen yhteiskuntaan hallitsemalla saksan kielen selkeästi normaalisti edellytettyä kielitaitotasoa paremmin.

Kaikissa Pohjoismaissa, EU-maissa sekä USA:ssa, Kanadassa ja Australiassa kansalaisuutta hakevan henkilön maassa oleskelun tulee olla luonteeltaan pysyvää ennen kuin kansalaisuus voidaan myöntää. Suomea lukuun ottamatta Pohjoismaissa edellytyksenä kansalaisuuden myöntämiselle on henkilölle myönnetty pysyvä oleskelulupa.

Ruotsi

Ruotsin kansalaisuuslain mukaan ulkomaalainen voi saada Ruotsin kansalaisuuden viiden Ruotsissa keskeytyksettä asutun vuoden jälkeen. Asumisaikaa aletaan laskea ensimmäiseen oleskelulupaan johtaneen hakemuksen jättöpäivästä. Laissa säädetään lyhyemmästä asumisaikaedellytyksestä pakolaisen ja kansalaisuudettoman henkilön (4 vuotta), Ruotsin kansalaisen puolison (3 vuotta) tai Pohjoismaan kansalaisen kohdalla (2 vuotta) kohdalla.

Tilapäisellä oleskeluluvalla Ruotsissa opiskelijana tai työntekijänä oleskeltua aikaa ei lasketa mukaan asumisaikaan. Tällöin asumisaikaa aletaan laskea siitä hetkestä, jolloin henkilö jätti pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksen. Taustalla on lähtökohta, jonka mukaan kansalaistamiseen tulee liittyä pysyvä maassa asuminen, jolloin vain pysyväisluonteinen maassa oleskelu lasketaan mukaan asumisaikaan. Asumisajan täyttymisen lisäksi kansalaistamisen edellytyksenä on, että henkilöllä on pysyvä oleskelulupa Ruotsissa.

Norja

Ulkomaalainen voi saada Norjan kansalaisuuden, jos hän on asunut Norjassa seitsemän vuotta hakemusta edeltäneiden kymmenen vuoden aikana. Asumisaikaa aletaan laskea ensimmäisen oleskeluluvan jättämispäivästä. Laissa säädetään lyhyemmästä asumisaikaedellytyksestä mm. kansalaisuudettoman henkilön (3 vuotta), Norjan kansalaisen puolison (5 vuotta), liiton täytynyt kestää vähintään seitsemän vuotta) tai entisen Norjan kansalaisen tai Pohjoismaan kansalaisen kohdalla (2 vuotta). Asumisaikaa aletaan laskea ensimmäisen oleskeluluvan myöntämispäivästä. Asumisajan täyttymisen lisäksi kansalaistamisen edellytyksenä on, että henkilöllä on pysyvä oleskelulupa ja aikomus jatkaa pysyvää asumista Norjassa kansalaisuuden saamisen jälkeen.

Tanska

Pääsääntöinen asumisaika Tanskassa on yhdeksän vuotta. Asumisaikaa aletaan laskea ensimmäisen oleskeluluvan myöntämispäivästä. Laissa säädetään lyhyemmästä asumisaika-edellytyksestä mm. pakolaisen, kansalaisuudettoman henkilön (8 vuotta), Tanskan kansalaisen aviopuolison (6 vuotta) tai Pohjoismaan kansalaisen kohdalla (2 vuotta). Asumisajan täyttymisen lisäksi kansalaistamisen edellytyksenä on, että henkilöllä on pysyvä oleskelulupa Tanskassa. Muista Pohjoismaista poiketen Tanskassa kansalaistamisen suorittaa parlamentti.

Islanti

Pääsääntöinen asumisaika Islannissa on seitsemän keskeytyksettä asuttua vuotta. Laissa säädetään lyhyemmästä asumisaikaedellytyksestä mm. pakolaisen, kansalaisuudettoman henkilön (5 vuotta), Islannin kansalaisen puolison (6 vuotta) tai Pohjoismaan kansalaisen kohdalla (4 vuotta). Asumisaikaa aletaan lasketa siitä, kun ensimmäinen maahanmuuttoviranomaisen myöntämä oleskelulupa on rekisteröity väestörekisteriin. Asumisajan täyttymisen lisäksi kansalaistamisen edellytyksenä on, että henkilöllä on pysyvä oleskelulupa Islannissa.

Belgia

Ulkomaalainen voi saada Belgian kansalaisuuden menettelystä riippuen joko kolmen tai seitsemän maassa yhtäjaksoisesti asutun vuoden jälkeen. Kolmen vuoden asumisen tulee olla ollut luonteeltaan pysyvää ja kansalaistamisen suorittaa Belgian parlamentti. Vaihtoehtoisesti henkilö voi hakea kansalaistamista asianomaisilta viranomaisilta seitsemän Belgiassa asutun vuoden jälkeen. Tällöin myös tilapäisellä luvalla oleskeltu aika voidaan ottaa huomioon. Kummassakin menettelyssä henkilöllä tulee kuitenkin olla pysyvä oleskelulupa edellytyksenä kansalaisuuden myöntämiselle. Belgiassa on vireillä lainmuutos kolmen vuoden menettelyn uudistamiseksi, muutoksen tavoitteena on pidentää kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa.

Alankomaat

Ulkomaalainen voi saada Alankomaiden kansalaisuuden viiden maassa yhtäjaksoisesti asutun vuoden jälkeen. Laissa säädetään lyhyemmästä kahden vuoden asumisaikaedellytyksestä muun muassa pakolaisen tai kansalaisuudettoman henkilön sekä entisen Alankomaiden kansalaisen tai maan kansalaisen puolison kohdalla. Asumisaikaan lasketaan mukaan myös tilapäisellä luvalla (esimerkiksi opiskelijana) Alankomaissa vietetty aika. Asumisajan täyttymisen lisäksi kansalaistamisen edellytyksenä on, että henkilöllä on pysyvä oleskelulupa, joka on kansalaisuushakemuksen jättöhetkellä voimassa.

Ranska

Ulkomaalainen voi saada Ranskan kansalaisuuden viiden maassa asutun vuoden jälkeen. Laissa säädetään lyhyemmästä kahden vuoden asumisaikaedellytyksestä muun muassa sellaisen opiskelijan kohdalla, joka on suorittanut korkeakoulututkinnon ranskalaisessa yliopistossa.

Kanada

Ulkomaalainen voi saada Kanadan kansalaisuuden kolmen maassa asutun vuoden jälkeen. Oleskelun ei tarvitse olla ollut pysyvää koko kolmen vuoden aikaa, mutta sen on sisällyttävä ennen hakemuksen jättämistä edeltäviin neljään vuoteen. Lyhyen asumisajan taustalla on ajatus siitä, että kansalaistaminen tukee henkilön kotoutumista ja edistää yhteenkuuluvuuden tunnetta kanadalaiseen yhteiskuntaan. Asumisajan ohella hakijalla on hakemuksen jättöhetkellä oltava pysyvä oleskeluoikeus Kanadassa.

Kansalaistamis- ja kotouttamispolitiikan suhde

Kotoutumisen ja kansalaistamisen välistä suhdetta tarkasteltaessa on kansainvälisissä yhteyksissä ollut esillä kahta eri näkökantaa. Ensimmäisen näkemyksen mukaan kansalaistamisella voidaan tukea henkilön kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta vastaanottavassa yhteiskunnassa. Tätä lähestymistapaa noudattavissa valtioissa asumisaika kansalaistamiselle ei yleensä ole kovin pitkä. Esimerkiksi Ruotsi ja Kanada noudattavat tätä lähtökohtaa lainsäädännössään.

Toisen lähestymistavan mukaan kansalaistamista ei lähtökohtaisesti pidetä kotoutumista tukevana vaan pikemminkin kotoutumisen tuloksena; eräänlaisena kotoutumispolun päätepisteenä ja lopullisena osoituksena sen onnistumisesta. Tätä lähestymistapaa noudattavissa valtioissa on usein säännöksiä, joiden mukaan onnistunut kotoutuminen johtaa nopeutettuun tai muutoin helpotettuun kansalaistamiseen. Hakijoiden kotoutumisen astetta tutkitaan usein muun muassa yhteiskunta- ja historiatietoutta mittaavien kokeiden avulla. Kokeiden arvosteluna on esitetty, että ne saattavat vähentää kansalaisuuden hakemista joko vaikeutensa tai niiden suorittamisesta perittävien maksujen vuoksi. Myös hakijoiden yhdenvertaisuus on asetettu kyseenalaiseksi, sillä kokeisiin valmentautumiseen ei aina ole tarjolla kohtuuhintaista ja tasapuolisesti saavutettavissa olevaa koulutusta.

Monet valtiot yhdistävät edellä mainitut lähestymistavat ja esimerkiksi Alankomaissa on säädetty verraten lyhyestä viiden vuoden pääsääntöisestä asumisajasta sekä yhteiskunta-, historia- ja kielikokeen läpäisyveloitteesta. Lähtökohtana Alankomaissa on, että edellyttämällä tietoutta yhteiskunnasta voidaan kotoutumista ja aktiivista kansalaisuutta tukea paremmin. Muista EU-maista yhteiskuntatietoutta mitataan kokein tai muulla tavoin, esimerkiksi haastatteluin, ainakin Tanskassa, Yhdistyneessä Kuningaskunnassa, Saksassa, Itävallassa, Unkarissa, Latviassa ja osittain Virossa ja Liettuassa. Ranskassa ei ole erityistä koetta, mutta hakijan tulee käydä prefektuurissa keskustelussa, jossa käsitellään mm. ranskalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintaa. Euroopan ulkopuolella kansalaisuuskokeita on käytössä ainakin Australiassa, USA:ssa ja Kanadassa. USA ja Kanada edellyttävät myös kansalaisuusvalan vannomista.

Myös Euroopan unionissa on eri yhteyksissä käyty keskustelua kansalaisuuden ja kotoutumisen välisestä suhteesta. Tampereen Eurooppa-neuvoston (E 35/1999 vp) päätelmissä otettiin tavoitteeksi tarjota sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka

ovat jo pitkään asuneet laillisesti unionissa, mahdollisuus saada asuinjäsenvaltionsa kansalaisuus. Komission tiedonannossa todetaan kansalaisuuden saamisen ja poliittisten oikeuksien myöntämisen pitkään unionin alueella oleskelleille maahanmuuttajille olevan tärkeää kotoutumisprosessin kannalta. Vaikkei kansalaisuuden saamisen tarvitse olla kotoutumisprosessin lopullinen päämäärä, eikä se itsestään auta välttämään sosiaalisesta syrjäytymisestä ja syrjinnästä aiheutuvia ongelmia, kansalaistamisella voidaan komission mukaan oleellisesti edistää yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden tunnetta. Komissio painottaa kansalaisuuden mukanaan tuomien täysien kansalaisoikeuksien merkitystä sekä mahdollisuutta osallistua täysipainoisesti jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään.

Kielitaitoedellytys

Useat valtiot edellyttävät, että kansalaisuuden saava hallitsee ainakin jossain määrin asianomaisen valtion kielen. Kielitaitoedellytyksestä on voitu antaa oma säädöksensä tai se saattaa ilmetä pisimpien asumisaikaedellytysten taustalla. Edellytys saattaa myös sisältyä lainsäädännössä edellytettyyn kansalaistamisen kotoutumisedellytykseen. Kielitaidon arvioinnista ja sen osoittamisen muodosta on säädelty vaihtelevasti. Valtio saattaa edellyttää erityisen kielikokeen suorittamista, taikka kielitaidon voi arvioida hakemuksen vastaanottava viranomainen.

Pohjoismaista kielitaitoedellytyksestä on säädetty Suomen lisäksi Tanskassa, Norjassa ja Islannissa. Islannissa edellytetään lisäksi 150 tunnin islannin kielen opintoja ennen pysyvän oleskeluluvan myöntämistä. Norjassa edellytyksenä on todistus vähintään 300 tunnin norjan kielen ja yhteiskunnan opinnoista sekä riittävästä kielitasosta. Tanskassa kielitaito osoitetaan pääsääntöisesti tasolla kolme suoritettulla kielitestillä, myös muita tapoja on olemassa. Ruotsissa kielitaitoa ei ole otettu osaksi kansalaistamisen edellytyksiä. Asiasta käydään ajoittain keskustelua, mutta suunnitelmia lain muutokselle ei ole vireillä.

EU-maista kielitaitoedellytyksestä on säädetty ainakin Alankomaissa, Saksassa, Itävallassa, Espanjassa, Portugalissa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Virossa, Liettuassa, Sloveniassa, Unkarissa, Bulgariassa ja Tsekin tasavallassa. Belgiassa ja Puolassa ei ole kielitaitoedellytystä, Irlannissa pohditaan parhaillaan kielikokeen ottamista lakiin. EU-maiden ulkopuolella kielitaitoedellytys on käytössä ainakin Sveitsissä, USA:ssa, Kanadassa ja Australiassa.

Nuhteettomuusedellytys

Useimmilla valtioilla lainsäädäntöön sisältyy nuhteettomuusedellytys, jonka mukaan hakijan syyllistyminen rikoksiin otetaan huomioon kansalaisuutta myönnettäessä. Usein harkinnassa otetaan huomioon teon ja siitä annetun rangaistuksen laatu sekä teosta tai rangaistuksen suorittamisesta kulunut aika.

Kaikilla Pohjoismailla on käytössä taulukko, jonka mukaan hakijalle määrätään odotusaika, jonka aikana rikoksiin syyllistyneelle hakijalle ei voida myöntää kansalaisuutta. Ruotsin taulukko vastaa sisällöltään ja odotusajoiltaan pitkälti Suomessa käytössä olevaa taulukkoa. Muissa Pohjoismaissa käytäntö on huomattavasti Suomea tiukempi.

Ruotsi

Alla on Ruotsissa käytössä oleva odotusaikataulukko. Taulukon lyhin odotusaika sekä alin sakkorangaistuksen määrä, josta odotusaika määrätään vastaavat Suomessa käytössä olevaa taulukkoa. Vankeusrangaistuksesta määrättävä pisin mahdollinen odotusaika Ruotsissa on kymmenen vuotta, kun se Suomessa on seitsemän vuotta.

Odotusaika voi olla taulukossa säädettyä pidempi, jos hakija on syyllistynyt useisiin rikoksiin tai jos ehdolliseen rangaistuksen tai yhdyskuntapalveluun liittyy vankeusrangaistus tai vähintään 60 päiväsakon rangaistus.

Karenstider	
Straff	Karenstid
Dagsböter 30–	1 år efter brottet
Dagsböter 60–	2 år efter brottet
Dagsböter 100–	3 år efter brottet
Villkorlig dom	Tidigast 3 år efter det att domen vunnit laga kraft (börjat gälla)
Skyddstillsyn	Tidigast 4 år från den dag skyddstillsynen började
Fängelse 1 månad	4 år efter brottet
Fängelse 4 månader	5 år efter brottet
Fängelse 8 månader	6 år efter brottet
Fängelse 1 år	7 år efter brottet
Fängelse 2 år	8 år efter avtjänat straff
Fängelse 4 år	9 år efter avtjänat straff
Fängelse 6 år	10 år efter avtjänat straff

Rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi hakemukseen voidaan tehdä kielteinen päätös, jos hakija ei ole maksanut verojaan, sakkojaan, elatusmaksujaan tai hoitanut muita maksuvelvoitteitaan. Maksamattomista laskuista voi myös niiden maksamisen jälkeen seurata odotusaika, ennen kuin hakijalle myönnetään kansalaisuus.

Muut Pohjoismaat

Tanskassa on säädetty huomattavasti Suomea tiukemmasta nuhteettomuusedellytyksestä ja erilaisista teoista ja niistä seuraavista odotusajoista säädetään hyvinkin yksityiskohtaisesti. Taulukkoa aletaan soveltaa vähintään 20 päiväsakosta tai 400 euron sakosta, joista seuraa kolmen vuoden odotusaika tekohetkestä. Alle puolentoista vuoden vankeusrangaistuksista seuraava odotusaika vaihtelee kahdeksasta kahdeksaentoista vuoteen. Jos henkilö on tuomittu vähintään puolentoista vuoden vankeuteen, ei kansalaistaminen ole lainkaan mahdollista. Lisäksi jos hakija on tuomittu vähintään 60 päivän vankeuteen rikoksesta valtion itsenäisyyttä tai turvallisuutta vastaan tai rikoksesta perustuslakia tai valtion ylintä

johtoa vastaan tai henkilöön kohdistuu karkotusmääräys, kansalaisuutta ei voida lainkaan myöntää.

Norjassa sakko- tai vankeusrangaistus tai psykiatrinen pakkohoito johtaa odotusajan soveltamiseen. Odotusajan pituus riippuu sakon suuruudesta ja vankeusrangaistukseen pituudesta ja ehdollisuudesta/ehdottomuudesta. Myös Norjan odotusaikataulukko on Suomessa käytössä olevaa taulukkoa ankarampi.

