



Lausuntoyhteenveto: kansalaisuussäännösten muutostarpeet

Sisällys

Lausuntoyhteenveto: kansalaisuussäännösten muutostarpeet.....	1
Esiselvityshanke ja lausuntokierros	2
Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta	2
Tarkemmat kommentit lausunnonantajittain	3
Valtiovarainministeriö	3
Ulkoministeriö	3
Opetus- ja kulttuuriministeriö.....	5
Sisäministeriön kansallisten turvallisuuden yksikkö.....	6
Ahvenanmaan maakunnan hallitus	7
Yhdenvertaisuusvaltuutettu.....	7
Lapsiasiavaltuutettu	9
Maahanmuuttovirasto	9
Opetushallitus	11
Digi- ja väestötietovirasto	13
Helsingin hallinto-oikeus	14
Turun hallinto-oikeus.....	15
Itä-Suomen hallinto-oikeus.....	16
Amnesty International Suomen osasto.....	17
UNHCR Northern Europe.....	19
Suomi-Seura ry.....	20
Pakolaisneuvonta ry.....	21
Kuurojen Liitto ry ja Kuuloliitto ry	23
Säädös- ja pykäläkohtaiset kommentit	25
Kansalaisuuslaki	25
Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta.....	33
Ulkomaalaislaki (301/2004).....	33
Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1457/2019).....	34

Esiselvityshanke ja lausuntokierros

Sisäministeriö pyysi 15 kesäkuuta 2020 lausuntoja esiselvityksestä, joka ministeriössä on tehty kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista. Nykyinen kansalaisuuslaki (359/2003) on tullut voimaan 1 kesäkuuta 2003. Tarkempia säännöksiä sisältyy valtioneuvoston kansalaisuudesta antamaan asetukseen (293/2013).

Esiselvityshankkeen pääasiallisena tavoitteena oli selvittää kansalaisuuslain säädöshuollollisia muutostarpeita. Hankkeessa selvitettiin, onko tarpeen parantaa kansalaisuutta koskevien säännösten toimivuutta ja millä tavoin lakia voitaisiin ajantasaistaa ja selkeyttää. Samalla arvioitiin oikeuskäytännön kehityksen mahdollisia vaikutuksia säännöksiin. Selvitystä tehtäessä otettiin huomioon, että hallitusohjelmassa ei ole kansalaisuuden saamista tai menettämistä koskevia tavoitteita. Esiselvitys tehtiin virkatyönä sisäministeriön maahanmuutto-osastolla.

Lausuntokierros oli 15 kesäkuuta - 21 elokuuta 2020. Saadut lausunnot ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>).

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisi-osasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Ihmisoikeuskeskus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Opetushallitus, Suojelupoliisi, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Ihmisoikeusliitto, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ja Suomi-Seura.

Esiselvityksestä saatiin yhteensä 18 lausuntoa. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Opetushallitus, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Amnesty International Suomen osasto, UNHCR Northern Europe, Suomi-Seura ry, Pakolaisneuvonta ry sekä Kuurolin liitto ry.

Seuraavat tahot ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa esiselvityksestä tai ne eivät anna siitä lausuntoa: sisäministeriön rajavartio-osasto, Suojelupoliisi, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus.

Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevien säännösten tarkentamista kannatettiin. Varsinkin kokonaisharkintaa koskevan maininnan lisäämistä pidettiin tärkeänä. Osassa lausuntoja katsottiin, että henkilöllisyyden selvittämisen vaatimukset ovat kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille tiukkoja.

Asumisaikaa ja varsinkin ulkomaanmatkoja koskevien säännösten yksinkertaistamista kannatettiin. Joissakin lausunnoissa kannatettiin nimenomaisesti sitä, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin.

Kielitaidon osoittamista koskevien säännösten päivittämistä kannatettiin osittain. Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että kielitaidon osoittamisen tapoja koskevan luettelon on oltava jatkossakin mahdollisimman tyhjentävä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota erityisesti kuolvammaisten kielitaidon osoittamiseen ja siitä poikkeamiseen. Esitettiin myös luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä koskevien säännösten tarkentamista.

Lapsen määritelmän muuttamista kannatettiin, samoin lapsen kansalaisuuden saamisen yksinkertaistamista siten, että lapsi saisi Suomen kansalaisuuden useammin suoraan lain nojalla. Myös kansalaisuudettoman määritelmän muuttamista ja kansalaisuuden säilyttämiseen liittyvän viranomaisten ilmoitusvelvollisuuden päivittämistä kannatettiin. Joissakin lausunnoissa katsottiin, että käsittelymaksuja pitäisi alentaa kansalaisuudettomien ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta.

Tarkemmat kommentit lausunnonantajittain

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan mahdollisten lainsäädäntömuutosten taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset tulee selvittää, ennen kuin muutosten toteuttamisessa edetään. Esiselvityksessä on pitkälti kyseessä lainsäädäntötekniset muutostarpeet. Selvitys ei sisällä mahdollisista muutoksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Myös muutosten mahdolliset hallinnolliset vaikutukset jäävät ainakin osin auki.

Valtiovarainministeriö korosti säännösten selkeyden tärkeyttä. Selkeillä säännöksillä ja tehokkailla, yhdenmukaisilla käytännön menettelyillä on vaikutusta myös hallinnollisiin menoihin ja kustannuksiin, ja sitä kautta myös määrättävien valtion maksujen suuruuteen (omakustannusarvon mukaiset maksut). Säännöksiä uudistettaessa tulisi pyrkiä myös tuottavuuden nostamiseen.

Asumisaika

Kansalaisuuteen vaadittavan asumisajan osalta valtiovarainministeriö totesi, että erittäin painavan syyn perusteella poikkeamiseen on hyvä kiinnittää huomiota. Tulkintaongelmaa voidaan lainsäädännön muuttamisen sijasta pyrkiä poistamaan myös ohjeistuksella ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoiden yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö käsitteli launnossaan erityisesti henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja lasta koskevia säännöksiä.

Ulkoministeriön mukaan esiselvityksessä on käyty kattavasti läpi kansalaisuuteen ja kansalaisuudettomuuteen liittyviä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) osalta ulkoministeriö totesi, että sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2013 antamassaan yleiskommentissa numero 14 ottanut kantaa sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Komitea on korostanut yleiskommentissaan, että hallintoviranomaiset tekevät kaikilla hallinnon aloilla hyvin laaja-alaisia päätöksiä, joihin kuuluvat myös kansalaisuuteen liittyvät päätökset. Hallintoviranomaisten tekemissä päätöksissä sekä täytäntöönpanotoimenpiteissä tulee arvioida lapsen etua, jonka on myös ohjattava päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa.