Islannissa sakko- tai vankeusrangaistus johtaa odotusajan soveltamiseen. Sovellettava odotusaikataulukko on huomattavasti Suomen taulukkoa tiukempi. Alle 400 euron sakkorangaistus johtaa vuoden odotusaikaan, yli 400 euron sakko kolmen vuoden odotusaikaan. Alle vuoden mittaisten vankeusrangaistusten odotusajat vaihtelevat kuudesta vuodesta kymmeneen vuoteen. Yli vuoden mittaisista vankeusrangaistuksista seuraa neljäntoista vuoden odotusaika.

2.3 Nykytilan arviointi

Asumisajan merkitys kansalaisuuden myöntämisessä

Kansalaisuuslain mukaisen asumisajan tarkoituksena on antaa henkilöille valmiuksia suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen. Kansalaisuuden saamiseen vaadittava asumisaika myös antaa mahdollisuuden henkilön uuteen kotimaahan kotoutumisen käynnistymiseen hyvissä ajoin ennen kansalaisuuden hakemista. Asumisajan kuluessa maahanmuuttaja voi kartuttaa kielitaitoaan ja suomalaisen yhteiskunnan tapojen ja arvojen tuntemustaan. Kielitaidon ja yhteiskunnan tuntemuksen lisääntyessä myös mahdollisuudet vuorovaikutukseen kantaväestön kanssa monipuolistuvat. Kansalaistamisen myötä ulkomaalainen pääsee suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi kansalaisuuden mukanaan tuomine oikeuksineen ja velvolluuksineen, mikä osaltaan edesauttaa maahanmuuttajien suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumista.

Voimassa olevaa kansalaisuuslakia aiemmassa laissa (kansalaisuuslaki 401/1968) edellytettiin viiden vuoden Suomessa asumista nykyisen kuuden vuoden sijasta. Asumisaikaedellytyksen pidennystä vuodella perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että viittä vuotta on pidettävä melko lyhyenä aikana suomalaiseen yhteiskuntaan totuttautumisessa kansalaistamisen kannalta. Asumisajan pidentämisen tavoitteena oli parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen.

Arvioitaessa kansalaisuuden saamiseen vaadittavan asumisajan merkitystä oleellisempaa kuin hyväksi laskettavan asumisajan muuttaminen vuodella on, kuinka kauan hakija on Suomessa kokonaisuudessaan asunut sekä se, onko hän oppinut suomen tai ruotsin kieltä maassa asuessaan. Henkilön kotoutumisen näkökulmasta merkittävämpää kuin asumisaikaan hyväksyttävän oleskelun tilapäinen tai jatkuva luonne on henkilön suomalaiseen yhteiskuntaan ja kantaväestöön luomat vuorovaikutussuhteet ja osallisuus yhteiskunnan toimintaan. Esimerkiksi ulkomaalaisille opiskelijoille myönnetään pääsääntöisesti tilapäinen oleskelulupa opiskelun ajaksi, mutta heille voi Suomessa oleskelun aikana syntyä enemmän siteitä suomalaiseen yhteiskuntaan työharjoittelun ja opiskelukontaktien kautta kuin henkilöllä, joka oleskelee maassa jatkuvaan oleskeluun tarkoitettulla luvalla, mutta jonka vuorovaikutus suomalaisen yhteiskunnan kanssa on jäänyt vähäiseksi.

Vuonna 2007 korkeimman hallinto-oikeuden asumisaikaan hyväksi laskettavan oleskelun luonnetta koskevan ratkaisun myötä Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö muuttui siten, että Suomessa tilapäisellä luvalla oleskelu aika lasketaan mukaan kansalaisuuslain mukaiseen asumisaikaan. Ulkomaalaislain mukainen pysyvä oleskelupa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa sen sijaan edellyttävät jatkuvalla oleskeluluvalla tapahtunutta oleskelua. Ero edellytettävän oleskelun luonteesta kansalaisuuslaissa ja ulkomaalaislaissa voi johtaa tilanteeseen, jossa kansalaistamisen edellytykset täyttyvät aiemmin kuin ulkomaalaislain mukaisen pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan edellytykset. Käytännössä kansalaisuuslain mukaisen asumisajan muuttunut laskemistapa vaikuttaa eniten opiskelijoihin ja niihin työntekijöihin, joiden Suomessa oleskelu tapahtuu tilapäisellä luvalla.

Kielitaitoedellytys

Suurin osa kansalaisuutta hakevista täyttää kielitaitoedellytyksen. Osa kansalaisuuden hakijoista ei kuitenkaan kykene saavuttamaan lain edellyttämää suomen tai ruotsin kielen suullista tai kirjallista taitoa. Esimerkiksi vanhuus, terveydentila tai aisti- tai puhevamma voi olla esteenä kielitaidon oppimiselle. Kansalaisuuslaki sisältää poikkeussäännökset näitä tilanteita varten.

Voimassa olevat poikkeussäännökset eivät kuitenkaan riittävästi vastaa niitä tarpeita, joita maahanmuuttajien erilaiset yksilölliset tilanteet luovat. Kansalaisuutta hakevien joukossa on luku- ja kirjoitustaidottomia, iäkkäitä, vähäisen koulutustaustan omaavia henkilöitä, oppimisvaikeuksista kärsiviä tai muita erityisryhmiä, joiden osalla nykyisten poikkeussäännösten soveltamista tulee selkiyttää. Usein myös monilapsisen perheen äidit ja yksinhuoltajat vetoavat siihen, ettei heillä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua kielenopetukseen siinä määrin, että he saavuttaisivat laissa edellytetyn kielitaidon tason. Poikkeusperusteeseen vedottaessa myös perusteen olemassaolon osoittaminen voi olla haasteellista. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden toteaminen edellyttää riittävää osaamista.

Kielitaidon osoittamistavoista säädetään kansalaisuuslain 17 §:ssä ja valtioneuvoston kansalaisuudesta antaman asetuksen 7 §:ssä. Säännökset johtavat erittäin laajaan kielitaidon osoittamistapojen kirjoon ja Maahanmuuttovirasto joutuu usein pyytämään Opetushallitukselta arvioita niin ennakolta kuin päätöksentekovaiheessakin hakijan toimittamien todistusten soveltuvuudesta kielitaidon osoittamiseksi. Arviointimenettely vaikuttaa hidastavasti hakemusten käsittelyyn. Myös hakijoiden keskuudessa vallitsee epätietoisuutta siitä, täyttävätkö heidän erilaisissa yhteyksissä hankkimansa kielitodistukset kansalaisuuslain mukaisen kielitotoedellytyksen.

Nuhteettomuusedellytys

Kansalaisuuslain 19 §:n 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö voi antaa ohjeita odotusajan tarkemmasta määräytymisestä. Tällaista ohjetta ei ole annettu. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto on antanut sisäisen ohjeen odotusajan soveltamisesta tilanteissa, joissa kansalaisuuden hakija on syyllistynyt rangaistavaan tekoon tai hänet on määrätty lähestymiskieltoon.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Nykyinen Maahanmuuttoviraston antama sisäinen ohje on ongelmallinen perustuslain ja päätöksen perusteena olevan Myös korkein hallinto-oikeus on pitänyt nykyistä Maahanmuuttoviraston ohjetta perustuslain näkökulmasta ongelmallisena. Odotusaikojen tarkemmasta määräytymisestä ja soveltamisesta tulisi säätää lailla

Maahanmuuttoviraston ohjeen sisältämän odotusaikataulukon odotusaikoja voidaan sinänsä pitää kestoiltaan ja soveltamiseltaan tarkoituksenmukaisina. Kansainvälisesti vertaillen ne ovat linjassa esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevan odotusaikataulukon kanssa.

Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan kansalaisuuden saaminen edellyttää, että henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Kansalaisuuden saamisen muita edellytyksiä ei tutkita ja hakemus hylätään, jos hakijan henkilöllisyyttä ei pystytä luotettavasti selvittämään.

Säännös ei kuitenkaan ole ehdoton. Kansalaistaminen on mahdollista myös tilanteissa, joissa henkilö on aiemmin esiintynyt eri henkilöllisyydellä tai hänen henkilöllisyyttään ei ole pystytty luotettavasti selvittämään. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä, jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Säännöksen taustalla on estää sellaisen kohtuuttoman tilanteen syntyminen, jossa henkilö ei luotettavan selvityksen puuttuessa voisi epäselvän henkilöllisyyden vuoksi koskaan saada kansalaisuutta.

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin soveltamisen kannalta on oleellista, katsotaanko hakijan antamat uudet tiedot henkilöllisyydestään henkilöllisyyden oikaisuksi vai muuttamiseksi. Henkilötietojen oikaisu ei katkaise kansalaisuuslain 6 pykälän 3 momentin mukaista kymmenen vuoden ajanjaksoa, jonka päätyttyä henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä. Sen sijaan henkilötietojen muuttamisen myötä kymmenen vuoden ajanjaksoa aletaan laskea uudelleen tietojen muuttamisen ajankohdasta eikä hakijalle voida myöntää kansalaisuutta ennen kuin hän on esiintynyt kymmenen vuotta ilmoittamallaan uudella henkilöllisyydellä.

Lain 6 §:n 3 momentilla on liittymäkohtia lain 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika alkaa vasta sitten, kun hakija esittää selvityksen henkilöllisyydestään. Säännökset voivat johtaa tilanteeseen, jossa 6 §:n 3 momentin mukaista kymmenen vuoden kulumista odottavan hakijan asumisaika täyttyy aiemmin kuin hakijan, joka 15 §:n 2 momentin mukaisesti pyrkii oma-aloitteisesti korjaamaan henkilöllisyyttään koskevia virheellisiä tietoja. Esimerkkinä voidaan mainita hakija, joka seitsemän Suomessa oleskellun vuoden jälkeen toimittaa selvityksen siihen asti epäselvästä henkilöllisyydestään. Tällöin hänen asumisaikaansa aletaan 15 §:n 2 momentin mukaisesti laskea selvityksen toimittamisesta, jolloin asumisajaksi muodostuu Suomessa asuttu seitsemän vuotta lisättyinä kuuden vuoden asumisaikaedellytyksen täyttämisen eli yhteensä 13 vuotta. Tämä on kolme vuotta enemmän verrattuna hakijaan, jonka epäselvä henkilöllisyys katsotaan 6 §:n 3 momentin mukaisesti selvitettyksi kymmenen vuoden kuluttua siitä kun hänen tietonsa merkittiin väestötietojärjestelmään.

Entisen Suomen kansalaisen kansalaisuuden takaisinsaaminen

Voimassa olevassa laissa entisen Suomen kansalaisen kansalaisuuden takaisinsaamisesta säädetään useassa eri kohdassa. Kansalaisuuden ilmoituksesta saa, jos entinen Suomen kansalainen on asunut Suomessa yhteensä kymmenen vuotta, joista vähintään kaksi vuotta keskeytyksettä ennen ilmoituksen tekemistä. Ilman asumisaikaa kansalaisuuden saa takaisin ilmoituksesta, jos henkilö on kansalaisuuden menetettyään ollut keskeytyksettä yhden tai useamman Pohjoismaan kansalainen ja hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Hakemuksesta entinen Suomen kansalainen voi saada kansalaisuuden, jos hän on asunut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta. Lisäksi voimassa olevaan lakiin sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan henkilö, joka oli menettänyt Suomen kansalaisuuden saadessaan jonkin toisen maan kansalaisuuden, saattoi hakea sitä takaisin ilmoitusmenettelyllä ilman, että hänen täytyi muuttaa Suomeen. Laissa määritelty siirtymäaika alkoi 1 päivänä kesäkuuta 2003 ja päättyi 31 päivänä toukokuuta 2008. Muiden säännösten kuin 60 §:n siirtymäsäännöksen perusteella saatava kansalaisuus edellyttää Suomessa asumista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan kansalaisuuteen vaadittavaa oleskeluaikaa tulee lyhentää sekä helpottaa Suomeen jääneiden opiskelijoiden kansalaisuuden saamista. Esityksellä edistettäisiin Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nykyistä nopeammin. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kansalaisuuden myöntämisestä koskevia menettelyitä tavoitteena selkeä, johdonmukainen ja yksinkertainen laki.

Kansalaistamisesta eri yhteyksissä käytäviin keskusteluihin liitetään usein käsite aktiivinen kansalaisuus. Tällä tarkoitetaan henkilön osallistumista yhteiskunnan eri aloille, kuten poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään. Esityksen tavoitteena on edistää Suomessa pysyväisluonteisesti asuvien henkilöiden yhteiskunnallista osallisuutta ja mahdollisuutta toteuttaa aktiivista kansalaisuutta. Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan eri aloille lisää maahanmuuttajien ja kantäväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja osaltaan edistää suomalaisen yhteiskunnan tapojen ja kulttuurin tuntemusta. Myös suomalainen yhteiskunta monikulttuuristuu maahanmuuttajien osallisuuden myötä ja arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulevat yhä suuremmassa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Kannustamalla maahanmuuttajia yhteiskunnalliseen osallisuuteen voidaan tukea heidän taitojensa ja tietojensa hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Esityksessä pidetään tärkeänä, että Suomeen muuttava ulkomaalaisväestö ajan myötä haluaisi saada täydet osallistumisoikeudet ja -velvollisuudet suomalaisessa yhteiskunnassa

Yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämisen ohella esityksen tavoitteena on opintonsa Suomessa suorittaneiden ulkomaalaisten aseman parantaminen. On toivottavaa, että Suomeen saapuu jatkossakin ulkomaalaisia opiskelijoita ja että he voivat sijoittua työmarkkinoille Suomessa. Ulkomaalaiset opiskelijat ovat voimavara, joka voi muuntua Suomessa vaikuttaviksi osaajiksi ja täyttää tulevaa työvoiman tarvetta. Ulkomaalainen, jonka kotoutuminen Suomeen alkaa jo opiskeluvaiheessa sitoutunee helpommin

suomalaisiin työmarkkinoihin kuin ulkomaalainen, jolla ei ole jo muodostuneita siteitä Suomeen.

Esityksen tavoitteena on lisäksi selkiyttää lakia ja nopeuttaa kansalaisuusasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa selkiyttämällä kansalaisuuden myöntämisestä koskevia edellytyksiä ja edellytyksistä myönnettäviä poikkeuksia. Etenkin kielitaitoedellytyksen osoittamistapoja ja edellytyksestä myönnettäviä poikkeuksia pyritään yksinkertaistamaan.

Myös ilmoituksesta saatavaa kansalaisuutta koskevia säännöksiä on tarkoitus yksinkertaistaa säätämällä vain yhdestä ilmoitusmenettelystä entiselle Suomen kansalaiselle. Esityksellä tuettaisiin myös Suomen ulkopuolella asuvien entisten Suomen kansalaisten identiteetin ja yhteyden Suomeen säilymistä niiden entisten Suomen kansalaisten osalta, jotka niin toivovat. Vakinaistamalla kansalaisuuslain 60 §:ään sisältyvä määräaikainen ilmoitusmenettely kansalaisuuden takaisinsaamiselle annettaisiin mahdollisuus kansalaisuuden takaisinsaamiselle myös niille, jotka eivät voimassaolevan kansalaisuuslain mukaisessa siirtymäajassa Suomen kansalaisuutta hakeneet.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisin ehdotus olisi puolen Suomessa tilapäisellä luvalla oleskellun ajan ottaminen huomioon kansalaisuuslain mukaista asumisaikaa laskettaessa ja yhtäjaksoisen asumisajan lyhentäminen nykyisestä kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Suomessa asumisen pysyvyyden osoittamiseksi hakijan olisi tullut oleskella Suomessa jatkuvaluonteisella oleskeluluvalla vähintään yksi vuosi ennen kansalaisuuden myöntämistä.

Muutos noudattaisi korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2007 antaman ratkaisun mukaista tulkintaa, jossa oikeus katsoi asumisajan alkaneen ensimmäisen, luonteeltaan tilapäisen oleskeluluvan myöntämispäivästä eikä vasta pysyväisluontoisen luvan myöntämisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta lähtien Maahanmuuttovirasto on noudattanut tulkintaa, jonka mukaisesti asumisaikaan lasketaan myös tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskeltu aika.

Suomessa tilapäisellä luvalla asutun ajan huomioon ottaminen koskisi etenkin Suomessa opintonsa suorittaneita henkilöitä sekä Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla työtä tekeviä. Ehdotettu muutos toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta opiskelijoiden aseman parantamisesta. Muutoksella voitaisiin tukea opiskelijoiden jäämistä Suomeen osaavaksi työvoimaksi opintojen päätyttyä. Maahan jäämistä opintojen päätyttyä helpotettiin myös 1 päivänä helmikuuta 2006 voimaan tulleella ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla (34/2006), jolla mahdollistettiin suomalaisen tutkinnon suorittaneen ulkomaalaisen opiskelijan jääminen Suomeen etsimään töitä opintojen päättymisen jälkeen. Lainmuutoksella pyrittiin edistämään ulkomaalaisten opiskelijoiden, etenkin kolmansista maista tulevien opiskelijoiden, hakeutumista ja sijoittumista työelämään Suomessa.

Lakiin sisällytettäisiin voimassa olevan ja sitä edeltävien kansalaisuuslakien periaate Suomessa asumisen jatkuvaluonteisuudesta edellytyksenä kansalaisuuden myöntämiselle hakemuksesta. Esityksessä ehdotetaan, että hakijan on tullut asua Suomessa vähintään vuosi jatkuvalla oleskeluluvalla ennen kuin kansalaisuus hakemuksesta voitaisiin myöntää. Säännöksellä taattaisiin, että kansalaisuuden saavat maahanmuuttajat asuvat Suomessa pysyvässä tarkoituksessa. Lisäksi varmistettaisiin, että ulkomaalaislain mukaisen pysyvän

oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY- oleskeluluvan oleskelua koskevat edellytykset olisivat riittävän yhteneväiset kansalaisuuslain mukaisen asumisaikaedellytyksen kanssa.

Laissa säädettäisiin uudesta poikkeuksesta asumisaikaan, jonka mukaan täyttä asumisaikaa ei edellytettäisi hakijalta, joka osoittaisi oppineensa suomen tai ruotsin kielen laissa tarkemmin edellytetyllä tasolla. Säännöksellä kannustettaisiin maahanmuuttajien kielitaidon hankkimista ja edistettäisiin siten myös Suomeen kotoutumista.

Hakemuksesta saatavan kansalaisuuden edellytyksiä tarkennettaisiin selkiyttämällä kielitaitoedellytystä, selvitetyn henkilöllisyyden edellytystä ja nuhteettomuusedellytystä koskevia säännöksiä. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiseen liittyvästä odotusaika- taulukosta säädettäisiin lailla. Kielitaitoedellytyksen osoittamistavoista ja edellytyksestä myönnettävistä poikkeuksista säädettäisiin nykyistä selkeämmin.

Ilmoituksesta saatavaa kansalaisuutta koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin. Useista eri ilmoitusmenettelyistä entisen Suomen kansalaisen kansalaisuuden takaisinsaamiselle luovutettiin ja mahdollisuus saada kansalaisuus takaisin ulkomailla asuvien entisten suomen kansalaisten osalta tehtäisiin pysyväksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan pääsääntöistä asumisaikaa lyhennettäväksi vuodella ja otettavaksi puolet Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta huomioon asumisaikaa laskettaessa. Ehdotettujen muutosten seurauksena kansalaisuushakemusten määrän voidaan olettaa lisääntyvän, sillä lainmuutoksen voimaan tulosta seuraavana vuonna osa hakijoista voisi hakea kansalaisuutta odottamatta kuudennen vuoden asumisajan täyttymistä ja osa voisi saada asumisaikaan laskettavaksi osan tilapäisestä Suomessa oleskelustaan.

Kansalaisuushakemusten mahdollisen kasvun suuruutta on vaikeaa arvioida, sillä kaikki kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttävät henkilöt eivät hae kansalaisuutta. Lisäksi hakemusten määrän oletettava lisääntyminen olisi lainmuutosten voimaantulon jälkeinen ylimenovaihe, jonka jälkeen hakemusten määrän voidaan olettaa palautuvan lähelle nykyistä tasoa.

Entisillä Suomen kansalaisilla olisi ehdotuksen mukaan nykyisten useiden menettelytyyppien sijaan käytössään yksi ilmoitusmenettely kansalaisuuden takaisin saamiseksi. Ilmoitusmenettely koskisi myös ulkomailla asuvia entisiä Suomen kansalaisia. Ehdotetun muutoksen myötä kansalaisuuden saamisen tulisi mahdolliseksi myös niille entisille Suomen kansalaisille, jotka eivät sitä voimassa olevan lain 60 §:n mukaisen siirtymäsäännöksen määräajassa hakeneet. On vaikeaa arvioida, kuinka moni heistä on kiinnostunut hakemaan Suomen kansalaisuutta. Hakemishalukkuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi henkilön nykyisen asuinvaltion poliittinen ja yhteiskunnallinen tilanne sekä se, joutuisivatko henkilöt luopumaan nykyisestä kansalaisuudestaan Suomen kansalaisuuden saadessaan.

Asumisaikaa ja entistä Suomen kansalaisen ilmoitusmenettelyä koskevien muutosten ei arvioida aiheuttavan pysyviä lisäresurssitarpeita Maahanmuuttovirastossa. Kansalaisuuslakiin ehdotetaan useita kansalaisuushakemusten käsittelyä nopeuttavia muutoksia, mikä osaltaan vähentää mahdollisesta hakemusten lisääntymisestä aiheutuvaa käsittelyn ruuhkautumista virastossa. Kansalaisuushakemusten käsittelyyn vaikuttaa myös uusi ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA), jonka käyttöönoton vuonna 2010 odotetaan lyhentävän kaikkien hakemustyyppien käsittelyaikoja merkittävästi. Lisäksi voidaan olettaa, että valtaosa niistä entisistä Suomen kansalaisista, jotka haluavat menetetyn kansalaisuuden takaisin hakivat kansalaisuutta siirtymäsäännöksen pitkän viiden vuoden määräajan aikana. Mahdollisuudesta saada menetetty kansalaisuus takaisin määräajassa tiedotettiin runsaasti. Tieto määräajan umpeutumisesta saavutti ilmeisen laajalti kansalaisuuteen oikeutetut entiset Suomen kansalaiset, sillä määräajan viimeisinä kuukausina vireille tuli noin 9600 ilmoitusta eli lähes puolet yhteensä noin 21 500 määräaikana jätetystä ilmoituksesta.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten maksun määrästä säädetään tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (942/2008). Hakemusten määrän lisääntyessä myös hakemuksista saatavat käsittelymaksut lisääntyisivät. Jos hakemusten tai ilmoitusten määrät lisääntyvät oletettua enemmän, on mahdollista että Maahanmuuttovirastoon voidaan joutua palkkaamaan määräaikaista lisähenkilöstöä ylimenokauden ajaksi. Mahdollinen lisäresurssitarve katettaisiin ensi sijassa kansalaisuushakemuksista ja -ilmoituksista perittävillä maksutuloilla.

Asumisaikasäännöksiin esitetyillä muutoksilla olisi myönteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia. Työvoiman ikääntyminen ja yritysten toimiminen globaalitaloudessa aiheuttavat työvoiman tarvetta. Tilapäisen oleskelun huomioonottaminen koskisi etenkin Suomessa opintonsa suorittaneita ja Suomeen töihin saapuneita henkilöitä, joiden osalta mahdollisuus saada kansalaisuus nykyistä nopeammin voisi toimia kannustimena jäädä osaavaksi työvoimaksi Suomeen. Työvoiman saatavuudella on vaikutusta myös yritysten investointipäätöksiin sekä yritysten perustamiseen ja toimintojen säilyttämiseen Suomessa. Kansalaistamisen joustavoittamisella olisi myös signaalivaikutus: Suomi haluaa olla houkutteleva maahanmuuton kohdemaaksi osaavalle työvoimalle ja antaa Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille mahdollisuuden saada Suomen kansalaisuus.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on tutkinut 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille. (Hämäläinen Kari ym.: 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 265/2005). Tutkimuksen mukaan Suomeen vuosina 1989 – 2000 pysyvästi muuttaneiden ulkomaalaisten työllisyys parani sitä mukaa kun asumisaika Suomessa karttui. Myös kansalaisuuden saaminen voi osaltaan edistää Suomessa pitkään asuneiden henkilöiden työllistymistä. Kansalaisuuden saamisen lisää henkilön pysyvyyden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta suomalaisessa yhteiskunnassa, minkä osaltaan sitouttaa kansalaisuuden saaneita suomalaisiin työmarkkinoihin.

Suomen tai ruotsin kielen taito on oleellisessa asemassa maahanmuuttajien työllistymisessä. Lakiin ehdotettu mahdollisuus myöntää kansalaisuus pääsääntöä

lyhyemmän neljän vuoden asumisajan jälkeen kannustaisi maahanmuuttajia kielitaidon hankkimiseen ja sitä kautta parantaisi mahdollisuuksia työllistyä tai ryhtyä yrittäjäksi.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vireille tulevien kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten määrien luotettava ennakointi on vaikeaa. Kansalaisuushakemusten voidaan kuitenkin olettaa jonkin verran lisääntyvän Maahanmuuttovirastossa lain voimaantulon jälkeisessä ylimenovaiheessa. Lisäksi valtion tuottavuusohjelman mukaan Maahanmuuttovirastoon kohdistuu 38 henkilötyövuoden tuottavuusvähennys vuoden 2015 loppuun mennessä. Nämä tekijät ja kansalaisuusasioita hoitavien työntekijöiden suuri vaihtuvuus voivat vaikuttaa hidastavasti kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten käsittelyyn.

Ehdotettu muutos, jonka mukaan ulkomailla asuva entinen Suomen kansalainen saisi kansalaisuuden takaisin ilmoituksella, vakinaistaisi siirtymäsäännöksen soveltamiseen liittyvät selvittämistehtävät osaksi Maahanmuuttoviraston toimintaa. Joidenkin ilmoitusten kohdalla Maahanmuuttovirasto joutuisi selvittämään entisen Suomen kansalaisen kansalaisuutta asiakirjoin useamman sukupolven ajalta sekä arvioimaan ulkomaisten asiakirjojen luotettavuutta. Lisäksi virasto joutuisi osassa ilmoituksista selvittämään aiemmin voimassa olleisiin kansalaisuuslakeihin perustuvien kansalaisuuden menettämissäännösten soveltamista. Muutos voisi lisätä myös kansalaisuusaseman määrittämisä ja Maahanmuuttovirastoon saapuvia ennakkotiedusteluja kansalaisuudesta, jos osa hakijoista haluaisi ennen kansalaisuusilmoituksen vireillepanoa selvittää onko heillä mahdollisuutta saada ilmoituksesta Suomen kansalaisuus.

Maahanmuuttoviraston sisäiset toimenpiteet kansalaisuusasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ovat oleellisessa asemassa lain muutosten voimaantulon jälkeiseen ylimenovaiheeseen varauduttaessa. Viime vuosina virasto on sisäisin järjestelyin lyhentänyt kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja ja kyennyt vastaamaan entisten Suomen kansalaisten määräajan päättymistä edeltäneeseen ilmoitusten ruuhkaan. Ilmoituksista lähes puolet saapui virastoon määräajan viimeisen kuuden kuukauden aikana, mikä on merkittävästi pidentänyt kansalaisuusilmoitusten keskimääräistä käsittelyaikaa ja vähentänyt kansalaisuushakemusten käsittelyyn käytössä olevia voimavaroja. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on ratkaista kaikki siirtymäsäännöksen mukaiset ilmoitukset vuoden 2009 aikana, jonka jälkeen voimavaroja voidaan kohdentaa enemmän kansalaisuushakemusten käsittelyyn. Lisäksi entisten Suomen kansalaisten jälkeläisten rajaaminen ehdotetun ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle vähentäisi viraston työtä oleellisesti siirtymäsäännöksen mukaisiin ilmoituksiin nähden. Usein juuri jälkeläisiä koskevat ilmoitukset vaativat virastossa laajaakin asian selvittämistä.

Uuden ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönoton vuonna 2010 odotetaan lyhentävän kaikkien hakemustyyppien käsittelyaikoja merkittävästi. Käyttöönoton jälkeen resursseja vapautuu lisää myös hakemusten käsittelyyn, sillä järjestelmän kehittämiseen ja testaamiseen sekä käyttöönottoon liittyviin koulutuksiin on jouduttu sitomaan merkittävästi viraston päätöksentekoresursseja.

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan kansalaisuushakemusten käsittelyä nopeuttavia muutoksia. Hakemuksesta saatavan kansalaisuuden edellytyksiä tarkennettaisiin selkiyttämällä kielitaitoedellytystä, selvitetyn henkilöllisyyden edellytystä ja nuhteettomuusedellytystä koskevia säännöksiä. Etenkin kielitaitoedellytyksen osoittamistavoista ja edellytyksestä

tehtävistä poikkeuksista säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Hakijan velvollisuutta liittää hakemukseensa liitteet täsmennettäisiin. Ehdotettujen muutosten ja edellä esitettyjen muiden menettelyyn nopeuttavasti vaikuttavien seikkojen johdosta kansalaisuusasioiden käsittelyn virastossa ei tulisi hidastua mahdollisesta hakemusten ja ilmoitusten määrän mahdollisesta kasvusta huolimatta.

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voi saada pysyvän oleskeluluvan, kun hän on oleskellut Suomessa neljä vuotta jatkuvalla oleskeluluvalla. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY- oleskeluluvan saaminen edellyttää viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua, johon ei lasketa oleskelua tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskeltua aikaa. Ero edellytettävän oleskelun luonteessa ehdotetussa kansalaisuuslain muutoksessa ja ulkomaalaislaissa voi johtaa tilanteeseen, jossa kansalaistamisen edellytykset täyttyvät aiemmin kuin ulkomaalaislain mukaisen pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan edellytykset. Tämä voi vaikuttaa siten, että osa maahanmuuttajista hakee lain voimaantulon jälkeen kansalaisuutta pysyvän oleskeluluvan tai EY- oleskeluluvan sijaan. On kuitenkin huomattava, että kaikki ne, jotka täyttävät kansalaisuuden saamisen edellytykset, eivät halua hakea kansalaisuutta.

Lainmuutosten johdosta lisääntyvien Suomen kansalaisten määrällä voi olla vaikutuksia myös Maahanmuuttovirastolle jätettävien Suomen kansalaisen perheen yhdistämishakemusten määrään. Ulkomaalaislain 50 §:n mukaan Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Erityisesti toimeentulovaatimuksen puuttumilla saattaisi olla vaikutusta perheen yhdistämishakemusten määrään.

Kansalaisuusasioiden mahdollinen lisääntyminen vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston ohella myös kansalaisuusasioiden vireillepanoviranomaisten poliisin ja Suomen ulkomaan edustustojen toimintaan. Ylimenovaiheessa oletettavasti lisääntyvä kansalaisuushakemusten määrä lisäisi työmäärää poliisissa, joka vastaanottaa kansalaisuushakemukset.

Mahdollisuus jättää ilmoitus Suomen edustustoon, konsulaattiin tai kunniakonsulaattiin lisäisi näille uuden vakinaisen tehtävän ilmoitusten vastaanottajina. Tehtävien määrään vaikuttaisi myös velvollisuus tarkastaa postitse lähetetyn ilmoituksen osalta hakijan henkilöllisyys tarvittaessa lisäselvityksiä hankkimalla. Myös siirtymäsäännöksen viiden vuoden määräaikaan sisältyi vastaava säännös ja muutoksella ilmoitusten vastaanottaminen ja velvoite tarkistaa henkilöllisyys tulisivat pysyviksi tehtäviksi. Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten määrän lisääntyessä lisääntyvät myös Suomen edustustojen ja konsulaattien työt kansalaispalvelutehtävissä.

Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten mahdollisessa lisääntymisellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia asevelvollisten määrään. Asevelvollisuuslain 76 §:n mukaan henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin vieraan valtion kansalaisuus, voi hakemuksesta saada vapautuksen varusmiespalvelun suorittamisesta rauhan aikana. Hakemukset varusmiespalveluksesta vapauttamiseksi lisääntyisivät todennäköisesti jonkin verran.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Maahanmuuttajista tulee osa sitä yhteiskuntaa, jonka kansalaisuuden he saavat. Kotoutuminen vastaanottavaan yhteiskuntaan on oleellista kaikilla elämän alueilla. Yhtäläillä tärkeää on kotoutumisen kaksisuuntaisuus: monikulttuurisuus ja arvojen ja tapojen monimuotoisuus ovat yhä suuremmassa määrin osa suomalaista yhteiskuntaa. Tämä aiheuttaa uusia haasteita maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämisen sekä syrjäytymisen estämisen kannalta. Asumisaikaa lyhentämällä ja tilapäistä oleskelua huomioon ottamalla asumisaikaa laskettaessa voidaan edistää maahanmuuttajien suomalaisen yhteiskuntaan kotoutumista. Monille tilapäisellä luvalla maassa oleskeleville syntyy työntekoon, opiskeluun tai muuhun, esimerkiksi kansalaistoimintaan, liittyviä siteitä Suomeen. Myöskään kotoutumisen kannalta oleellisen kielitaidon kehittymisen kannalta oleskeluluvan luonteella ei ole merkitystä. Myöntämällä kansalaisuus voidaan edistää maahanmuuttajien yhteenkuuluvuutta Suomessa ja vähentää ulkopuolisuuden tunteen aiheuttamaa syrjäytymistä ja marginalisoitumista.