Henkilöllisyys

Ulkoministeriö piti kannatettavana sitä, että selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia kansalaisuuslain säännöksiä tarkennettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella vastaamaan nykyistä oikeustilaa ja laissa mainittaisiin, että henkilöllisyyttä koskevan selvityksen arviointi on kokonaisharkintaa, joka perustuisi luotettavana pidettävään asiakirjanäyttöön.

Ulkoministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että läheskään kaikista maista ei ole saatavissa luotettavana pidettävää asiakirjanäyttöä henkilöllisyyden toteamiseksi. Lainvalmistelussa olisi tärkeää kiinnittää huomiota asiakirjojen luotettavuuden arviointiin henkilöllisyyttä selvitetäessä. Henkilöllisyyttä selvitetäessä viranomaisella on mahdollisuus pyytää myös muuta selvitystä asianosaisen henkilöllisyyden toteamiseksi, jos asiakirjanäyttöä ei voida pitää riittävänä.

Väestötietojärjestelmästä annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan on pääsääntöisesti oltava laillistettu, jos väestötietojärjestelmään talletettavaksi ilmoitettu tieto perustuu ulkomaiseen asiakirjaan. Asiakirjan laillistaminen ei kuitenkaan takaa sitä, että asiakirjan sisältö on oikea, sillä laillistamisella varmistetaan antajan toimivalta kyseisessä maassa. Laillistamisella ei varmisteta asiakirjan sisällön oikeellisuutta.

Asumisaika

Ulkoministeriö kiinnitti huomiota sen lupahallinnon piirissä olevien henkilöiden asemaan. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaislain (301/2004) 69 §:n 3 momentin nojalla ulkovallan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalle ja hänen perheenjäsenelleen, samoin kuin henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, jos tämä on lähettäjävaltion kansalainen. Henkilöt voivat olla EU-maiden kansalaisia, heihin rinnastettavia tai kolmansien maiden kansalaisia.

Ulkoministeriö totesi, että ulkovaltojen edustustojen palveluksessa olevien Suomeen lähetettyjen virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteet perustuvat yleensä rotaatioon. Myös kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevien henkilöiden työsuhteet ovat usein määräaikaisia. Näiden henkilöiden oleskelu Suomessa on pääsääntöisesti tilapäistä. Henkilöiden elämäntilanteet kuitenkin muuttuvat, ja oleskelu Suomessa saattaa eri syistä muuttua pysyväisluonteiseksi. Oleskelu Suomessa ulkoministeriön oleskeluluvalla on saattanut kestää useita vuosia.

Ulkoministeriön mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO:2020:33) on jossain määrin selkeyttänyt oikeustilaa Euroopan unionin kansalaisten osalta. Ulkoministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, otetaanko oleskelua Suomessa huomioon muiden ulkoministeriön lupahallinnon piirissä olevien henkilöiden kohdalla mahdollisen kansalaisuushakemuksen asumisaikaa harkittaessa. Ulkoministeriö esitti harkittavaksi tämän seikan täsmentämistä esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa.

Ulkoministeriö piti kannatettavana, että kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentissa olevaan lueteloon lisättäisiin uusi ulkoasiainhallinnon yleisuran virkamiesten puolisoita koskeva kohta. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vuoksi lyhennetyin kahden vuoden asumisajan tulisi koskea kaikkia ulkoministeriön yleisuran virkamiesten puolisoita eikä vain siirtymävelvollisten virkamiesten puolisoita.

Lapsen määritelmä

Ulkoministeriön mukaan voidaan pitää kannatettavana lapsen määritelmän muuttamista siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

Ulkoministeriön mukaan voidaan pitää kannatettavana, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi voisi saada kaikissa tilanteissa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Muutos vähentäisi vanhempien avioliiton merkitystä lapsen kansalaisuuden saamiselle. Myös Suomen kansalaisen adoptoitu lapsi voisi saada Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla. Muutoksella yksinkertaistettaisiin kansalaisuuden saamista ja myös vähennettäisiin viranomaisten työtä edustustoissa.

Kansalaisuuden säilyttämistä koskeva ilmoitus

Ulkoministeriön mukaan kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin päivittäminen vastaamaan 34 §:ään jo aikaisemmin tehtyjä muutoksia olisi tekninen ja tarpeellinen. Viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa kaikista niistä toimista, joiden perusteella kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Lainvalmistelun yhteydessä olisi tarpeen viranomaisyhteistyössä selvittää mahdollisuutta siihen, että passin tai henkilökortin hakemisen yhteydessä henkilön Suomen kansalaisuus säilyisi automaattisesti eikä manuaalista ilmoitusmenettelyä tarvittaisi. Käytännössä erityisesti passin ja henkilökortin hakemisen yhteydessä on vaarana, että ilmoitus kansalaisuuden säilyttämisestä unohtuu. Menettelyn automatisoinnilla voitaisiin ennaltaehkäistä inhimilliset unohdukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausui kielitaitoedellytyksestä ja kielitaidon osoittamisesta sekä iän vaikutuksesta kielen oppimiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kaikki kansalaisuuslaissa luetellut tavat osoittaa riittävä kielitaito eivät huomioi tasavertaisesti suullista kielitaitoa. Ylioppilastutkinnossa ei ole aineissa suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä suullista osiota (lukuun ottamatta kuullun ymmärtämistä toisen kielen oppiaineessa), vaikka lukiolain mukaan kokeissa voi olla myös suullisia tehtäviä. Ylioppilastutkinnon suorittaminen näissä aineissa edellyttää kuitenkin sitä, että henkilö on opiskellut näiden oppimäärien mukaiset opinnot, joten myös suullisen kielitaidon vaatimukset voidaan katsoa täyttyneiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on teoreettisesti mahdollista, että kielitaito voitaisiin osoittaa myös tietyillä ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavilla tutkinnoilla, joihin sisältyy hyväksytyt arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä, tai äidinkielen tai toisen kotimaisen kielen kokeilla, jos ne on suoritettu hyväksytysti, ilman koko ylioppilastutkinnon suorittamista. Suullisen kielitaidon osoittamisen osuus jää kuitenkin epäselväksi. Lisäksi ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavan tutkinnon tai mahdollisen erillisen äidinkielen tai toisen kotimaisen kielen kokeen käyttöönottoon liittyy useita ratkaisua vaativia kysymyksiä, jotka koskevat mm. kokeiden järjestämiseen liittyvää rahoitusta, opintosuoritusten huomioimista valtiosuosijärjestelmässä sekä opettajaresurssien lisästarvetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvassa kypsyysnäytteessä on käytännössä kyse vain kirjallisesta kielitaidosta eikä kypsyysnäyte osoita henkilön suullista kielitaitoa.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on perusteltua, että kielitaidon voisi osoittaa myös auktorisoitujen kääntäjien tutkinnolla. Tähän liittyy kuitenkin myös ongelmia. Tutkinto suoritetaan kirjallisesti eikä siihen sisälly taitotasoja. Jos käännetään äidinkieleen, testataan siinä vieraan kirjoitetun kielen ymmärrystä ja äidinkielen tuottamisen taitoa. Suullinen osuus ei toteudu. Jos henkilö kääntää kokeessa vieraaseen kieleen päin ja suorittaa kokeen hyväksytyksi, todentuu käytännössä melko korkeakin kirjallisen kielitaidon taso. Tutkintoa voi hakea myös mm. korkeakouluopintojen perusteella, jolloin B1-taso täyttyy käytännössä mutta pääasiassa kirjallisen kielitaidon osalta.