Suomalainen yhteiskunta perustuu oikeudelle osallistua. Kansalaisuuden tuomat täydet kansalaisoikeudet ja -velvollisuudet edesauttavat täysipainoista osallistumista jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään. Kansalaisuuden myöntämisellä voidaan tukea maahanmuuttajien taitojen ja tietojen hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Mahdollisuus osallistua yhteiskunnan eri aloille lisää suomalaisen yhteiskunnan tapojen, arvojen ja kulttuurin tuntemusta ja lisää kantaväestön ja maahanmuuttajien välistä vuorovaikutusta. Osallistumismahdollisuuksien ohella myös yhteiskunnallisten velvollisuuksien tunteminen ja noudattaminen on tärkeää. Suomen kansalaisuuteen ja Suomessa asumiseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien tunteminen edesauttaa maahanmuuttajien toimimista Suomessa yhteiskunnan normien mukaisesti.

Suomen tai ruotsin kielen taidon hankkiminen on avainasemassa niin työllistymisessä kuin yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Kansalaisuuslakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan kansalaisuus voitaisiin myöntää pääsäännöstä poiketen neljän vuoden asumisajan täyttymisen jälkeen, jos henkilö on saavuttanut laissa edellytetyn kielitaidon tason. Säännös kannustaisi maahanmuuttajia suomen tai ruotsin kielen opiskeluun ja sitä kautta parantaisi paitsi työllistymisedellytyksiä myös mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa. Myös maahanmuuttajille annettavassa kotoutumiskoulutuksessa painotetaan lisääntyvässä määrin riittävän kielitaidon ja yhteiskuntatietouden merkitystä.

Tunne maassa oleskelun väliaikaisuudesta saattaa vähentää kiinnostusta yhteiskuntaan osallistumiseen ja vakiintuneiden vaikuttamis- ja osallistumiskanavien käyttäminen helpottuu kansalaistamisen myötä. Etenkin poliittisten oikeuksien käyttämiseen kansalaisuuden saamisella on suoria vaikutuksia. Oikeus asettua ehdolle ja äänestää valtiollisissa vaaleissa lisää maahanmuuttajien poliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Nykyisin maahanmuuttajia on kunnanvaltuustoissa suhteellisen vähän, vaikka maahanmuuttajaehdokkaiden määrä on ollut vaaleissa nousussa.

Väestön ikääntyessä tulevina vuosina työvoiman tarjonta Suomessa vähenee. Maahanmuutto ja maahanmuuttajat voivat muodostaa yhteiskunnalle yhden keskeisen keinon selvittää paremmin tulevasta työvoiman ikääntymisestä ja muista toimintaympäristön muutoksista. Maahanmuuttajat voivat paitsi helpottaa työvoiman saatavuusongelmia myös

laajentaa väestön osaamis pohjaa ja lisätä innovatiivisuutta ja sitä kautta kansainvälistä kilpailukykyä. Avoin, moderni ja kilpailukykyinen yhteiskunta on usein myös monikulttuurinen ja kansalaisuuden saamisen joustavoittamisella voi olla vetovoima- ja signaalivaikutus suomalaisen yhteiskunnan houkuttavuudesta osaavalle työvoimalle.

Kansalaistamisen joustavoittamisella voi olla vaikutuksia myös mahdollisuuteen päättää perhe-elämästä. Ulkomaalaislain 50 §:n mukaan Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä perheenjäsenen turvattua toimeentuloa.

Suomen kansalaisuuden myöntäminen hakemuksesta edellyttää muiden 13 §:ssä mainittujen edellytysten ohella hakijan nuhteettomuutta. Kansalaisuuslain 19 §:ssä on säännökset nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen perusteista. Tällä hetkellä nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisesta päätettäessä käytetään apuvälineenä Maahanmuuttoviraston sisäisen ohjeen mukaista odotusaikataulukkoa. Esityksessä ehdotetaan, että odotusaikataulukko olisi osa kansalaisuuslakia. Muutos vastaisi perustuslain 80 §:n edellytystä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja tekisi hakijalle määrättävän odotusajan pituuteen vaikuttavan taulukon avoimeksi. Taulukon sisällyttäminen lakiin voisi myös korostaa hakijoille nuhteettomuuden merkitystä kansalaistamisen edellytyksenä.

Ulkomailla asuvan entisen Suomen kansalaisen osalta mahdollisuus hakea takaisin menetettyä Suomen kansalaisuutta voi vahvistaa ulkosuomalaisten kansallista identiteettiä ja yhteyttä Suomeen. Suomen kansalaisuuden myötä ulkosuomalaisten voimavarat voidaan saada nykyistä tehokkaammin käyttöön ja ulkosuomalaiset voivat toimia yhteys- ja resurssihenkilöinä Suomen ja uuden kansalaisuusvaltionsa välillä. Suomen kansalaisuuden takaisin saaminen saattaisi myös helpottaa paluumuuttoa Suomeen ja lisätä osaavan työvoiman määrää Suomessa.

Mikäli entiset Suomen kansalaiset jättävät ennakoitua enemmän kansalaisuusilmoituksia, seuraa nykyistä laajemmalle henkilömäärälle äänioikeus ja vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa. Näiden oikeuksien käyttämisen käytännön merkityksen voidaan arvioida jäävän varsin pieneksi, vaikka tarkkaa arviota ei voida esittää. Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten äänestysprosentti on vaihdellut europarlamenttivaalien 3 %:sta presidentinvaalien 10 %:iin. Voidaan arvioida, että uusien äänestäjien määrä ei tulisi tuottamaan ongelmia vaalikoneistolle Suomessa eikä ulkomailla.

4.4. Sukupuolivaikutukset ja vaikutukset lapsiin ja haavoittuviin ryhmiin

Etenkin kielitaitoedellytykseen ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia haavoittuviin ryhmiin, naisiin ja lapsiin. Ehdotuksella säätää kielitaitoedellytyksestä poikkeus luku- ja kirjoitustaidottomille ja 65 vuotta täyttäneille tai sitä iäkkäämmille ei olisi nykykäytäntöä muuttavaa vaikutusta, sillä muutos vastaisi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöä. Ehdotus kuitenkin selkiyttäisi näiden ryhmien tilannetta, kun poikkeusperusteesta säädettäisiin laissa. Poikkeus kielitaitoedellytyksestä ei olisi ehdoton, sillä luku- ja kirjoitustaidottomilta ja 65 vuotta täyttäneiltä edellytettäisiin kuitenkin arkielämän suullisen kielitaidon osoittamista. Tällä vahvistettaisiin mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa arkielämän tilanteissa.

Lakiin ehdotetaan mahdollisuutta poiketa kielitaitoedellytyksestä painavan erityisen syyn perusteella. Perusteluissa on otettu huomioon haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt painavaa erityistä syytä sovellettaessa. Syitä säännöksen soveltamiselle voisivat olla esimerkiksi todennetuista oppimisvaikeuksista tai puutteellisesta koulutuksesta johtuva selvästi alentunut oppimiskyky. Henkilö voi olla myös lähtömaansa olosuhteisiin ja keskimääräiseen elinikään nähden iäkäs, vaikka hän ei suomalaisen ikäkäsityksen mukaista pykälän 1 momentin b kohdassa tarkoitettua 65 vuoden ikärajaa vielä täyttäisikään.

Kielitaitoedellytykseen ehdotetut poikkeukset kohdistuisivat usein etenkin naisin, sillä suuri osa luku- ja kirjoitustaidottomista maahanmuuttajista on naisia. Erityisesti kotona lapsia hoitavat äidit kohtaavat haasteita kotoutumisessa ja sosiaalisten verkostojen luomisessa. Osallisuuden kannalta oleellisen kielitaidon hankkiminen voi olla monilapsisten perheiden äideille vaikeaa, sillä kotoutuskoulutukseen osallistuminen edellyttää pääsääntöisesti kahdeksan tunnin opiskelupäiviä. Kotoutumiskoulutusta ollaan kehittämässä perheiden ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottavammaksi, mutta nykyisen koulutuksen puitteissa painava erityisen syy voi tulla sovellettavaksi etenkin maahanmuuttajanaisten kohdalla, mikäli edellytykset perusteen soveltamiselle muuten täytyisivät.

Kansalaisuuslakiin ehdotettu uusi säännös asumisajasta poikkeamiseksi, jos henkilö on saavuttanut laissa edellytetyn kielitaidon tason, kannustaisi maahanmuuttajia aktiiviseen suomen tai ruotsin kielen opiskeluun. Kannustaminen kielitaidon hankkimiseen parantaisi myös haavoittuvien ryhmien ja kotiäitien asemaa, sillä kielenopiskelun yhteydessä opitaan arkielämässä tarvittavia arjen taitoja ja luodaan tärkeitä kontakteja ympäröivään yhteiskuntaan.

Vanhempien kielitaidon hankkiminen parantaisi myös lasten asemaa, sillä maahanmuuttajaperheissä lapset oppivat usein kielen vanhempiaan nopeammin ja joutuvat toimimaan tulkkeina vanhempiensa ja kantaväestön välillä. Kielitaidon hankkimiseen kannustaminen vaikuttaisi myös maahanmuuttajalasten osallisuuteen yleisemmin, sillä suomen tai ruotsin kielen vajavaisesti hallitsevat vanhemmat eivät usein pysty täysipainoisesti tukemaan lapsiaan ja nuoriaan yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Kaikkien perheenjäsenten kielitaidon edistämällä voidaan myös vähentää toisen sukupolven syrjäytymisriskiä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on tehty virkatyönä sisäasiainministeriössä. Täydennetään.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1 luku

Yleiset säännökset

2 §. Määritelmät

Pykälän 1 momentin 10 kohdan kanssahakijaa koskeva määritelmää muutettaisiin siten, että kanssahakijalla tarkoitettaisiin hakijan huollossa olevaa lasta, jolle hakijan hakemukseen tai ilmoitukseen liitännäisellä hakemuksella tai ilmoituksella halutaan saada Suomen kansalaisuus tai joka halutaan vapauttaa siitä. Ulkomaalaisvirastossa otetaan vuonna 2010 käyttöön uusi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä (UMA), jossa jokaisella henkilöllä on oma hakemuksensa eikä kanssahakija sisälly päähakijan hakemukseen. Pykälään ehdotettu muutos ei kuitenkaan vaikuttaisi kanssahakijan alisteisen aseman päähakijaan säilymiseen eikä kanssahakija voisi saada kansalaisuutta ilman päähakijaa.

6 §. Selvitetty henkilöllisyys

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin hakijan kansalaisuus asian selvittämisen kannalta tarpeelliseksi henkilötiedoksi. Muutos vastaisi nykyistä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, jonka mukaan hakijan henkilöllisyyden määrittävät nimi, syntymäaika ja kansalaisuus. Myös Maahanmuuttovirasto on soveltamiskäytännössään antanut merkitystä hakijan kansalaisuudelle henkilöllisyyttä määrittäessään.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan hakijan itsensä tekemä tai viranomaisen selvityksiin perustuva muutos henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisisi 3 momentissa tarkoitetun kymmenen vuoden esiintymisen väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu kuin nimeä, syntymäaika ja kansalaisuutta koskeva muutos voisi katkaista kymmenen vuoden kulumisen, jos muutosten olisi kokonaisuutena arvioiden katsottava muodostavan uuden henkilöllisyyden.

Uuden 4 momentin tarkoitus olisi selkiyttää 3 momentin soveltamista, jonka mukaan henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä, jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet kymmenen vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Momentin taustalla on estää sellaisen kohtuuttoman tilanteen syntyminen, jossa henkilö ei luotettavan henkilöllisyyttään koskevan selvityksen puuttuessa voisi koskaan saada kansalaisuutta epäselvän henkilöllisyyden vuoksi. Säännöksen soveltamisen kannalta on oleellista, katsotaanko henkilöllisyydestä saadut uudet tiedot henkilötietojen oikaisuksi vai muuttamiseksi. Henkilötietojen oikaisu ei katkaise kansalaisuuslain 6 pykälän 3 momentin mukaista kymmenen vuoden ajanjaksoa, jonka päätyttyä henkilöllisyyttä pidetään selvitettyinä. Sen sijaan henkilötietojen muuttamisen myötä kymmenen vuoden ajanjaksoa aletaan laskea uudelleen tietojen muuttamisen ajankohdasta eikä hakijalle voida myöntää kansalaisuutta ennen kuin hän on esiintynyt kymmenen vuotta ilmoittamallaan tai selville saadulla uudella henkilöllisyydellä.

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan 3 momentti ei koskisi sellaisia nimilain (694/1985) mukaisia nimenmuutoksia, joilla ei voida katsoa olevan merkitystä selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnin kannalta. Momentin tarkoituksena olisi selventää, että 3 momentti koskisi vain niitä tapauksia joissa hakijan henkilötietoihin tehtävällä muutoksella olisi vaikutusta henkilöllisyyden selvittämisen ja 3 momentin soveltamisen kannalta.

2 luku

Suomen kansalaisuus hakemuksesta

13 §. Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Pykälän 1 momentin asumisaikaedellytystä koskevan 2 kohdan a alakohdan mukaista yhtäjaksoista asumisaikaa lyhennettäisiin nykyisestä kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Vastaavasti 2 kohdan b alakohdan mukaista kerättyä asumisaikaa lyhennettäisiin nykyisestä kahdeksasta vuodesta seitsemään vuoteen.

Ehdotetut muutokset asumisaikaan ovat kytköksissä ehdotettuun uuteen 15 §:ään, jossa säädettäisiin asumisaikaan huomioon otettavan oleskelun luonteesta. Ehdotetun 15 §:n mukaan puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otettaisiin huomioon yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Suomessa oleskelun pysyvyyden varmistamiseksi edellytyksenä olisi, että hakija olisi oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden.

Kansalaistamisen myötä ulkomaalainen hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi tähän liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen. Asumisajan tarkoituksena on antaa hakijalle valmiuksia elämään siinä yhteiskunnassa, jonka täysivaltaiseksi jäseneksi hän haluaa tulla kansalaisuuden saamisen perusteella. Tavoitteena on varmistaa, että kansalaisuutta haettaessa itsenäinen elämä suomalaisessa yhteiskunnassa on jo toteutumassa ja että ulkomaalainen on osoittanut pystyvänsä elämään Suomessa tärkeinä pidettyjen arvojen mukaisesti. Asumisaikana ulkomaalaisen varsinaisen asunnon ja kodin on oltava Suomessa.

Asumisaikasäännöksiä koskevilla muutoksilla edistettäisiin Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta Suomessa mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nykyistä nopeammin. Kansalaisuuden myöntämisellä voidaan edistää henkilön kotoutumista uuteen kotimaahansa ja kannustaa yhteiskuntaelämään osallistumista. Usein kotoutuminen jatkuu vielä senkin jälkeen kun maahanmuuttaja on saanut maan kansalaisuuden tai jopa toisessa ja kolmannessa sukupolvenssa. Kansalaistamisella voidaan tukea myös sukupolvet ylittävän kotoutumisprosessin etenemistä. Myös kansainvälissä keskusteluissa on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota kansalaistamis- ja kotoutumispolitiikan väliseen suhteeseen. Etenkin Euroopan unionin komissio on painottanut kotouttamista koskevassa tiedonannossaan sekä kotouttamista koskevassa käsikirjassa (2004) kansalaisuuden tuomien täysien kansalaisoikeuksien ja -velvolluuksien voivan edesauttaa henkilön täysipainoista osallistumista jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaista nuhteettomuusedellytystä muutettaisiin siten, että tekoon, josta määrätään rikesakko, syyllistymisen rajattaisiin nuhteettomuusedellytyksen ulkopuolelle. Rikesakkoon johtanutta tekoa voidaan pitää kansalaisuuslain nuhteettomuus-

edellytyksen kannalta vähäisenä, jolloin edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän rikesakosta huolimatta eikä tarvetta 19 §:n mukaiseen poikkeusharkintaa tältä osin tarvittaisi.

14 §. Asumisaika

Pykälä ehdotetaan poistettavaksi ja sen sisältämä säännös siirrettäväksi uuteen 15 §:ään, jossa säädettäisiin asumisajan laskemisesta. Muutos vastaisi paremmin säännöksen sisältöä, sillä siinä ei säädetä nykyisen otsikoinnin mukaisesti asumisajasta, vaan asumisajan täyttymisen arvioimisesta erityistapauksissa.

Voimassa olevan säännöksen tarkoituksena on kohtuullistaa asumisaikaa, silloin kun hakijan toimintakyvyn katsotaan olevan rajoitettu. Hakijan ikä, terveydentila tai muu näihin verrattava syy oikeuttavat poikkeamaan asumisajan luvallisuusedellytyksestä siten, että luvattomasti oleskeltu aika tai osa siitä voidaan hyväksyä asumisaikaan. Luvattomasti oleskeltuna aikana säännöksessä tarkoitetaan sitä, että henkilö on laiminlyönyt uusia matkustusasiakirjansa tai oleskelulupansa siten että se ei ole voimassa. Säännöksen sisältö sopii paremmin uuteen 15 §:ään, joka sisältäisi tarkempia määräyksiä asumisaikaan hyväksyttävästä oleskelusta Suomessa.

14§. Asumisajan alkaminen

Pykälän asumisajan alkamista koskevaa 1 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että asumisaika alkaisi ensimmäisen oleskeluluvan myöntämispäivän sijasta ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä. Muutos olisi paremmin linjassa kansalaisuuslain yleisen periaatteen kanssa, jonka mukaan kansalaisuuden saavan henkilön maassa oleskelun tulee olla luonteeltaan jatkuvaa. Periaate ilmenee lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan asumisajan aikana henkilön varsinaisen asunnon ja kodin on oltava ollut Suomessa ja 7 §:ssä, jonka mukaan varsinaisella asunnolla ja kodilla tarkoitetaan henkilön tosiasiallista ja pääasiallista oleskelupaikkaa, jossa hän oleskelee pysyväisluonteisesti.

Pykälän 2 momentissa säädetään epäselvän henkilöllisyyden merkityksestä asumisaikaa laskettaessa. Epäselvällä henkilöllisyydellä oleskeltua aikaa ei lähtökohtaisesti hyväksytä mukaan asumisaikaan. Säännöksen perusteluiden mukaan jos henkilöllisyyteen liittynyt epäselvyys on johtunut esimerkiksi siitä, että hakija olisi tahallaan pyrkinyt salaamaan oikean henkilöllisyytensä, ei ole tarkoituksenmukaista, että hakija saisi laskea hyväkseen ajan, jona on pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia. Myös epäselvällä henkilöllisyydellä oleskeltu aika tai osa siitä voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin erityisestä syystä hyväksyä asumisaikaan. Tällaisena syynä voidaan säännöksen perusteluiden mukaan pitää esimerkiksi oma-aloitteisuutta henkilöllisyyden selvittämisessä ja alaikäisenä Suomessa oleskeltua aikaa, jos henkilöllisyyden epäselvyys on perustunut huoltajan aikanaan lapsesta antamiin tietoihin. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös epäselvällä henkilöllisyydellä oleskellun ajan kesto sekä perusteet henkilöllisyyden selvitetyn tulemiselle. Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että myös epäselvällä henkilöllisyydellä oleskeltu aika täyttää asumisajan muut edellytykset.

Säännöksellä on liittymäkohtia lain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan sen jälkeen kun henkilö on esiintynyt kymmenen vuotta samalla henkilöllisyydellä, henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä. Säännökset voivat johtaa tilanteeseen, jossa 6 §:n 3 momentin mukaisen kymmenen vuoden kulumista odottavan hakijan asumisaika täyttyy aiemmin

kuin hakijan, joka 14 §:n 2 momentin mukaisesti pyrkii oma-aloitteisesti korjaamaan henkilöllisyyttään koskevia virheellisiä tietoja. Esimerkkinä voidaan mainita hakija, joka seitsemän Suomessa oleskellun vuoden jälkeen toimittaa selvityksen siihen asti epäselvästä henkilöllisyydestään. Tällöin hänen asumisaikaansa aletaan 14 §:n 2 momentin mukaisesti laskea selvityksen toimittamisesta, jolloin asumisajaksi muodostuu Suomessa asuttu seitsemän vuotta lisätyn viiden vuoden asumisaikaedellytyksen täyttämällä eli yhteensä kaksitoista vuotta. Tämä on kaksi vuotta enemmän verrattuna hakijaan, jonka epäselvä henkilöllisyys katsotaan 6 §:n 3 momentin mukaisesti selvitettyksi kymmenen vuoden kuluttua siitä kun hänen tietonsa merkittiin väestötietojärjestelmään. Näissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista soveltaa 14 §:n 2 momenttiin sisältyvää harkintaa siten, että asumisaika ei säännöstä sovellettaessa muodostuisi pidemmäksi kuin 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu kymmenen vuotta.

15 §. Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Pykälässä säädettäisiin asumisaikaan hyväksyttävästä oleskelusta. Kyseessä olisi uusi säännös, jonka mukaan asumisaikaan laskettaisiin puolet henkilön tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskellusta ajasta. Myös tilapäisellä luvalla oleskelu voi johtaa yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kehittämiseen yhtä lailla kuin jatkuvallakin oleskeluluvalla oleskelu. Monille tilapäisellä luvalla maassa oleskeleville syntyy työntekoon, opiskeluun tai muuhun, esimerkiksi kansalaistoimintaan, liittyviä siteitä suomalaiseen yhteiskuntaan. Myöskään kotoutumisen kannalta oleellisen kielitaidon kehittymisen kannalta oleskeluluvan luonteella ei ole merkitystä.

Tilapäisen oleskelun osittainen huomioon ottaminen koskisi etenkin Suomessa opintonsa suorittaneita henkilöitä, sillä opintojen aikainen oleskelu tapahtuu pääsääntöisesti tilapäisellä luvalla. Muutoksella edistettäisiin Suomessa opintonsa suorittaneiden henkilöiden hakeutumista ja sijoittumista suomalaisille työmarkkinoille opintojen päättymisen jälkeen. Suomessa opintonsa suorittaneen henkilön, jonka kotoutumisprosessi ja kielen oppiminen on alkanut jo opintojen aikana, on lähtökohtaisesti helpompi sitoutua suomalaisiin työmarkkinoihin kuin henkilön, jolla ei ole jo muodostuneita siteitä Suomeen. Esitettyä muutosta ei olisi kuitenkaan syytä rajata vain opiskelijoihin, sillä myös muiden maahanmuuttajaryhmien osalta tilapäisellä luvalla oleskeltuna aikana henkilölle muodostuu siteitä Suomeen ja kotoutumisprosessi kielen ja suomalaisen yhteiskunnan toiminnan tuntemuksen osalta syvenee.

Edellytyksenä tilapäisen oleskelun huomioon ottamiselle olisi, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden. Edellytyksellä varmistettaisiin, että henkilön Suomessa oleskelu olisi ennen kansalaisuuden myöntämistä muuttunut pysyväisluonteiseksi. Pysyväisluonteista oleskelua uudessa kansalaisuusvaltiossa pidetään yleisesti kansalaisuuden saamisen edellytyksenä ja periaate sisältyy myös voimassa olevan lain 7 §:ään, jonka mukaan jonka mukaan varsinaisella asunnolla ja kodilla tarkoitetaan henkilön tosiasiallista ja pääasiallista oleskelupaikkaa, jossa hän oleskelee pysyväisluonteisesti. Myös eri valtioiden lainsäädännöissä oleskelun muuttuminen pysyväksi ennen kansalaistamista on selkeä lähtökohta.

Se, että puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otettaisiin huomioon asumisaikaa laskettaessa olisi merkittävä muutos, sillä kansalaistamisen lähtökohtana on ollut vain pysyväistarkoituksessa maassa oleskellun ajan huomioon ottaminen asumisaikaa laskettaessa. Vakiintunut soveltamiskäytäntö muuttui vuonna 2007, kun korkein hallinto-

oikeus antoi ratkaisun, jonka mukaan myös Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelu aika tuli ottaa huomioon asumisaikaa laskettaessa. Ratkaisun jälkeen maahanmuuttovirasto on ottanut tilapäisellä luvalla Suomessa oleskellun ajan huomioon asumisaikaedellytyksen mukaista asumisaikaa laskiessaan.

Muutoksella olisi merkittävä yhtymäkohta myös ulkomaalaislain oleskelulupasäännöstöön. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa oleskelun luonteen mukaan joko tilapäisenä (ns. B-lupa) tai jatkuvana (ns. A-lupa). Pysyvän oleskeluluvan ulkomaalainen voi saada, kun hän on oleskellut Suomessa neljä vuotta jatkuvalla oleskeluluvalla. Myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY- oleskeluluvan saaminen edellyttää viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua, johon ei lasketa oleskelua tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskeltua aikaa.

Ero edellytettävän oleskelun luonteessa kansalaisuuslain ehdotetussa 15 §:ssä ja ulkomaalaislaissa voi johtaa tilanteeseen, jossa kansalaistamisen edellytykset täyttyvät aiemmin kuin ulkomaalaislain mukaisen pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan edellytykset. Edellyttämällä, että hakija olisi oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden ennen kuin kansalaisuus voitaisiin myöntää, varmistettaisiin että henkilön Suomessa oleskelu olisi ennen kansalaistamista muuttunut pysyväisluonteiseksi ja että kansalaisuus- ja ulkomaalaislain säännökset oleskelun pysyväisyydestä olisivat riittävän yhteneväiset. Muutos olisi myös linjassa korkeimman hallinto-oikeuden oleskeluluvan luonnetta asumisaikaa laskettaessa koskevan ratkaisun kanssa ja edesauttaisi Suomessa tilapäisellä luvalla oleskelevien, pääasiassa opiskelijoiden ja työntekijöiden kansalaisuuden saamista.

16 §. Yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa selvennettäisiin yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan suhdetta ja tuotaisiin nykyistä selkeämmin esille voimassa olevassa laissa oleva mahdollisuus soveltaa kerättyä asumisaikaa tilanteissa, joissa hakijan pitkstä Suomessa oleskelusta huolimatta yhtäjaksoinen asumisaika ei täyty. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaan yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen ei palauta hakijaa alkutilanteeseen asumisajan kertymisessä vaan siirtää asumisajan määräytymisperusteen yhtäjaksoisesta kerättyyn asumisaikaan.

Säännöksen 1 momentin mukaan yhtäjaksoisen asumisajan katkeamisesta voidaan poiketa painavasta henkilökohtaisesta syystä. Voimassa olevan lain perusteluissa painavalta syytä edellytetään yllättävyyttä, esimerkiksi Suomeen paluun estävää yllättävää sairastumista ulkomailla. Pidempiin poissaoloihin Suomesta on tarkoitettu sovellettavaksi lain 13 §:n 1 momentin mukaista kerättyä asumisaikaa. Kerätyn asumisajan tarkoituksena on antaa hakijoille mahdollisuus kartuttaa asumisaikaa myös silloin, kun hakijan yhteydet Suomeen ovat kiinteät ja kiistattomat, mutta käytännön syistä hän ei voi saavuttaa yhtäjaksoisen asumisajan täyttymistä. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaan esimerkiksi pitkäkestoisiin työtehtäviin ja opintoihin ulkomailla on tarkoitettu sovellettavan kerättyä asumisaikaa.

Kansainvälistyvässä maailmassa tilanteet, joissa hakijat asuvat vuoroin Suomessa ja vuoroin ulkomailla voivat olla moninaisia. Myös Suomen kansalaisen puolisoon on tarkoitus soveltaa kerättyä asumisaikaa silloin, kun Suomessa asuminen katkeaa esimerkiksi yrityksen tai ulkoasiainhallinnon tehtäviin liittyvien Suomen kansalaisen

ulkomaan työjaksojen ajaksi, joilla puoliso seuraa mukana. Myös hakija itse voi olla suomalaisen yrityksen palveluksessa ja toimia Suomesta lähetettynä työntekijänä ulkomailla. Yhdenvertaisuuden vuoksi kerättyä asumisaikaa sovelletaan Suomen kansalaiseen puolisoon riippumatta siitä, onko ulkomailla työskentelevä Suomen kansalainen yrityksen vai Suomen valtion palveluksessa tai onko ulkomailla oleskeluun jokin muu syy.

Uusi 3 momentti selkiyttäisi 1 momentissa tarkoitetun painavan henkilökohtaisen syyn ja kerätyn asumisajan välistä suhdetta. Jos hakijan kohdalla sallitut poissaolot ylittyvät esimerkiksi opiskeluiden tai työtehtävien vuoksi, tulisi asumisaikaa laskettaessa soveltaa kerättyä asumisaikaa, sillä painavan henkilökohtaisen syyn soveltaminen edellyttää lähtökohtaisesti yllättävyyttä. Rajanvedossa kerätyn asumisajan ja painavan henkilökohtaisen syyn välillä voitaisiin kuitenkin käyttää hakijan yksilöllinen tilanne huomioon ottavaa kokonaisharkintaa.

Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin selvennys, jonka mukaan yli vuoden kestäviin poissaoloihin sovellettaisiin kerättyä asumisaikaa. Lisäys vastaisi voimassa olevan lain tarkoitusta ja selkiyttäisi kerätyn asumisajan soveltamista pitkissä poissaoloissa.

17 §. Kielitaidon osoittaminen

Kielitaidon osoittamistapoja yksinkertaistettaisiin luettelemalla säännöksessä tyhjentävästi ne tavat, joilla riittävä kielitaito voidaan osoittaa. Kielitaito osoitettaisiin suorittamalla joko yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme, valtionhallinnon kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla, perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä, suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytyt arvosana suomi/ruotsi toisena kielenä, lukiokoulutuksen suomi/ruotsi toisena kielenä oppimäärä, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu ammatillinen perustutkinto suomen tai ruotsin kielellä tai korkeakouluopintoihin sisältyvä kielikoe tai kypsyysnäyte

Laista poistettaisiin mahdollisuus osoittaa kielitaito kielitutkinnon tutkintotodistuksen antajan kielitaitoedellytystä vastaavaksi arvioimalla tavalla. Lisäksi kumottaisiin valtioneuvoston asetuksen (799/2004) 7 §:n 1 ja 2 momentit. Pykälän 1 momentin mukaan kielitaitoedellytyksen täytyminen voidaan osoittaa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtioneuvonnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (481/2003) 15—17 §:ssä säädetyin tavoin. Pykälän 2 momentin mukaan julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 11 §:n 2 momentissa mainitut kielitutkintolautakunnat voivat antaa Maahanmuuttovirastolle suositusluontoisia yleislausuntoja siitä, että kielitaito vastaa laissa edellytettyä kielitaitovaatimusta, tai poikkeuksellisissa tapauksissa antaa lausunnon myös yksittäisen hakemuksen johdosta.

Kielitaidon osoittamistapojen yksinkertaistaminen nopeuttaisi merkittävästi kansalaisuushakemusten käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Nykyinen mahdollisuus osoittaa kielitaito lukuisalla eri tavalla on johtanut merkittävään työmäärään virastossa. Virastossa joudutaan usein pyytämään Opetushallitukselta arvioita niin ennakolta kuin päätöksentekovaiheessakin hakijan toimittamien todistusten soveltavuudesta kielitaidon osoittamiseksi, mikä vaikuttaa huomattavan hidastavasti hakemusten käsittelyyn. Muutos selkiyttäisi tilannetta myös hakijoiden kannalta, kun etukäteen olisi tiedossa kuinka kielitaito voidaan osoittaa joko opintojen yhteydessä tai suorittamalla yleinen kielitutkinto.

Nykyisin myös hakijoiden keskuudessa vallitsee epätietoisuutta siitä, täyttävätkö heidän erilaisissa yhteyksissä hankkimansa kielitodistukset kansalaisuuslain mukaisen kielitaidoedellytyksen. Myös hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta muutos olisi perusteltu, kun kaikkia hakijoita koskisivat yhteismitalliset kielitaidon osoittamistavat

Yleisin kielitaidon osoittamistapa on suorittaa yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme. Tällä hetkellä yleisissä kielitutkinnoissa arvioidaan hakijan kielitaitoa viiden eri osakokeen avulla: puhuminen, kirjoittaminen, puheen ymmärtäminen, tekstin ymmärtäminen sekä rakenteet ja sanasto. Opetusministeriö valmistelee parhaillaan rakenne- ja sanastokokeen poistamista tutkinnoista, sillä nämä taidot tulevat mitatuiksi neljän jäljelle jäävän osakokeen yhteydessä. Lisäksi on todennäköistä, ettei jatkossa enää annetta lainkaan yleistasoarviota vaan todistuksesta selviäisivät osakokeiden tasoarviot erillisinä. Osakokeiden arviointiin perustuva yksityiskohtainen taitotasoprofiili antaisi läpinäkyvämmän ja ymmärrettävämmän kuvan henkilön kielitaidosta kuin keskiarvolaskentatapaan pohjautuva yleistasoarvio.

Mahdollisella muutoksella kielitaidon arvioimisessa kielitutkinnolla olisi vaikutuksia myös kansalaisuuslain kielitaidoedellytyksen osoittamiseen. Jotta edellytettävän kielitaidon taso jatkossakin vastaisi nykyisin edellytettyä tutkinnon tasoa kolme, tulisi osakokeista edellyttää kahden suorittamista neljästä. Tällöin tarkoituksenmukaisista olisi edellyttää yhden ymmärtämistaidon ja yhden tuottamistaidon suorittamista tasolla kolme. Kolmen osakokeen suorittaminen nostaisi edellytettävän kielitaidon tason selkeästi korkeammalle kuin nykyisin edellytettävä taso kolme. Tasoa kolme on pidetty kansalaisuuslaissa tarkoitettuna kielitaidon tason ja Suomeen kotoutumisen kannalta tarkoituksenmukaisena, joten edellytettyä kielitaidon kokonaistasoa ei ole tarpeen muuttaa.