Ammatillisen koulutuksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että kansalaisuuslaissa olisi edelleen tarkoituksenmukaista viitata virallisen tutkintojärjestelmän mukaisiin tutkintoihin ja säilyttää lakiviittaukset. Kansalaisuuslaissa olevien säädösviittausten tarkoitus on oletettavasti ollut erottaa lailla säädetyn tutkintojärjestelmän mukaiset ammatilliset tutkinnot muista ammatillisista tutkinnoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan perusopetuslain (628/1998) säätämässä on lähdetty siitä oletuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena. Perusopetuslaki ei mahdollista opetuksen järjestämistä niin sanottuna etäopetuksena tai etäyhteyksiä hyödyntävänä opetuksena, jossa oppilas valitsee itse opiskelun ajan ja paikan. Lähiopetuksessa voidaan kuitenkin hyödyntää etäyhteyksiä esimerkiksi videon tai tietokoneen välityksellä. Sen sijaan oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetusta voidaan järjestää 46 §:n 9 momentin mukaisesti osaksi tai kokonaan etäopetuksena. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut COVID-19-epidemiaan liittyvän väliaikaisen lainmuutoksen, joka mahdollistaa tiettyjen edellytysten täytyessä opetuksessa siirtymisen esimerkiksi etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausui lisäksi pitävänsä tärkeänä, että kielitaidon ja sen osoittamisen osalta huomioidaan suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Nykyisessä kansalaisuuslaissa ei ole huomioitu riittävän selkeästi kielitaidon osoittamista viittomakieltä käyttävien osalta.

län vaikutusta kielten oppimiseen on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan käsitelty esiselvityksessä selkeästi. Viittaukset visuaaliseen ja auditiiviseen oppimistyyliin ovat kuitenkin osin ongelmalliset, koska niihin liittyvää tutkimusnäyttöä on kyseenalaistettu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi myös, että kevään koronapandemiasta johtuneessa poikkeustilassa yleisen kielitutkinnon ja valtionhallinnon kielitutkinnon kokeita ei pystytty järjestämään suunnitellusti. Tutkintojen järjestämisessä voi olla haasteita myös vastaavissa tulevaisuuden poikkeustilanteissa. Kokeiden osittainen sähköistäminen voi olla tulevaisuuden osaratkaisuna vastaavissa tilanteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on tarkoitus käynnistää vuonna 2020 yleisten kielitutkintojen kehittämishanke, jonka tavoitteena on lainsäädännön uusiminen ja ehdotuksen laatiminen tutkintojen digitalisoimiseksi.

Sisäministeriön kansallisten turvallisuuden yksikkö

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö piti tavoitetta säännösten selkeyttämisestä kannatettavana. Kansallisen turvallisuuden yksiköllä ei ollut erityistä lausuttavaa esiselvityksestä tehtävälänsä näkökulmasta.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus piti hyvin tärkeänä, että kansalaisuuslain mukaisen kielitaitoedellytyksen katsotaan täyttyvän myös Ahvenanmaalla suoritetuilla opinnoilla. Maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan kansalaisuuslaissa olisi parasta viitata lukiokoulutusta koskevaan maakuntalakiin (landskapslag om gymnasieutbildning 2011:13). Olennaista on se, että maakunnan koulutus rinnastetaan valtakunnalliseen koulutukseen.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus kiinnitti huomiota myös siihen, että kansalaisuuslain 17 §:n säännökset eivät kata Ahvenanmaan korkeakoulussa suoritettuja opintoja, joista säädetään Ahvenanmaan korkeakoulusta annetussa maakuntalaissa (landskapslag om Högskolan på Åland 2008:81). Pykälän 8 kohdassa viitataan yliopistojen tutkinnoista annettuun valtioneuvoston asetukseen ja ammattikorkeakouluista annettuun valtioneuvoston asetukseen. Maakunnan hallitus katsoi, että asiaa on selvitettävä tarkemmin kansalaisuuslain mahdollista muuttamista valmisteltaessa.

Lisäksi maakunnan hallitus katsoi, että kansalaisuuslain säännökset eivät ole riittävän selviä Ruotsissa suoritettun koulutuksen ja siellä hankitun ruotsin kielen taidon osalta. Maakunnassa on ilmennyt useita sellaisia tapauksia, joissa Suomen kansalaisuutta hakevilla Ruotsin kansalaisilla on ollut vaikeuksia osoittaa ruotsin kielen taitoaan, vaikka on ollut ilmeistä, että vaadittava kielitaito on olemassa. Tätäkin kysymystä olisi selvitettävä tarkemmin, jotta kansalaisuuden saamisen menettelyä selkeytettäisiin ja tehostettaisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tarkasteli lausunnossaan henkilöllisyyden selvittämistä erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden näkökulmasta sekä kielitaitoedellytyksen soveltamiseen liittyviä ongelmia vammaisten henkilöiden kohdalla. Kansalaisuutta hakevalla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus täyttää kansalaisuuden myöntämisen edellytykset riippumatta terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä, kuten taustasta kansainvälistä suojelua hakeneena tai saaneena henkilönä.

Henkilöllisyys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artiklaan, jonka mukaan pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja kansalaistamista tulee mahdollisuuksien mukaan helpottaa. Kansalaisuuslaissa on säädetty kansainvälistä suojelua saaneiden osalta lyhyemmästä asumisaikavaatimuksesta, minkä lisäksi erityisesti pakolaisilta ei kansalaisuuslain 6 §:ää koskevien esitöiden (HE 235/2002 vp) mukaan voida välttämättä vaatia asiakirjoja henkilöllisyyden todistamiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan nykyinen soveltamiskäytäntö ei vaikuta täysin vastaavan lain esitöistä ja kansainvälisestä ihmisoikeussopimuksesta ilmeneviä tulkintaohjeita, vaan se on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella erittäin tiukka. Sen sijaan, että esimerkiksi pakolaisen kohdalla kansalaisuuden saaminen helpottuisi pakolaissopimuksen tavoitteen mukaisesti, kansainvälistä suojelua saaneen tilanteeseen liittyvät erityispiirteet voivat käytännössä aiheuttaa sen, että henkilöllisyyttä ei voida pitää selvitettyinä muulla tavoin kuin kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella (kansalaisuuslaki 6 § 3 mom.). Valtuutetun tietoon on tullut tapauksia, joissa kansainvälistä suojelua saaneen henkilöllisyyttä ei ole pidetty selvitettyinä, vaikka hakija on maahantulostaan asti esiintynyt ainoastaan yksillä henkilötiedoilla, joiden luotettavuutta myös asiakirjat puoltavat. Näissä tapauksissa henkilöllisyyttä on voitu pitää epäselvänä esimerkiksi siitä syystä, että hakijasta on pakomatkan aikana kirjattu väriä henkilötietoja toisessa EU-maassa.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan monet turvapaikkaprosessin läpi käyneet ovat henkilölisyyden varmentamisen suhteen eriarvoisessa asemassa suhteessa muuta kautta maahan tulleisiin ja täällä oleskeleviin ulkomaalaisiin. Turvallisia ja säänneltyjä reittejä kolmansista maista EU:n alueelle ei monelle turvan tarpeessa olevalle ole olemassa. Pakomatka voi usein olla mahdollista vain väärennetyillä henkilölisyyssiakirjoilla. Kansalaisuusvaltiossa tai pakolaisleirillä kirjattu väärä syntymäaika, erilainen ajanlaskutapa tai hakijan epätietoisuus omasta tarkasta syntymäajasta voi johtaa siihen, ettei hakijan henkilölisyyttä Suomessa pidetä luotettavasti selvitettyinä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan erilaiset tilanteet tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon siten, ettei kansainvälistä suojelua saaneita tosiasiallisesti aseteta epäedullisempaan asemaan verrattuna muihin kansalaisuutta hakeviin ulkomaalaisiin. Henkilölisyyden tulisi katsoa olevan selvitetty, ellei ole painavia syitä katsoa sen olevan epäselvä. Erilaisista kirjaimistoista, ajanlaskutavoista tai puutteellisista vastaanotto-olosuhteista aiheutuvia ristiriitaisuuksia kansalaisuutta hakevan henkilötiedoissa ei tule tulkita hänen vahingokseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslakiin kirjattu lailla säätämisen vaatimus. Viranomaisille jäävän harkintavallan tulee kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa olla selkeästi rajattua. Nykyinen henkilölisyyden selvittämistä koskeva sääntely ei ota riittävästi huomioon etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden hakijoiden erityispiirteitä. Kansalaisuuslakia uudistettaessa tulisi tarkastella, onko henkilölisyyden selvittämistä koskeva viranomaisen harkinta siinä määrin ”lain säännöksin sidottua”, mitä perustuslain 5 § myös perustuslakivaliokunnan (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) mukaan edellyttää.

Kielitaito

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitteli lausunnossaan myös kielitaitoedellytyksen soveltamista. Valtuutetun mukaan kielitaitoa koskevat kriteerit tai niiden tulkinta eivät saa olla sellaisia, että vammaisella henkilöllä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä niistä. Kansalaisuuslakiin sisältyy jo nykyisellään poikkeamisperuste, mutta tämä ei ole riittävä, koska sen soveltamiskynnys on korkealla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että kielitaidon osoittamiseen yleisellä kielitutkinnolla sisältyy joko puhumista tai puheen ymmärtämistä. Vaatimus voi olla vaikeasti kuulovammaiselle ja esimerkiksi aikuisena kuuroutuneelle kohtuuton. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on ollut käsittelyssään tapaus, jossa aikuisena kuuroutunut henkilö ei läpäissyt kielitaitovaatimuksia. Kyseisen henkilön oli lääkärintodistuksen mukaan mahdotonta oppia suomea niiltä osin kuin oppiminen perustui kuulemiseen, mikä tarkoitti todistuksen mukaan suomen kielen puhumista ja luonnollisesti sen kuuntelemista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lainsoveltajan on otettava huomioon esimerkiksi se, että aikuisena kuuroutuneen henkilön tilanne eroaa selvästi viittomakielisen henkilön tilanteesta. Kuuroutunut henkilö on menettänyt kuulonsa äidinkielen oppimisen jälkeen, ja hänen äidinkielenensä on ollut ja tulee edelleen kuuroutumisen jälkeenkin olemaan jotakin puhuttua kieltä, esimerkiksi suomea tai ruotsia. Kuuroutunut henkilö elää todennäköisesti kuuroutumisensa jälkeenkin puhutussa ympäristössä käyttäen halutessaan itse puhetta ja puheen vastaanottamiseen esimerkiksi kirjoitustulkkauksista (kuuroutunut henkilö lukee tulkin käyttämältä näyttöltä kirjoitetussa muodossa sen, mitä muut sanovat). Viittomakieli on oma kielensä, joka poikkeaa huomattavasti puhutuista kielistä, joita kuulevat ovat elämässään tottuneet oppimaan. Viranomaisen ei voi siten esimerkiksi lähteä siitä oletuksesta, että aikuisena kuuroutuneen henkilön, joka ei ole elänyt viittomakielisessä yhteisössä, tulisi Suomen kansalaisuuden saamiseksi opetella suomalainen tai suomenruotsalainen viittomakieli. Kuuroutunut henkilö ei välttämättä edes tunne ketään, joka osaisi viittomakieltä.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan käsitteistä (esimerkiksi kuuroutunut tai vaikeasti kuulovammainen) ei lisäksi tule tehdä päätelmiä siitä, tuleeko kansalaisuuslain soveltamisessa noudattaa poikkeamisperustetta. Ratkaisevaa on asiakkaan yksilöllinen tilanne ja hänen mahdollisuutensa selviytyä kriteereistä henkilöönsä liittyvän syyn, kuten vammaisuuden tai traumatisoitumisen ja korkean iän vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vammaisen, esimerkiksi kuuroutuneen henkilön osalta kielitaitovaatimuksia on tarvittaessa mukautettava yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisella tavalla. Kuulovammaisten henkilöiden osalta on joko korjattava lainsäädäntöä tai muutettava kansalaisuuslain soveltamista. Asiaa ratkaistaessa on kuultava kuulovammaisalan järjestöjen näkemyksiä.

Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutettu arvioi esiselvitystä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun mukaan olisi lapsen oikeuksien mukaista muuttaa kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää siten, että siitä poistettaisiin määrittely, jonka mukaan lapseksi ei katsota naimisissa olevaa alle 18-vuotiasta henkilöä.