Yleisen kielitutkinnon mahdollinen muutos vaikuttaisi myös lain 18 §:n mukaisiin kielitaidoedellytyksistä tehtäviin poikkeuksiin. Poikkeusryhmien kohdalla voitaisiin painottaa kielitutkinnon eri osa-alueita tai edellyttää vain tiettyjen osioiden suorittamista.

18 §. Poikkeukset asumisajasta ja kielitaidoedellytyksestä

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisina kiinteinä siteinä Suomeen mainitaan voimassa olevan lain perusteluissa Suomessa useita vuosia muulla kuin pysyväisluontoisella oleskeluluvalla opiskelijana tai muutoin tilapäisesti oleskeltu aika. Perusteluiden mukaan kiinteät siteet Suomeen voivat syntyä myös muulla tavalla kuin pitkään kestäneellä tilapäisluontoisella oleskelulla. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi jatkuvia yhteyksiä Suomessa asuviin sukulaisiin tai Suomeen liittyvää työtä, jos näillä perusteilla hakijalle voidaan katsoa syntyneen pitkäaikaiseen tilapäiseen oleskeluun verrattavat siteet Suomeen.

Edellä mainituista perusteista tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskeltu aika kiinteiden siteiden osoituksena tulisi huomioon otetuksi uudessa 15 §:ssä, jonka mukaan asumisaikaan laskettaisiin puolet henkilön tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskellusta ajasta. Säännöksen 1 momentti säilytettäisiin kuitenkin tarpeellisena, sillä poikkeussäännösten soveltamisen tulisi jatkossakin edellyttää kiinteistä siteitä Suomeen. Tällaisina voitaisiin jatkossakin pitää esimerkiksi jatkuvia yhteyksiä Suomessa asuviin sukulaisiin tai Suomeen liittyvää työtä. On myös mahdollista, että hakijalla on myös senkaltaista pitkään kestänyttä tilapäistä oleskelua Suomessa, jonka osalta tulisi harkittavaksi myös pitemmän ajan kuin puolet oleskellusta ajasta huomioon ottaminen.

Kiinteiden siteiden Suomeen voitaisiin katsoa syntyvän myös silloin kun hakijan vanhempi tai isovanhempi on Suomen kansalainen.

Pykälän 1 momentin säännökset koskevat asumisajasta poikkeamisen ohella myös kielitaitoedellytyksestä poikkeamista. Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on, että hakijalla on tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito. Kielitaitoedellytyksen tavoitteena on varmistaa, että henkilö selviää tavallisimmista suullisista ja kirjallisista tilanteista joko suomeksi tai ruotsiksi. Suomen tai ruotsin kielen hallinta on avainasemassa henkilön suomalaisen yhteiskuntaan kotoutumisen kannalta. Laissa nimenomaisesti säädetty kielitaitoedellytys tehostanee halukkuutta kielen oppimiseen ja näin ollen helpottaa toimimista suomalaisessa yhteiskunnassa. Edellytyksen avulla voidaan edistää ulkomaalaisen työllistymistä sekä yleisemmin kotoutumista ja elämän helpottumista uudessa kotivaltiossa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan b alakohtaa muutettaisiin vastaamaan nykykäytäntöä, jonka mukaan 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta hakijalta ei edellytetä asumisaika- ja kielitaitoedellytyksen täyttämistä, jos hänellä on Suomessa pakolaisasema tai hän on saanut oleskeluluvan toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Mahdollisuus poiketa kielitaito- ja asumisaikaedellytyksestä myös muun 65- vuotiaan tai sitä vanhemman kohdalla hänen elinolonsa huomioon ottaen muusta erittäin painavasta perusteesta säilytettäisiin.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan d alakohdasta poistettaisiin edellytys, jonka mukaan muun painavan erityisen syyn poikkeamiselle asumisaika- tai kielitaitoedellytyksestä tulisi olla verrattavissa saman lainkohdan a–c alakohtaan. Voimassa olevan kohdan tarkoittamana painavana erityisenä syynä voidaan perusteluiden mukaan pitää esimerkiksi kymmenen vuotta lyhyemmän ajan kestänyttä, suomalaisen viranomaisen erehdystä, josta olisi kuitenkin aiheutunut merkittävä, Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä seuraus. Säännöstä voidaan soveltaa myös, jos ulkomainen viranomainen on erehdyksessä pitänyt hakijaa Suomen kansalaisena suomalaisen viranomaisen ratkaisun johdosta, ja jos tästä olisi aiheutunut hakijalle merkittävä seuraus. Lainkohdan soveltamisala on nykyisellään erittäin rajattu ja sitä on sovellettu hyvin vähän. Käytännössä esiintyy enemmän tarvetta yleisemmälle muotoilulle, jonka puitteissa viranomainen voi käyttää harkintavaltaa yksittäisissä tapauksissa, jotka hakijan tilanteesta ja taustasta riippuen voivat vaihdella paljonkin.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan d alakohdan mukaisena painavana erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi olosuhteita, jolloin laissa edellytetyn kielitaidon tason saavuttaminen olisi hakijan kohdalla hyväksyttävästä syystä tosiasiallisesti mahdotonta. Lisäksi kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen painavan erityisen syyn perusteella edellyttäisi hakijan erityistilanteen huomioon ottavaa kokonaisharkintaa.

Kohdan tarkoittama painava erityinen syy voisi olla esimerkiksi todennetuista oppimisvaikeuksista tai puutteellisesta koulutuksesta johtuva selvästi alentunut oppimiskyky. Henkilö voi olla myös lähtömaansa olosuhteisiin ja keskimääräiseen elinikään nähden iäkäs, vaikka hän ei suomalaisen ikäkäsityksen mukaista pykälän 1 momentin b kohdassa tarkoitettua 65 vuoden ikärajaa vielä täyttäisikään. Painava erityinen syy voisi tulla sovellettavaksi myös tilanteessa, jossa vain toinen vanhempi yhdessä muiden perheenjäsenten kanssa täyttää kielitaitoedellytyksen, ja vain toinen vanhemmista jäisi kielitaidon puutteen vuoksi vaille kansalaisuutta. Pelkkä perheen toisen vanhemman

kielitaitoedellytyksen täyttämättömyys ei kuitenkaan yksinään olisi riittävä peruste painavan erityisen syyn soveltamiselle. Lisäksi tulisi osoittaa, että kielitaidon opiskelu olisi tämän vanhemman kohdalla ollut hyväksyttävästä syystä tosiasiallisesti mahdotonta ja käyttää hakijan yksilöllinen tilanne huomioon ottavaa kokonaisharkintaa. Nykyisin kotoutuskoulutukseen osallistuminen edellyttää pääsääntöisesti kahdeksan tunnin opiskelupäivää. Kotoutumiskoulutusta ollaan kehittämässä perheiden ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottavammaksi, mutta voimassaolevan järjestelmän puitteissa monilapsisten perheiden äitien ja yksinhuoltajien voi olla tosiasiallisesti mahdotonta osallistua kielikoulutukseen.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin nykykäytäntöä vastaavasti luku- ja kirjoitustaidottomuus perusteeksi kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle nykyisten terveydentilaan taikka aistitai puhevamman liittyvien syiden ohella. Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen edellyttäisi hakijan toimittamaa kielenopettajan todistusta luku- ja kirjoitustaidottomuudesta.

Pykälään lisättäisiin nykyistä soveltamiskäytäntöä vastaava uusi 3 momentti, jonka mukaan poikkeus kielitaitoedellytyksestä luku- ja kirjoitustaidottoman tai muun kuin pakolaisaseman tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella saaneen 65-vuotiaan tai sitä vanhemman osalta ei olisi ehdoton. Hakijoilta edellytettäisiin tyydyttävän arkielämän suomen tai ruotsin kielen taitoa tai aloitteellisuutta suomen tai ruotsin kielen opinnoissa. Tyydyttävä arkielämän suullinen kielitaito ja aloitteellisuus suomen tai ruotsin kielen opinnoissa osoitettaisiin pääsääntöisesti hakijan kielenopettajan antamalla arviolla, mutta myös muulla tavoin osoittaminen olisi hyväksyttävää. Arkielämän kielitaidon ja aloitteellisuuden edellyttämisen tavoitteena olisi kannustaa kielenopiskeluun ja sitä kautta suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen ja osallisuuden lisääntymiseen. Kielenopiskelun yhteydessä opitaan myös arkielämässä tarvittavia arjen taitoja ja luodaan tärkeitä kontakteja ympäröivään yhteiskuntaan.

18 a §. Poikkeus asumisaikaedellytyksestä kielitaitoedellytyksen täytyessä

Kyseessä olisi uusi säännös, jonka mukaan asumisajasta voitaisiin poiketa, jos henkilö on saavuttanut laissa edellytetyn kielitaidon ennen asumisajan täyttymistä ja muut kansalaisuuden myöntämisen edellytykset täytyisivät. Säännöksen tarkoituksena olisi kannustaa aktiiviseen suomen tai ruotsin kielen opiskeluun ja antaa mahdollisuus saada kansalaisuus pääsääntöistä asumisaikaa nopeammin kannustimena onnistuneesta opiskelusta. Säännöksen taustalla olisi kielitaidon kehittämisen tukeminen, sillä kielitaidon on monissa eri yhteyksissä todettu olevan henkilön kotoutumisen ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Kielen hallinta edesauttaa vastaanottavaan yhteiskunnan avautumista ja antamalla hakijalle mahdollisuus vaikuttaa myönteisesti kansalaisuushakemuksensa käsittelyyn saavuttamalla tyydyttävä kielitaidon taso nopeasti, voitaisiin vaikuttaa myönteisesti myös työllistymismahdollisuuksiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Kyseessä olisi merkittävä muutos nykyiseen lakiin, johon ei sisälly säännöksiä kannustimista.

Pykälässä edellytettäisiin nopeasta kielen oppimisesta huolimatta 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia kiinteitä siteitä Suomeen sekä joko neljän vuoden yhtäjaksoista asumisaikaa tai kuuden vuoden kerättyä asumisaikaa, josta viimeiset kaksi vuotta keskeytyksettä. Kansalaisuuslain mukaisen asumisajan tarkoituksena on varmistaa hakijan valmius elämään siinä yhteiskunnassa, jonka täysivaltaiseksi jäseneksi hän

kansalaistamisen myötä tulee. Lyhennetyn asumisajan edellyttäminen kielitaidon hankkimisesta huolimatta olisi perusteltua, sillä kielitaidon ohella myös suomalaisen yhteiskunnan tuntemus ja mahdollisuus osallistua yhteiskunnan eri aloille kasvaa Suomessa asumisen aikana.

19 §. Poikkeukset nuhteettomuusedellytyksestä

Pykälän 2 momentin mahdollisuus antaa sisäasiainministeriön ohje odotusajan tarkemmasta määräytymisestä poistettaisiin. Perustuslain 80 § sisältää säännökset asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Muulle viranomaiselle kuin presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja ainoastaan lailla.

Perustuslain 80 §:n mukaisesti viranomaisia velvoittavia oikeussääntöjä ei pääsääntöisesti tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaisasolle. Viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain, jos siihen on erityisiä syitä. Erityinen syy voi olla esimerkiksi usein muutettava tekninen sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä.

Sisäasiainministeriö ei ole antanut 2 momentin mukaista ohjetta. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto on antanut odotusaikojen soveltamisesta sisäisen ohjeen, johon sisältyy myös odotusaikojen laskemista koskeva taulukko. Viraston ohjeella on merkittävä vaikutus hakijan asemaan nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista arvioitaessa. Pykälän 2 momentin mahdollisuus antaa sisäasiainministeriön ohje odotusaikojen tarkemmasta määräytymisestä ja Maahanmuuttoviraston sisäasiainministeriön ohjeen puuttuessa antama sisäinen ohje eivät vastaa perustuslain 80 §:n sisältöä lainsäädäntövallan siirtämisestä.

19 a §. Odotusajan määrääminen

Kyseessä olisi uusi säännös, jossa säädettäisiin odotusaikojen tarkemmasta määräämisestä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta.

Odotusaikojen tarkemmasta määräämisestä voitaisiin perustuslain 80 §:n mukaisesti säätää joko laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Esityksessä ehdotetaan odotusaikojen määräämisestä säädettäväksi laissa, jolloin nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamista koskeva sääntely odotusaikataulukko mukaan lukien olisi mahdollisimman avointa. Taulukon sisällyttäminen lakiin voisi myös korostaa hakijoille nuhteettomuuden merkitystä kansalaistamisen edellytyksenä.

Pykälän 1 momentin mukaan 19 §:n 2 momentin mukaista odotusaikaa määrättäessä sovellettaisiin 19 a §:n mukaista odotusaikataulukkoa. Eri teoista seuraavia odotusaikoja ei laskettaisiin yhteen. Odotusajoista valittaisiin se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisättäisiin puoli vuotta kutakin odotusajan määräämistä koskevaa tekoa kohden. Odotusaika ei kuitenkaan saisi ylittää 2 momentissa säädettyä enimmäisaikaa. Odotusaikaa alettaisiin laskea odotusajan määräämiseen johtaneen teon tekopäivästä.

Taulukon mukaisista odotusajoista voitaisiin poiketa joko lievempään tai ankarampaan suuntaan, jos poikkeamiselle on perusteltu syy ottaen huomioon etenkin teosta tai teoista kulunut aika, rangaistuksen ankaruus sekä teon laatu, tai jos taulukon mukaisen odotusajan määrittäminen olisi hakijan kannalta kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta. Kohtuuttomuutta arvioitaessa kiinnitettäisiin huomiota muun muassa rangaistavien tekojen toistuvuuteen, teoista kuluneeseen aikaan ja rangaistuksen suorittamiseen. Myös hakijan asumisaika Suomessa, kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja muut siteet Suomeen olisivat kokonaisarviointin kohteena.

Jos kyse on erittäin vakavasta teosta tai toistuvasta syyllistymisestä rikoksiin, nuhteettomuusedellytyksestä ei pääsääntöisesti ole tarkoituksenmukaista poiketa. Maahanmuuttovirasto tekee tällöin kokonaisharkinnan perusteella kielteisen päätöksen ilman odotusaikaa, jos kielteinen päätös on perusteltua ottaen huomioon myös rikoksista kulunut aika. Hakija voi milloin tahansa hakea kansalaisuutta uudelleen, jolloin hänen tilanteensa arvioidaan kokonaisuutena uudelleen.

Säännöksen 1 ja 2 momenttien sisältö sekä odotusaikataulukko vastaisivat pitkälti Maahanmuuttoviraston nykyistä ohjetta odotusaikojen tarkemmasta määrittämisestä. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaisia odotusaikojen pituuksia ja tekoja, joista odotusaika määrätään, voidaan pitää tarkoituksenmukaisina eikä niihin ehdoteta muutoksia.

Kansalaisuuslain mukaisen nuhteettomuusedellytyksen ohella myös ulkomaalaislakiin sisältyy säännös pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteistä. Ulkomaalaislain 57 §:n mukaan pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta tai hän on epäiltyinä rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta, tai jos hänen on todettu syyllistyneen kahteen tai useampaan rikokseen tai hän on epäiltyinä kahdesta tai useammasta rikoksesta.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämisen esteitä on ulkomaalaislain 57 §:n mukaan otettava huomioon rikollisen teon laatu ja vakavuus sekä ulkomaalaisen Suomessa oleskelun pituus. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu, on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kolme vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta.

Kansalaisuuslain nuhteettomuussäännöksiin esitetyt muutokset eivät vaikuta pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteiden ja kansalaisuuslain mukaisen nuhteettomuusedellytyksen väliseen suhteeseen, sillä nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen yhteydessä sovellettavan odotusaikataulukon mukaisiin odotusaikoihin ei tehtäisi muutoksia.

21 §. Entisen Suomen kansalaisen sekä pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset

Pykälästä poistettaisiin entinen Suomen kansalainen, jolloin säännös koskisi ainoastaan pohjoismaan kansalaiselle tehtävää poikkeusta asumisaikaedellytyksestä. Entiselle Suomen kansalaiselle myönnettävästä kansalaisuudesta säädettäisiin jatkossa vain yhdellä menettelyllä, jota koskeva säännös tulisi ilmoituksesta saatavaa kansalaisuutta koskevaan 4 lukuun. Tarvetta hakemuksesta myönnettävälle kansalaisuudelle entisen Suomen kansalaisen osalta ei jatkossa enää olisi, sillä ilmoituksesta saatavalle kansalaisuudelle ei säädettäisi asumisaikaedellytystä. Näin ollen ilmoitusmenettelyssä voitaisiin jatkossa käsitellä myös ne tilanteet, joissa voimassa olevan lain mukaan entinen Suomen kansalainen voi saada kansalaisuuden hakemuksesta.

22 §. Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin uusi mahdollisuus soveltaa pykälän mukaista pääsääntöä lyhyempää asumisaikaa myös silloin, kun hakija on asunut Suomen kansalaisen puolison kanssa yhdessä vähintään kolme vuotta ja puoliso on kuollut puolisoiden asuessa yhdessä.