Lapsiasiavaltuutettu totesi, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklan mukaan lapsella on oikeus henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin mahdollisimman täysimääräisesti. Hänellä on myös oikeus koulutukseen, mahdollisimman hyvään terveydentilaan ja suojeluun kaikelta väkivallalta ja hyväksikäytöltä (28, 24 ja 19 artiklat). Lapsiavioliittoihin liittyy usein hyväksikäyttöä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleissopimusta tarkentavassa yleiskommentissaan 18 (2015) todennut lapsiavioliittojen olevan haitallinen käytäntö, jonka poistamiseen on pyrittävä. Kansalaisuuslain muutos tukisi näkemystä, jonka mukaan lapsiavioliittoja ei hyväksytä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti huomiota myös siihen, että oikeusministeriössä on arvioitu ulkomailla alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustamista Suomessa. Lapsiasiavaltuutettu on 2.3.2020 antanut lausunnon arviomuistiosta ”Pakkoavioliiton mitätöinti ja ulkomailla alaikäisenä solmitun avioliiton tunnustaminen” ja katsonut lausunnossaan, että erittäin tiukkojen, yksilöllisten ja lapsen etuun perustuvien syiden vuoksi alaikäisenä ulkomailla sovittu avioliitto voitaisiin tunnustaa Suomessa, ei kuitenkaan alle 16-vuotiaana solmittua. Lapsiasiavaltuutettu piti tärkeänä, että kansalaisuuslain mahdollisessa muutoksessa huomioidaan mahdolliset ratkaisut ulkomailla solmittujen avioliittojen tunnustamisessa.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto käsitteli lausunnossaan henkilöllisyyden selvittämistä, asumisaikaa, kielitaitoa ja lapsen kansalaisuuden saamista.

Henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan henkilöllisyys voidaan katsoa selvitettyksi myös ajan kulumisen perusteella. Maahanmuuttovirasto korosti, että kymmenen vuoden sääntö mahdollistaa henkilöllisyyden pitämisen selvitettyinä, mikä on perusedellytys yleisiin kansalaistamisen edellytyksiin nähden. Asumisajan täyttymistä ei arvioida, jos henkilöllisyys ei ole selvä. Kyse ei ole pidemmän asumisajan vaatimisesta. Henkilön mahdollinen suojeluasema ei toisaalta tarkoita sitä, ettei hänen tarvitsisi täyttää selvitetyn henkilöllisyyden vaatimusta. Maahanmuuttovirasto viittasi myös Ruotsin ajattelumalliin, jossa lähtökohtana on vahvistettu henkilöllisyys.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Maahanmuuttovirasto totesi, että henkilöllisyyden selvittäminen on ollut yksi maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisen yhteistyön kehittämistä koskevan Misc-hankkeen keskeisistä teemoista. Hankkeen puitteissa on muun muassa tutustuttu muiden Pohjoismaiden menettelyihin. Hankkeen havaintojen mukaan henkilöllisyyden selvittämistä olisi syytä tarkastella kokonaisuutena siten, että myös maahantuloa koskeva menettely otetaan huomioon. Biometriaa koskevaa sääntelyä voisi olla tarpeen arvioida siten, että otetaan huomioon EU-tason rekisterit, kuten valmisteilla oleva kolmansien maiden kansalaisia koskeva yhteinen rikosrekisteritietokanta (ECRIS-TCN). Sitä voitaisiin hyödyntää myös kansalaisuusasioissa hakijan nuhteettomuuden selvittämisessä.

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota kansalaisuuslain ja ulkomaalaislain välisiin eroihin. Ulkomaalaislain mukaan pakolaisen matkustusasiakirjoihin ja muukalaispasseihin tehdään merkintä, jos henkilöllisyydestä ei ole voitu varmistua. Merkintään liittyen on muodostunut tavaksi puhua laajemminkin ulkomaalaislain kontekstissa siitä, onko henkilöllisyys ”varmistettu” vai ei. Kansalaisuuslaissa edellytyksenä on puolestaan ”selvitetty” henkilöllisyys. Henkilöllisyys voi olla yhtä aikaa ”varmistamaton” ja ”selvitetty” tai ”varmistettu” ja ”ei-selvitetty”. Hakija, jonka henkilöllisyys on todettu varmistetuksi, voi saada kielteisen kansalaisuus päätöksen sillä perusteella, että hänen henkilöllisyyttään ei ole selvitetty.

Maahanmuuttoviraston mukaan hakijan henkilöllisyys olisi pyrittävä aina vahvistamaan käytettävissä olevin keinoin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kansainvälisen suojelun hakija tai perhesidellupaa hakeva kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsen kykenisi usein todistamaan henkilöllisyytensä, joko heti tai oleskeluluvan saatuaan, luotettavasti muutoin kuin virallisilla henkilöllisyyttä todistavilla asiakirjoilla, joita pakolaisuuden vuoksi ei aina ole mahdollista saada.

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota siihen, että seurauksena voi nykyisin olla kymmenen vuoden ”karenssi” uusilla henkilötiedoilla, jos henkilö pyrkii oma-aloitteisesti oikaisemaan henkilötietojaan, vaikka hän on toiminut täysin vilpittömässä mielessä. Joissakin yksittäistapauksissa kansalaisuutta hakeva ei toisaalta saa välttämättä muutettua Maahanmuuttovirastolle ilmoittamiaan henkilötietoja väestötietojärjestelmään, mikä voi johtua esimerkiksi asiakirjojen puuttumisesta.

Maahanmuuttoviraston mukaan kansalaisuuslain 14 §:n 2 momenttia, joka koskee henkilöllisyydestä esitetyn selvityksen vaikutusta asumisajan alkamiseen, on käytännössä sovellettu vain vähän.

Asumisaika

Asumisajan osalta Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota myös siihen, että kansalaisuuslain 15 § koskee vain hakijaa eikä lainkohdassa mainita kanssakakijaa. Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan tämä on aiheuttanut viime aikoina kohtuuttomalta vaikuttavia tilanteita. Vastaavaa kysymystä on käsitelty esiselvityksessä kansalaisuuslain 18 §:n osalta, ja jatkossa tarkastelua voitaisiin laajentaa myös 15 §:ään. Kansalaisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaiset ulkomaanmatkojen laskutavat voivat puolestaan johtaa epäoikeudenmukaisilta tuntuviin lopputuloksiin.

Ilman lupaa oleskellun ajan osalta Maahanmuuttovirasto totesi, että kohtuullistamista edellyttäviä syitä ei ole käytännössä toistaiseksi tunnistettu. Viraston vakiintuneessa hallintokäytännössä päivänkin lupakatkoksen on katsottu katkaisevan asumisajan, joka on alkanut kulua uudelleen uuden luvan myöntämisestä. Sen jälkeen asumisaikaa on arvioitu joko kerättyä tai yhtäjaksoisena, ja näistä kahdesta on valittu hakijan kannalta edullisempi vaihtoehto.

Kielitaito

Maahanmuuttoviraston mukaan kielitaidon osoittamisessa ongelmallisia ovat olleet ammatilliset näyttötutkinnot. Käytännössä näyttötutkinto on voitu suorittaa vain muutamien valmentavien kurssien jälkeen. Näyttötutkinto on voitu todistuksen mukaan suorittaa suomeksi tai ruotsiksi, mutta asiointitilanteessa tutkinnon suorittanut henkilö ei ole pystynyt asioimaan tuolla kielellä.

Yliopisto-opintojen osalta on Maahanmuuttoviraston mukaan ilmennyt tapauksia, joissa kansalaisuuden hakija on suorittanut esimerkiksi maisterin tutkinnon suomen kielen oppiaineessa, mutta hänen tutkinnostaan puuttuu kansalaisuuslain vaatima kypsyysnäyte tai niin sanottu virkamiessuomi. Näissä tapauksissa hakija on usein yllätynyt siitä, ettei hänen yliopistotutkintonsa riitä kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon osoittamiseen.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

Maahanmuuttovirasto totesi, että kansalaisuuslain 26 ja 27 §:n mukaisten kansalaisuusilmoitusten määrät ovat olleet suhteellisen pieniä, yhteensä noin 160 kappaletta vuodessa. Esiselvityksen mukaan kansalaisuuslain 9 ja 10 §:iä voitaisiin mahdollisesti muuttaa siten, että lapsi saisi kansalaisuuden nykyistä useammin suoraan lain nojalla. Ilmoitusmenettely koskisi kuitenkin edelleen ennen mahdollisen lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä henkilöitä. Jatkokoskin 26 ja 27 §:n mukaisia ilmoituksia tulisi siis vireille jonkin verran.

Opetushallitus

Opetushallitus keskittyi lausunnossaan esiselvityksen kielitaidon osoittamista koskeviin osiin.

Opetushallituksen mukaan kansalaisuuteen edellytettävän kielitaidon osoittaminen on Suomessa suhteellisen joustavaa. Kielitaito voidaan osoittaa eri tavoin joko koulutuksen yhteydessä tai erillisillä kielitutkinnoilla, joita Opetushallitus hallinnoi. Yleisten kielitutkintojen suomen ja ruotsin kielen keskitason tutkinnon osalta hyväksytään joustavasti kielitaidon osoittaminen kahden eri tutkintokerran todistuksella sekä erilaiset osataitokombinaatiot, jolloin kaikkien kielitaidon osataitojen ei tarvitse olla taitotasolla 3 (B1).

Opetushallitus kiinnitti huomiota siihen, että kielitaito voidaan osoittaa seuraavilla yleisen kielitutkinnon osakokeiden yhdistelmillä: kirjoittaminen ja puhuminen, kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen sekä puhuminen ja tekstin ymmärtäminen. Käytännössä kielitaito on riittävä kansalaisuutta varten silloin, kun henkilö suorittaa jonkin yhdistelmän osakokeet taitotasolla B1, vaikka hän ei tutkintoon kuuluvissa muissa osakokeissa yltäisikään tälle tasolle.

Opetushallituksen mukaan on tärkeää, että kansalaisuuslaissa säädettäisiin jatkossakin mahdollisimman tarkasti ja tyhjentävästi niistä tavoista, joilla kielitaidon voi osoittaa. Se on tärkeää sekä kansalaisuutta hakevan että viranomaisten kannalta. Se on helpottanut myös Opetushallituksen työtä, kun tapauskohtaisesti ei Opetushallitukselta enää tarvita arvioita todistusten soveltuvuudesta kielitaidon osoittamiseen.

Opetushallituksen mukaan kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon voisi osoittaa myös auktorisoidun tai virallisen kääntäjän tutkinnolla, jossa toinen kielistä on suomi tai ruotsi. Auktorisoidun kääntäjän tutkinnon perusteissa (Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 40/2012) todetaan seuraavasti: "Tutkintotehtävät on laadittu siten, että niiden hyväksytyksi suorittaminen edellyttää vähintään tasolla C2 olevaa lähde- ja kohdekielen hallintaa." Auktorisoidun kääntäjän tutkinto edellyttää siis korkeampaa kielitaidon tasoa kuin muut osoittamistavat, jotka edellyttävät vähintään keskimäärin B1-tason osaamista.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Opetushallitus esitti pohdittavaksi, voisiko kielitaidon osoittamisen tapoihin lisätä myös oikeustulkikirekisteriin merkittynä oikeustulkkina toimimisen. Oikeustulkikirekisteri on auktorisoidun kääntäjän tutkinnon kanssa rinnakkainen järjestelmä. Oikeustulkikirekisteristä annettun lain (1590/2015) 5 §:n mukaan rekisteriin merkitseminen edellyttää opintojen osalta oikeustulkkauden erikoisammattitutkintoa tai sitä vastaavaa aiempaa tutkintoa taikka tulkin tehtävään soveltuvaan korkeakoulututkintoa ja oikeustulkkauden opintoja.

Opetushallitus lausui suhtautuvansa sen sijaan varauksellisesti siihen, että suomalaisen ylioppilastutkinnon lisäksi vaadittavan kielitaidon osoittamistavoiksi hyväksyttäisiin myös kansainvälisiä ylioppilastutkintoja. Kansainvälisissä ylioppilastutkinnoissa on mahdollista suorittaa suomen tai ruotsin kielen koe äidinkielenä tai toisena kielenä, mutta muutoin tutkinto ja koko sen edellyttämä lukiokoulutus suoritetaan muulla kielellä. Nämä ylioppilastutkinnot eivät osoita opetuskielen taitoa suomen tai ruotsin kielessä, eikä näitä tutkintoja ole suomalaisessa lainsäädännössä muutoinkaan katsottu riittäväksi koulusivistyskielen osoittamistavaksi.

Opetushallituksen mukaan Ruotsissa suoritettu perusopetus tai sitä ylempi oppimäärä tai tutkinto riittäisi varmasti osoittamaan kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon ruotsin kielessä. Näihin opintoihin ei kuitenkaan sisälly lainkaan suomen kielen opintoja. Lisäksi olisi tarkennettava, että tutkinto olisi tullut suorittaa ruotsin kielellä.

Opetushallituksen mukaan kansalaisuuslain 17 §:ään ei tarvittaisi viittauksia ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Ratkaisu olisi linjassa sen kanssa, mitä kansalaisuuslain 17 §:ssä on säädetty perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta. Lainkohdassa voitaisiin ilmaista, että kielitaidon voi osoittaa suomen tai ruotsin kielellä suoritettulla ammatillisella perustutkinnolla, ammattitutkinnolla tai erikoisammattitutkinnolla. Lakiviittauksen säilyttäminen edellyttäisi kansalaisuuslain jatkuvaa päivittämistä, mitä ei kuitenkaan ole pystytty tekemään.