24 §. Lapsen kansalaistaminen

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 2 kohta, jonka mukaan lapselle voidaan myöntää kansalaisuus painavasta syystä myös muulloin kuin voimassa olevan lain mukaisesti hakemuksesta, jonka on tehnyt lapsen huoltaja joka on Suomen kansalainen ja jonka luona lapsi asuu. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa kansalaisuuden saaminen olisi lapsen edun mukaista, vaikka lapsi ei asu hakemuksen tekijän luona. Jos lapsi on siirretty lastensuojelullisista syistä viranomaisaloitteisesti asumaan erilleen huoltajista, ei huoltajan tekemää hakemusta ja huoltajan kanssa asumista voida edellyttää kansalaisuuden myöntämiseksi.

4 Luku

Suomen kansalaisuus ilmoituksesta

29 §. Entinen Suomen kansalainen ja entisen Suomen kansalaisen jälkeläinen

Pykälässä säädettäisiin entisen Suomen kansalaisen mahdollisuudesta saada Suomen kansalaisuus ilmoituksella. Säännöksen tarkoituksena olisi selkiyttää entisen Suomen kansalaisen kansalaisuuden takaisin saamista koskevia säännöksiä säätämällä asiasta yhdessä säännöksessä.

Entinen Suomen kansalainen voisi saada kansalaisuuden ilmoitusmenettelyllä, joita olisi vain yksi. Kansalaisuus myönnettäisiin riippumatta siitä, asuuko entinen Suomen kansalainen Suomessa vai ulkomailla. Muutoksella vakinaistettaisiin voimassa olevan lain entistä Suomen kansalaista koskeva viiden vuoden siirtymäsäännös menetetyt kansalaisuuden takaisin saamiseksi. Entistä Suomen kansalaista koskeva ilmoitusmenettely sisältyy voimassa olevan lain 60 §:ään. Pykälän mukaan henkilö, joka oli menettänyt Suomen kansalaisuuden saadessaan jonkin toisen maan kansalaisuuden, saattoi hakea sitä takaisin ilmoitusmenettelyllä asuinpaikasta riippumatta. Mahdollisuus koski myös entisten ja

nykyisten Suomen kansalaisten jälkeläisiä, vaikka heillä ei olisi koskaan ollut Suomen kansalaisuutta. Ilmoitus oli tehtävä viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta ja mahdollisuus ilmoituksen tekemiselle päättyi 31 päivänä toukokuuta 2008.

Antamalla mahdollisuus kansalaisuuden takaisinsaamiseen ulkomailla asuville entisille Suomen kansalaisille tuettaisiin Suomen ulkopuolella asuvien entisten Suomen kansalaisten identiteetin ja yhteyden Suomeen säilymistä niiden osalta, jotka niin toivovat. Vakinaistamalla kansalaisuuslain 60 §:ään sisältyvä määräaikainen ilmoitusmenettely kansalaisuuden takaisinsaamiselle annettaisiin mahdollisuus kansalaisuuden takaisinsaamiselle myös niille, jotka eivät pykälän mukaisessa siirtymäajassa Suomen kansalaisuutta hakeneet.

Mahdollisuutta saada kansalaisuus ei ulotettaisi koskemaan siirtymäsäännöksen mukaisia nykyisen tai entisen Suomen kansalaisen jälkeläisiä. Siirtymäsäännös oli rajattu koskemaan niitä entisten Suomen kansalaisten jälkeläisiä, joiden vanhempi oli saanut Suomen kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla. Kansalaisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ETS no. 166) 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät voi saattaa kansalaisiaan eri asemaan riippuen siitä, onko kansalaisuus saatu kansalaistamalla vai muulla tavoin. Periaatteesta poikkeaminen oli mahdollista soveltamisajaltaan rajoitetun siirtymäsäännöksen ajaksi.

Pykälästä poistettaisiin nykyinen kymmenen vuoden asumisaikaedellytys tarpeettomana, sillä kansalaisuuden voisi saada myös ulkomailla pysyvästi asuva entinen Suomen kansalainen. Niin ikään 2 momentti, jonka mukaan entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden jos hän on menettänyt kansalaisuutensa Suomeen olevan riittämättömän yhteyden perusteella, poistettaisiin koska momentin tarkoittama tilanne sisältyisi 1 momentin yleissäännökseen.

30 §. Pohjoismaan kansalainen

Pykälän 2 momentti poistettaisiin tarpeettomana. Momentin mukaan henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden ja on sen jälkeen ollut keskeytyksettä Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Momentti perustuu pohjoismaisen sopimuksen (kirjoita auki sopimus) x artiklaan, jonka mukaan. Momentin tarkoittama tilanne sisältyisi 29 §:n 1 momentin entisen Suomen kansalaisen kansalaisuuden takaisin saamista koskevaan säännökseen.

5 luku

Suomen kansalaisuuden menettäminen ja säilyttäminen

35 §. Kansalaisuudesta vapautuminen

Pykälän 2 momentin viimeinen muutettaisiin muotoon, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto antaa todistuksen ehdon täyttymisestä kun se on saanut selvityksen vieraan valtion kansalaisuuden saamisesta. Kansalaisuuslain 35 §:n mukaan edellytyksenä Suomen kansalaisuudesta vapautumiselle on, että hakijalla on tai hän haluaa tulla vieraan valtion kansalaiseksi. Jos hakija ei vielä hakemusta ratkaistaessa ole vieraan valtion kansalainen, päätös tehdään ehdollisena ja hakijan on toimitettava määräajassa selvitys kansalaisuuden saamisesta Maahanmuuttovirastolle. Käytännössä Maahanmuuttovirasto voi saada

selvityksen vieraan valtion kansalaisuuden saamisesta muutoinkin kuin hakijalta itseltään ja myös tällä tavoin saatua tietoa tulee voida käyttää päätöksenteon pohjana.

8 luku

Erinäiset säännökset

44 §. Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano

Pykälän 1 momentin mahdollisuus jättää kansalaisuushakemus tai ilmoitus hakijan kotikunnan toimialueen kihlakunnan poliisilaitokselle muutettaisiin koskemaan jokaista kihlakunnan poliisilaitosta. Muutoksella helpotettaisiin kansalaisuushakemuksen tekemistä esimerkiksi silloin, kun hakija opiskelee tai työskentelee eri paikkakunnalla kuin kotikunnassaan.

Pykälän 1 momentin viittaus 29 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen muutettaisiin viittaukseksi 29 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen. Viittauksen tarkoittamasta entisen Suomen kansalaisen ilmoituksen jättämisestä edustustoon, konsulaattiin tai kunniakonsulaattiin säädettäisiin 29 §:n 1 momentissa.

Lisäksi 1 momenttiin lisättäisiin lapselle määrätylle edunvalvojalle mahdollisuus tehdä hakemus tai ilmoitus lapsen puolesta lapsen huoltajan ohella.

45 §. Viranomaisen ja asianosaisen selvittämisvelvollisuus

Pykälä sisältäisi uuden menettelysäännöksen, joka koskisi viranomaisen ja asianosaisen selvitysvelvollisuutta sekä asianosaiselle asetettavien lisäselvityskeinojen suhdetta hänen henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa ja mahdolluuksiinsa hankkia selvitystä. Pykälä perustuisi pääosin hallintolain ja hallintomenettelylain säännöksiin ja korostaisi hallinto-oikeudellisista yleisistä periaatteista erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

Säännös selvittämisvelvollisuudesta vastaisi hallintolain säännöksiä viranomaisen selvittämisvastuusta. Myös ulkomaalaislakiin sisältyy vastaavanlainen säännös. Viranomaisen ohella pykälä sisältäisi myös asianosaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan perussäännöksen. Kuten muissakin hallintoasioissa, asianosaisen olisi myös kansalaisuuslain mukaisissa asioissa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Myötävaikuttamisella tarkoitettaisiin lähinnä sitä, että asianosainen pyrkii viranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotua mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esille.

Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi siitä, että viranomaisen tulee tarvittaessa osoittaa asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulisi momentin mukaisesti olla yksilöity, minkä lisäksi selvityspyyntöä asetettaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia selvityskeinoja asianosaiselle on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään. Maahanmuuttoviraston ei kuitenkaan edellytettäisi selvittävän tai ottavan kantaa siihen, millaisia selvityskeinoja ulkomailla asuvalla hakijalla olisi käytettävissään.

Uudella selvittämisvastuuta koskevalla säännöksellä pyritään jakamaan asian selvittämiskeinot viranomaisen ja asianosaisen kesken oikeudenmukaisesti ja korostamaan

asianmukaista ja oikeudenmukaista käsittelyä. Säännöksen tarkoituksena on selventää viranomaisen ja asianosaisella itsellään olevan selvittämisvelvoitteiden laajuutta. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain lähtökohtana on, että viranomaisen ja tuomioistuimen tulee huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Viranomaisen lähtökohtainen selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan merkitse, etteikö asianosaisen itsensä tulisi esittää myös selvitystä hakemuksensa tai vaatimuksensa perusteista. Viranomaisen selvittämiskeinot voivat useimmiten olla asianosaisen selvittämiskeinoja tehokkaampia, jolloin asiassa selvittämisvelvoitteita ei tulisi kohdistaa asianosaiseen tai asianosaiselta pyydettyä selvitys tulisi rajata sellaisiin seikkoihin, jotka asianosainen voi kohtuudella selvittää. Toisaalta asiaa selvitettyä tietoa asianosaisen henkilökohtaisista oloista on useimmiten helppoiten ja nopeimmin asianosaisen itsensä hankittavissa.

46 §. Hakijan liitteet hakemukseen

Pykälään lisättäisiin velvollisuus liittää kansalaisuushakemukseen selvitys hakijan toimeentulolähteestä kielitaitoselvityksen ohella. Kansalaisuuslain 13 §:n 5 kohdan mukaista toimeentulolähdeselvitystä ei voimassa olevassa laissa ole säädetty pakolliseksi liitteeksi ja Maahanmuuttovirasto joutuu usein pyytämään selvitystä hakijalta täydennyspyyntönä.

2 Voimaantulo

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Oikeus kansalaisuuteen on siis ihmisoikeus. Valtioiden suvereniteettiin kuitenkin kuuluu, että valtioilla on kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten velvoitteidensa rajoissa päättää, kenelle ja millä edellytyksillä ne myöntävät kansalaisuuden.

Eduskunta hyväksyi Suomen liittymisen kahteen kansalaisuutta koskevaan yleissopimukseen (Strasbourgissa marraskuussa 1997 tehty eurooppalainen yleissopimuksessa kansalaisuudesta, kansalaisuusyleissopimus ja New Yorkissa elokuussa 1961 kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus) 13 päivänä toukokuuta 2008. Samalla eduskunta hyväksyi lait niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (492 ja 493/2008). Kansalaisuusyleissopimus tuli Suomen osalta voimaan 1 päivänä joulukuuta 2008 ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus 5 päivänä marraskuuta 2008. Suomen voimassa oleva kansalaisuuslainsäädäntö vastaa mainittujen yleissopimusten vaatimuksia, joten kansalaisuuslakiin ei tehty muutoksia yleissopimusten voimaan saattamisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta totesi yleissopimusten hyväksymistä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2008 vp), että perustuslakiuudistuksen esitöissä huomautetaan siitä, että Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Kansalaisuudelle annetaan kuitenkin edelleen merkitystä myös uudessa perustuslaissa. Kansalaisuuden saamista ja säilyttämistä koskevia määräyksiä on myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joista voidaan mainita etenkin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kaikkinaisen

naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus. Kansalaisuuden voidaan sanoa muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja olevan näin ollen jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio.

Suomen kansalaisuus saadaan perustuslain 5 §:n mukaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää lailla säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Suomen kansalaisuudesta voidaan pykälän 2 momentin mukaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Kansalaisuuden suhdetta perustuslakiin tarkasteltiin perusteellisesti voimassa olevan kansalaisuuslain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin antamassaan mietinnössä (PeVM 8/2002 vp) muun muassa, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole sopusoinnussa perustuslain 5 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Tämän vuoksi voimassa olevaan kansalaisuuslakiin tehtiin eduskuntakäsittelyssä useita täsmennyksiä hallituksen esitykseen. Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa säädetäänkin kattavasti niistä asioista, joista perustuslain 5 §:n mukaisesti on säädettävä lailla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eräistä kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä ja niistä poikkeamisesta nykyistäkin tarkemmin.

Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää kansalaisuuslain 6 §:n mukaan, että henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan pykälän 2 momentin mukaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Pykälän 2 momentin luetteluun ehdotetaan lisättäväksi kansalaisuudesta annettavat tiedot. Lisäys selkiyttäisi osaltaan säännöstä siitä, mitä tietoja pidetään olennaisina selvitetyn henkilöllisyyden kannalta.

Ulkomaalaisen henkilöllisyyttä pidetään selvitetynä, jos hän on esiintynyt vähintään viimeksi kuluneet 10 vuotta väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lain 6 §:ään uusi 4 momentti, jonka mukaan muutos henkilön, nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisisi edellä kerrotun 10 vuoden esiintymisen väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, jos muutosta ei voitaisi pitää vähäisenä. Myös muunlainen muutos henkilötietoihin voisi katkaista 10 vuoden kulumisen, jos muutosten katsottaisiin kokonaisuutena arvioiden muodostavan uuden henkilöllisyyden.

Kansalaisuuslain 13 §:ssä säädetään kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden saamiseen vaadittavan kielitaidon osoittamistavoista säädettäisiin nykyistä selkeämmin laissa. Perustuslain 80 §:ssä säädetään, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Kansalaisuuslain 19 §:ssä on säännökset nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen perusteista. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin lailla. Tällä hetkellä nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisesta päätettäessä käytetään apuvälineenä Maahanmuuttoviraston sisäisen ohjeen mukaista taulukkoa. Esityksessä ehdotetaan, että niin sanottu odotusaikataulukko olisi osa kansalaisuuslakia.

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksessä ehdotetaan, että asumisaika- ja kielitaitoedellytyksestä voitaisiin poiketa lain 18 §:n nojalla pykälässä nimenomaisesti mainittujen perusteiden lisäksi, jos siihen muutoin olisi erittäin painava syy. Erityisenä syynä pidettäisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi olosuhteita, joiden vallitessa laissa edellytetyn kielitaidon tason saavuttaminen olisi hakijan kohdalla tosiasiallisesti mahdotonta. Käytännössä kielitaitoedellytyksestä saatetaan poiketa useammin naisten kuin miesten kohdalla. Tämä johtuu siitä, että nykyisessä kotoutumiskoulutusjärjestelmässä esimerkiksi monilapsisten perheiden äidit ja yksinhuoltajat voivat olla tosiasiallisesti estyneitä osallistumaan kielikoulutukseen. Hakijoita ei kuitenkaan asetettaisi perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla sukupuolen perusteella eri asemaan. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan yhdenvertaisuusperiaate perusoikeutena edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Esityksessä ehdotetaan vakinaistettavaksi kansalaisuuslain voimaantulon jälkeen viisi vuotta voimassa ollut entisten Suomen kansalaisten mahdollisuus saada Suomen kansalaisuus takaisin ilmoitusmenettelyllä. Kansalaisuusyleissopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee helpottaa sen alueella laillisesti asuvien entisten kansalaistensa kansalaisuuden takaisin saamista. Esityksessä ehdotetaan, että entisiä Suomen kansalaisia varten olisi jatkossa vain yksi ilmoitusmenettely riippumatta siitä, asuvatko he Suomessa vai ulkomailla.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Asumisaikaan ja Suomen kansalaisen ilmoitusmenettelyyn esitetyt muutokset saattaisivat lain voimaantulon jälkeisessä ylimenovaiheessa ruuhkauttaa kansalaisuusasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Kansalaisuuslakiin ehdotetaan kuitenkin useita kansalaisuushakemusten käsittelyä nopeuttavia muutoksia. Hakemuksesta saatavan kansalaisuuden edellytyksiä tarkennettaisiin selkiyttämällä kielitaitoedellytystä, selvitetyn henkilöllisyyden edellytystä ja nuhteettomuusedellytystä koskevia säännöksiä. Etenkin kielitaitoedellytyksen osoittamistavoista ja edellytyksestä tehtävistä poikkeuksista säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Hakijan velvollisuutta liittää hakemukseensa liitteet täsmennettäisiin. Ehdotettujen muutosten johdosta kansalaisuusasioiden käsittelyn virastossa ei arvioida hidastuvan mahdollisesta hakemusten ja ilmoitusten määrän mahdollisesta kasvusta huolimatta. Kansalaisuuslain muutoksenhakua koskeviin säännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUKSET

Laki kansalaisuuslain muuttamisesta

1 luku yleiset säännökset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

10) *kanssahakijalla* hakijan huollossa olevaa lasta, jolle *hakijan hakemukseen tai ilmoitukseen liitännäisellä* hakemuksella tai ilmoituksella halutaan saada Suomen kansalaisuus tai joka halutaan vapauttaa siitä.