Ammatillista koulutusta koskevaan kohtaan voisi Opetushallituksen mukaan lisäksi tarkentaa, että kielitaidon voi osoittaa vain sellaisella ammatillisella perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon todistuksella, joka on saatu kokonaisen tutkinnon suorittamisesta. Tutkintoon valmistavasta koulutuksesta annettu todistus tai tutkinnon osan suorittamisesta annettu todistus ei riitä kielitaidon osoittamiseen.

Opetushallitus piti tärkeänä, että luku- ja kirjoitustaidottomien osalta voidaan jatkossakin poiketa kansalaisuuteen vaadittavasta kielitaidosta. Opettajien antamat lausunnot ovat kuitenkin heidän tekemiään arvioita, joiden tulokseen voi vaikuttaa esimerkiksi se, mitä testiä on käytetty ja miten sen tuloksia tulkitaan. Myös lausunnon hakijan mahdollisen aiemman koulutaustan todentaminen on opettajien mukaan usein mahdotonta. Osa lausunnon antajista on suomen tai ruotsin kielen opettajia, osa erityisopettajia, osalla on myös muu koulutus. Opettajat saattavat siten kiinnittää lausuntoa antaessaan huomiota erilaisiin asioihin. Luku- ja kirjoitustaidottomille annettavan todistuksen sisältö, todistuksen saamisen edellytykset sekä lausunnon antaja olisi määriteltävä nykyistä tarkemmin.

Opetushallituksen mukaan on hyvä säännöllisesti pohtia sitä, millä kielitaidon osa-alueilla vaadittava taso on syytä vähintäänkin saavuttaa. Vaikka Suomessa vaadittavaa tasoa voidaan pitää tällä hetkellä eurooppalaisessa vertailussa hieman keskitasoa vaativampana, on arkielämässä selviytymiseen tarvittava kielitaito tärkeää, ja se lisää myös edellytyksiä päästä koulutukseen ja työelämään. Suomessa kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon taso on eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla taso B1, mikä tarkoittaa käytännössä taitoa selviytyä arkielämässä tuolla kielellä.

Digi- ja väestötietovirasto

Digi- ja väestötietovirasto lausui Suomen kansalaisuuden periytymistä, viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta ja lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä koskevista säännöksistä.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

Digi- ja väestötietovirasto piti kannatettavana sitä, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi aina Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla kansalaisuuslain 9 §:n perusteella. Muutos selkeyttäisi nykyistä käytäntöä ja erityisesti Digi- ja väestötietoviraston käsittelyprosesseja. Kansalaisuuslain 26 §:n mukainen ilmoitusmenettely jäisi poikkeukselliseksi ja koskisi ennen lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä lapsia.

Kansalaisuuslain 9 §:n muuttaminen aiheuttaisi Digi- ja väestötietoviraston mukaan jonkin verran muutoksia väestötietojärjestelmän ylläpitosovelluksiin sen varmistamiseksi, että kaikissa kansalaisuuslain 9 §:ssä säädettyissä tapauksissa lapselle merkitään automaattisesti Suomen kansalaisuus. Muutokset olisivat todennäköisesti pieniä, mutta tarkemmat sovelmusmuutostarpeet, niiden toteutusaikataulut ja kustannukset sekä mahdolliset lisärahoitustarpeet olisi syytä selvittää viimeistään hallituksen esitystä laadittaessa, jotta muutokset saataisiin käyttöön lain voimaantuloon mennessä.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan kansalaisuuslainsäädäntöä olisi myös hyvä selventää niin, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi, miten Suomen kansalaisuus määräytyy äitiyslain (253/2018) 45 §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa on kyse sijaissynnytyksestä. Äitiyslain 45 § koskee ulkomaisen äitiyspäätöksen tunnustamista Suomessa. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, millä edellytyksin tunnustetaan ulkomailla vahvistettu päätös, jolla joku on vahvistettu äidiksi synnyttäneen sijasta.

Sijaissynnytystapauksessa äidiksi vahvistettu voi olla Suomen kansalainen ja isä jonkin muun valtion kansalainen. Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 1 kohtaa sovelletaan synnyttäneeseen äitiin, eikä se sovellu tällaiseen tilanteeseen. Pykälän 3 momentissa, samoin kuin lain 26 §:ssä, taas viitataan äitiyslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun äitiin, joka on vahvistettu synnyttäneen äidin *ohella* lapsen äidiksi ja joka kansalaisuuslaissa rinnastetaan isään, jonka isyys on vahvistettu. Mainittu äitiyslain pykälä ei sanamuotonsa perusteella vaikuttaisi soveltuvan äitiyslain 45 §:n 3 momentin mukaisiin sijaissynnytystapauksiin.

Kansalaisuuden säilyttämistä koskeva ilmoitusvelvollisuus

Digi- ja väestötietoviraston mukaan viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta koskevaa kansalaisuuslain 40 §:n 3 momenttia tulisi tarkentaa, koska siinä ei ole huomioitu kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentin 3 kohdan c alakohdan tilanteita, joissa henkilö parhaillaan suorittaa Suomessa varusmies- tai siviilipalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettua palvelusta. Puutteellisesta säännöksestä huolimatta ovat pääesikunta ja siviilipalveluskeskus käytännössä toimittaneet Digi- ja väestötietovirastolle ilmoitukset myös niistä henkilöistä, jotka parhaillaan suorittavat Suomessa varusmies- tai siviilipalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettua palvelusta.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan olisi syytä varmistaa, että eri tietojärjestelmiä ja rekistereitä koskeva lainsäädäntö ei tarpeettomasti estä tietojen luovuttamista sähköisesti. Kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin ilmoitusvelvollisuuden perusteella tehtävät merkinnät väestötietojärjestelmään pyritään automatisoimaan mahdollisimman kattavasti lain sallimissa rajoissa. Ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä olisi Digi- ja väestötietoviraston mukaan hyvä muotoilla niin, että tarvittavat ilmoitukset voidaan tehdä ja niihin tarvittavat tiedot voidaan luovuttaa viranomaisten välillä sähköisesti, ellei tällainen sääntely ole julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) voimaantulon jälkeen tarpeetonta.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Digi- ja väestötietoviraston mukaan tulisi myös pohtia, voitaisiinko kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin mukainen määräaika poistaa vai tulisiko määräaika asettaa väestötietojärjestelmään tehtävän merkinnän tekemisen sijaan lainkohdassa mainittujen ilmoitusten tekemiselle. Kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin mukaan merkintä Suomen kansalaisuuden säilymisestä 34 §:n nojalla tehdään järjestelmään ennen kuin henkilö täyttää 22 vuotta. Käytännössä Digi- ja väestötietovirasto tekee kuitenkin usein merkintöjä Suomen kansalaisuuden säilyttämisestä ja menettämisestä myös henkilön täytettyä jo 22 vuotta niin momentissa mainituissa tilanteissa kuin esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa väestötietojärjestelmään ei ole aiemmin ollut merkittynä henkilön toista kansalaisuutta ja asia tulee ilmi vasta 22 ikävuoden jälkeen.

Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta

Digi- ja väestötietoviraston mukaan kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen sanamuotoa voisi täsmentää siten, ettei kansalaisuusaseman määrittämistä tarvitse pyytää, jos lapselle on voitu määrittää jokin kansalaisuus. Asetuksen 1 § koskee tilanteita, joissa Digi- ja väestötietovirastolla tai Ahvenanmaan valtiovirastolla on velvollisuus pyytää Suomessa syntyneen lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä. Pykälän 2 momentin mukaan lapsen kansalaisuusaseman määrittämistä ei tarvitse pyytää 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa, jos väestötietojärjestelmään merkittävä tieto lapsen kansalaisuudesta on luotettavasti varmistettu noudattaen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 19 §:n 1 ja 2 momenttia.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan asetuksesta ei ilmene täysin selvästi, että tarkoituksena ei ole selvittää kaikkia mahdollisia lapsen kansalaisuuksia. Asiakkaat ovat ilmaisseet hämmennystä siitä, miksi Digi- ja väestötietovirasto merkitsee Suomessa syntyneelle lapselle kansalaisuuden vain äidin mukaan, vaikka vanhempien mukaan lapsi on saanut syntymän perusteella myös isänsä kansalaisuuden. Digi- ja väestötietovirastoa on myös pyydetty perustelemaan, miksi se ei tee määrittämispyyntöä näissä tilanteissa.

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan kansalaisuusasioita koskevat valitukset painottuvat henkilöllisyyden selvittämistä, asumisaikaa ja kielitaidon osoittamista koskevien säännösten tulkintaan.

Henkilöllisyys

Henkilöllisyydestä esitetään näyttöä lähtökohtaisesti asiakirjaselvityksellä, ja asiakirjanäytön puuttuessa myös henkilön omalla kertomuksella. Mikäli henkilöllisyys jää selvittämättä, se katsotaan kansalaisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan ajan kulumisen perusteella selvitetynsi, kun henkilö on esiintynyt Suomessa vähintään 10 viimeksi kulunutta vuotta väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellään. Ehdotus, joka korostaa kokonaisharkintaa ja tarkentaa kymmenen vuoden määräajan laskemista, on kannatettava eikä sisällä muutoksia nykyiseen oikeuskäytäntöön.

Asumisaika

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan asumisajan laskemista koskevat kansalaisuuslain 16 §:n säännökset ovat tarpeettoman monimutkaisia ja niitä tulee muuttaa selkeämmiksi. Kaikki esiselvityksen mukaiset vaihtoehdot asumisajan laskemiselle merkitsivät selkeää parannusta nykytilaan, joten jokainen on sinänsä kannatettava. Selkeimpänä hallinto-oikeus piti esiselvityksessä esitettyä kolmatta vaihtoehtoa, jossa sallittaisiin tietty määrä matkapäiviä koko asumisajalle ja vielä erikseen viimeksi kuluneelle vuodelle. Muutos tarkoittaisi myös luopumista yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan käsitteistä, mikä on selkeyden vuoksi perusteltua. Hallinto-oikeuden mukaan ei sen sijaan olisi riittävää, että nykyiset ulkomaanmatkoja koskevat säännökset vain jaettaisiin kahteen eri pykälään.

Kielitaito

Kansalaisuuslain 17 §:ssä on säädetty tyhjentävästi siitä, miten vaaditun kielitaidon voi osoittaa. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan kielitaidon osoittavien todistusten ja tutkintojen luettelon tulee olla laissa jatkossakin tyhjentävästi.

Muutoksenhaku ja tiedoksianto

Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että muutokset kansalaisuuslain muutoksenhakua ja tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin ovat tarpeellisia. Säännöksiä on tarpeen päivittää niin, että uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja hallintolain muutos otetaan huomioon.

Turun hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeus tarkasteli esiselvitystä erityisesti kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja kielitaitoa koskevilta osin.

Turun hallinto-oikeuteen on tullut valituksia kansalaisuusasioiden asiaryhmässä ajanjaksolla 2016–2018 vuosittain noin 50 kappaletta. Vuonna 2019 valituksia tuli hieman vähemmän, 36 kappaletta. Vuosina 2016–2017 eniten valituksia tehtiin kielitaitoedellytyksen täyttämistä ja vuosina 2018–2019 selvitetystä henkilöllisyydestä. Yhteensä näiden valitusten osuus on ollut useana vuonna 75–85 % kaikista asiaryhmän asioista. Vuonna 2019 ja kuluvana vuonna selvitettyä henkilöllisyyttä koskevien valitusten osuus on ollut edelleen merkittävä, mutta kielitaitoa koskevia valituksia on ollut aiempaa vähemmän. Kansalaisuussittain selkeästi suurin ryhmä on kaikkina vuosina ollut Irakin kansalaiset.

Henkilöllisyys

Henkilöllisyyden selvittämisen osalta Turun hallinto-oikeus totesi, että asiakirjojen esittämisvelvoitetta ja esimerkiksi selvityksen riittävyteen ja laatuun liittyviä seikkoja voisi olla hyvä tarkastella laajemminkin, mikäli työtä kansalaisuuslain ajantasaistamiseksi ja selkeyttämiseksi jatketaan. Turun hallinto-oikeus on aiemmin antanut muutamia ratkaisuja, joissa on katsottu, että esimerkiksi humanitaarista suojelua saaneelta, henkilöllisyysasiakirjoitta Suomeen saapuneelta ja kotimaahansa sittemmin matkoja tehneeltä hakijalta, jonka henkilötiedoissa ei sinänsä ole ollut ristiriitoja, on voitu edellyttää myötävaikuttamista henkilöllisyytensä selvittämiseen asiakirjojen hankkimisen muodossa, jos hän ei ole pystynyt osoittamaan, ettei hän voi saada niitä.

Turun hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa on ollut uutena kysymyksenä se, onko hakijalla velvollisuus todistaa väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilötietojensa oikeellisuus voimassa olevalla kansallisella passilla. Kyse on ollut henkilöistä, jotka ovat maahan tullessaan esittäneet kansallisen passin, mutta tuo passi ei kansalaisuushakemusta tehtäessä ole ollut enää voimassa. Lisäksi eräessä valituksessa on ollut kysymys siitä, voidaanko väestötietojärjestelmässä 10 vuotta samoilla tiedoilla olleelta hakijalta, jonka toissijainen suojeluasema on lakkautettu, vaatia asiakirjanäytön esittämistä.

Turun hallinto-oikeus piti kannatettavana, että kansalaisuuslain 6 §:ää tarkennettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella. Pykälän 2 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että siinä mainittaisiin selvityksen luotettavuuden arvioinnin olevan kokonaisharkintaa. Pykälän 