6 §

selvitetty henkilöllisyys

Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että *hakijan* henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty.

Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja asianomaisen henkilön nimestä, syntymäajasta, perhesuhteista, *kansalaisuudesta* ja muista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisista henkilötiedoista. Henkilöllisyyttä selvitettyä voidaan ottaa huomioon ne tiedot, jotka henkilö on aikaisemmin antanut viranomaiselle omasta ja lapsensa henkilöllisyydestä.

Jos ulkomaalainen on vähintään viimeksi kuluneet 10 vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, hänen henkilöllisyyttään pidetään 1 momentin mukaisesti selvitettyinä, vaikka hän on aiemmin esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä.

Muutos 2 momentissa tarkoitettuun henkilöllisyyteen, etenkin henkilön nimeen, syntymäaikaan tai kansalaisuuteen katkaisee 3 momentissa tarkoitetun ulkomaalaisen kymmenen vuoden esiintymisen väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, jos muutosta ei voida pitää vähäisenä. Myös muu kuin nimeä, syntymäaikaa tai kansalaisuutta koskeva muutos voi katkaista 3 momentissa

tarkoitettun kymmenen vuoden kulumisen, jos muutosten on kokonaisuutena arvioiden katsottava muodostavan uuden henkilöllisyyden.

Nimilaissa (694/1985) tarkoitettu nimenmuutos, jolla ei voida katsoa olevan merkitystä selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnin kannalta, ei katkaise 3 momentissa tarkoitettua ulkomaalaisen kymmenen vuoden esiintymistä väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä.

3 luku **Suomen kansalaisuus hakemuksesta**

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

- 1) hän on täyttänyt 18 vuotta tai sitä ennen avioitunut;
- 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on *ja* on ollut Suomessa (*asumisaika*);
 - a) viimeksi kuluneet *viisi* vuotta keskeytyksettä (*yhtäjaksoinen asumisaika*); tai
 - b) *seitsemän* vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (*kerätty asumisaika*);
- 3) hän ei ole syyllistynyt *muulla kuin rikesakolla rangaistuun* tekoon, eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*);
- 4) hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan;
- 5) hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa; ja
- 6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai suullisen kielitaidon sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen viittomakielen taito (*kielitaitoedellytys*).

Kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä voidaan poiketa vain jäljempänä säädetyillä perusteilla.

Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

14 § Asumisaika

Poistetaan, teksti siirretään uuteen 15 §:ään

Hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella voidaan myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksyä asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena.

14 § Asumisajan alkaminen

Asumisaika alkaa:

- 1) Suomeen muuttopäivästä tai Suomeen paluusta, jos hakijalla on tai hänelle on sitä ennen myönnetty lupa tai oikeus muuttaa pysyväisluonteisesti Suomeen;
- 2) ensimmäisen *jatkuvan* oleskeluluvan myöntämispäivästä, jos hakijalla ei ole Suomeen tullessaan maahan muuttoon oikeuttavaa lupaa.
- 3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella *myönnetty Suomessa pakolaisasema tai oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella* ~~annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella;~~
- 4) Pohjoismaan kansalaisella Suomeen muuttopäivästä tai muuttoilmoituksen rekisteröinnistä riippuen siitä, kumpi näistä on myöhäisempi.

Jos hakijan henkilöllisyys on ollut selvittämättä, hyväksyttävä asumisaika alkaa vasta, kun hän on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään. Tätä aikaisemmin oleskeltu aika tai osa siitä voidaan hyväksyä asumisaikaan, jos hakija on osoittanut aloitteellisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi, samoin kuin alaikäisenä oleskeltu aika tai osa siitä, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

15 § Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu (uusi säännös)

Jos hakija on ennen jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä oleskellut Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, otetaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta huomioon yhtäjaksoista asumisaikaa laskettaessa. Edellytyksenä on, että hakija on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla vähintään vuoden välittömästi ennen hakemuksen ratkaisemista.

Hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella voidaan myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksyä asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena (*siirretty 14 §:stä*).

16 § yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen

Muut kuin lyhyet poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan. Yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa lisäksi, jos poissaoloja on niin säännöllisesti ja niin paljon, että hakijan voidaan katsoa oleskelleen tai oleskelevan enimmäkseen Suomen ulkopuolella. Jos poissaolo on johtunut painavasta henkilökohtaisesta syystä, voidaan kuitenkin katsoa, että yhtäjaksoinen asumisaika ei ole katkenut.

Lyhyet poissaolot otetaan mukaan yhtäjaksoiseen asumisaikaan. Tällaisia ovat:

- 1) alle yhden kuukauden poissaolot;
- 2) enintään kuusi yli kuukauden, mutta alle kahden kuukauden poissaoloa;
- 3) yksi yli kahden, mutta alle kuuden kuukauden poissaolo; ja
- 4) yksi enintään kuusi kuukautta kestänyt poissaolo.

Jos yhtäjaksoisen asumisajan katsotaan katkenneen, voidaan Suomessa oleskelu ottaa huomioon 13 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaista kerättyä asumisaikaa laskettaessa.

Yli kuusi kuukautta, mutta alle vuoden kestäneitä tilapäisiä poissaoloja ei oteta mukaan yhtäjaksoiseen asumisaikaan eivätkä ne katkaise yhtäjaksoista asumisaikaa. *Yli vuoden kestäviin poissaoloihin sovelletaan kerättyä asumisaikaa.*

17 §

Kielitaidon osoittaminen

Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla yleinen kielitutkinto yleistaitotasolla kolme, valtion kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla, perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä *tai toisena kielenä, lukion oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä ylioppilastutkintoon sisältyvä suomi- tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä, laissa 630 /98 tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto tai korkeakouluopintoihin sisältyvä kielikoe tai kypsyysnäyte. Kielitaito voidaan osoittaa myös muulla koulusivistyksellä tai muulla tavalla, jos valtion kielitutkinnon tutkintotodistuksen antaja, on arvioinut kielitaidon tason vastaavan kielitaitoedellytystä.*

18 §

Poikkeukset asumisajasta ja kielitaitoedellytyksestä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohdan estämättä, jos:

1) hänellä on lailliseen ja pitkäaikaiseen Suomessa oleskeluun taikka muuhun tähän verrattavaan syyhyyn perustuen kiinteät siteet Suomeen; sekä

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on viimeksi kuluneet kaksi vuotta ollut keskeytyksettä Suomessa ja jos:

a) Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta;

b) *hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema tai oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella tai muutoin hänen elinolonsa huomioon ottaen kansalaistamiselle on erittäin painavat perusteet.*

c) hakijaa on ilman omaa syytään virheellisesti pidetty Suomen kansalaisena vähintään 10 vuotta suomalaisen viranomaisen sellaisen erehdyksen takia, josta on johtunut Suomen kansalaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvä merkittävä seuraus; tai

d) muutoin on olemassa painava ~~a-e alakohdassa mainittuun verrattavissa oleva~~ erityinen syy.

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan estämättä, jos hän ei pysty terveydentilansa, aisti- tai puhevammansa *tai luku- ja kirjoitustaidottomuutensa* takia täyttämään kielitaitoedellytystä.

Luku- ja kirjoitustaidottomalta henkilöltä ja muulta kuin 1 momentin 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulta 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta edellytetään tyydyttävän arkielämän suomen tai ruotsin kielen taitoa tai aloitteellisuutta suomen tai ruotsin kielen opinnoissa.

18 a §

Poikkeus asumisaikaedellytyksestä kielitaitoedellytyksen täytyessä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hän täyttää 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen; ja

1) hänellä on 18 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaiset kiinteät siteet Suomeen; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

19 §

Poikkeukset nuhteettomuusedellytyksestä

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 3 kohdan estämättä, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiselle on perusteltu syy ottaen huomioon etenkin rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, rangaistuksen ankaruus sekä teon laatu. Huomiota kiinnitetään myös siihen, onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös ulkomailla annettu tuomio, jos tuomittu rangaistus ei ole Suomen rangaistusjärjestelmän vastainen.

Arvioinnin perusteella voidaan määrätä odotusaika, jona hakijaa ei kansalaisteta, ellei tähän ole perusteltua syytä. Odotusaika voi olla yhden tai enintään seitsemän vuoden mittainen luettuna ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen suorittamisesta. Ehdollisen vankeusrangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, nuorisorangaistuksen ja sakkorangaistuksen osalta odotusaika voi olla yhden tai enintään kolmen vuoden mittainen luettuna rikoksen tekopäivästä. Sama koskee rikosta, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta. ~~Sisäasiainministeriö voi antaa ohjeita odotusajan tarkemmasta määräytymisestä.~~

19 a § Odotusajan määrääminen

(uusi säännös)

Odotusaikaa 19 §:n 2 momentin mukaisesti määrättäessä sovelletaan alla olevaa taulukkoa. Eri teoista seuraavia odotusaikoja ei lasketa yhteen. Odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisätään puoli vuotta kutakin odotusajan määräämistä koskevaa tekoa kohden, kuitenkin siten, että odotusaika ei saa ylittää 19 §:n 2 momentissa säädettyä enimmäisaikaa. Odotusaikaa aletaan laskea odotusajan määräämiseen johtaneen teon tekopäivästä.

Taulukon mukaisesta odotusajasta voidaan poiketa, jos poikkeamiselle on perusteltu syy ottaen huomioon etenkin teosta tai teoista kulunut aika, rangaistuksen ankaruus ja teon laatu tai jos taulukon mukaisen odotusajan määrääminen olisi hakijan kannalta kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta.

Rangaistus	Odotusaika
<i>Sakkorangaistus</i>	
<i>30 – 59 päiväsakkoa</i>	<i>1 vuosi tekopäivästä</i>
<i>60 – 99 päiväsakkoa</i>	<i>2 vuotta tekopäivästä</i>
<i>100 – 240 päiväsakkoa</i>	<i>3 vuotta tekopäivästä</i>
<i>10 – 14 kertaa</i>	<i>3 vuotta viimeisestä tekopäivästä</i>
<i>vähintään päiväsakkorangaistus</i>	
<i>ehdollinen vankeusrangaistus</i>	<i>3 vuotta tekopäivästä</i>
<i>yhdyskuntapalvelu</i>	<i>3 vuotta tekopäivästä</i>
<i>nuorisorangaistus</i>	<i>3 vuotta tekopäivästä</i>
<i>Ehdoton vankeus</i>	
<i>14 pv – alle 3 kk ehdotonta vankeutta</i>	<i>4 vuotta rangaistuksen suorittamisesta</i>
<i>3 kk – alle 6 kk ehdotonta vankeutta</i>	<i>5 vuotta rangaistuksen suorittamisesta</i>
<i>6 kk – alle 1 vuosi ehdotonta vankeutta</i>	<i>6 vuotta rangaistuksen suorittamisesta</i>
<i>vähintään 1 vuosi ehdotonta vankeutta</i>	<i>7 vuotta rangaistuksen suorittamisesta</i>
<i>lisäksi jokin muu edellä mainittu peruste + 0,5 vuotta odotusaikaa tarkasteluaikana</i>	

21 §

Entisen Suomen kansalaisen sekä Pohjoismaan kansalaisen osalta tehtävät poikkeukset

~~Entiselle Suomen kansalaiselle sekä~~ Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

22 §

Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävät poikkeukset

Suomen kansalaisen puolisolle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos:

1) puoliset asuvat ja ovat asuneet yhdessä vähintään kolme vuotta *tai edesmenneen Suomen kansalaisen puoliso on asunut yhdessä tämän kanssa vähintään kolme vuotta ennen puolison kuolemaa*; ja

2) hakijan varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

24 §

Lapsen kansalaistaminen

Lapselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus huoltajan tekemästä hakemuksesta, jos hakemuksen tekijä on Suomen kansalainen ja lapsi asuu hakemuksen tekijän luona tai *jos kansalaistamiselle muutoin on painava syy*.

Edellä 1 momentissa tarkoitettulle lapselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohdan estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on alle 15-vuotias ja lapsen varsinainen asunto ja koti on Suomessa.

Jos hakemusta ratkaistaessa lapsi on täyttänyt 15 vuotta, hänelle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä edellyttäen, että lapsen varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta seitsemän ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Jos 3 momentissa tarkoitettu lapsi on entinen Suomen kansalainen tai pohjoismaan kansalainen, edellytyksenä hakemuksen hyväksymiselle on kuitenkin kahden vuoden asumisaika.

4 luku

Suomen kansalaisuus ilmoituksesta

29 §

Entinen Suomen kansalainen

Entinen Suomen kansalainen, *joka on täyttänyt 18 vuotta*, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden.

~~jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa yhteensä vähintään 10 vuotta, joista vähintään kaksi vuotta keskeytyksettä ennen ilmoituksen tekemistä, ja hän on täyttänyt 18 vuotta.~~

~~Entinen Suomen kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän on menettänyt kansalaisuutensa Suomeen olevan riittämättömän yhteyden perusteella. Lisäksi edellytetään, että hakija ei ole saanut tietoa menettelystä kansalaisuuden säilyttämiseksi.~~

Henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden väärin tietojen antamisen perusteella, ei voi 1 momentin nojalla saada Suomen kansalaisuutta.

30 §

Pohjoismaan kansalainen

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan 18 vuotta täyttänyt kansalainen saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hän on saanut Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisuuden muulla tavoin kuin kansalaistamalla, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kuusi vuotta ja jos häntä ei tänä aikana ole tuomittu vapausrangaistukseen.

~~Henkilö, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden ja on sen jälkeen ollut keskeytyksettä Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, saa ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa.~~

5 luku

Suomen kansalaisuuden menettäminen ja säilyttäminen

35 §

Suomen kansalaisuudesta vapautuminen

Suomen kansalainen, joka on myös vieraan valtion kansalainen tai joka haluaa tulla vieraan valtion kansalaiseksi, voidaan hakemuksesta vapauttaa Suomen kansalaisuudesta. Hakemuksessa on ilmoitettava syy, minkä vuoksi hakija haluaa vapautua Suomen kansalaisuudesta. Hakemusta ei hyväksytä, jos hakijalla on Suomessa kotikunta ja jos vapautumisen tarkoituksena on Suomen kansalaisuuteen liittyvän velvollisuuden välttäminen.

Jos hakija ei vielä hakemusta ratkaistaessa ole vieraan valtion kansalainen, hänet voidaan vapauttaa Suomen kansalaisuudesta vain päätöksellä, jonka voimaantulon edellytyksenä on, että hakija toimittaa päätöksessä mainitussa määräajassa selvityksen vieraan valtion kansalaisuuden saamisesta. Kun *Maahanmuuttovirasto on saanut selvityksen vieraan valtion kansalaisuuden saamisesta*, annetaan todistus ehdon täyttymisestä.

8 luku

Erinäiset säännökset

44 §

Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano

Tässä laissa tarkoitettu hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti sen kihlakunnan poliisilaitokselle, jonka toimialueella hakijalla on kotikunta / *poliisille (PO:n kanta)*. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi, 26 ja 27 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lapsesta ja ottolapsesta sekä 29 §:n 1 ~~2~~ momentissa tarkoitettu ilmoitus voidaan jättää myös asianomaiseen Suomen diplomaattiseen edustustoon, konsulaattiin tai kunniakonsulaattiin. Hakijana olevan lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen tekee ja jättää hänen huoltajansa *tai edunvalvojansa*. Kanssahakijan ja hakijana olevan lapsen on oltava läsnä hakemusta tai ilmoitusta jätettäessä.

Sähköiseen asiointiin sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Jos hakemus tai ilmoitus on jätetty sähköisesti, 2 momentissa tarkoitettu tunnistaminen on suoritettava ennen kuin asia lopullisesti ratkaistaan ja 3 momentissa tarkoitettu käsittelymaksu suoritettava ennen kuin hakemuksen käsittely aloitetaan. (25.5.2007/620)

45 §

Yleiset menettelytavat hallintomenettelyssä

Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

46 §

Hakijan liitteet hakemukseen

Hakijan on liitettävä kansalaisuushakemukseen 17 §:ssä tarkoitettu selvitys suomen tai ruotsin kielen taidostaan ja *13 §:n 1 momentin 5) kohdassa tarkoitettu selvitys siitä, kuinka hän saa Suomessa toimeentulonsa*. Kielitaitoselvitystä ei kuitenkaan tarvita, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi. Jos hakemuksessa on 15 vuotta täyttänyt kanssahakija, hakijan on liitettävä hakemukseen selvitys myös tämän suomen tai ruotsin kielen taidosta. Jos lapsi täyttää 15 vuotta hakemuksen vireillepanon jälkeen mutta ennen sen ratkaisemista, selvitys hänen kielitaidostaan on liitettävä hakemukseen.

Jos hakija haluaa hakemuksensa tueksi vedota johonkin tämän lain poikkeussäännökseen, hänen tulee liittää hakemukseensa selvitys, johon hän perustaa vaatimuksensa.

9 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset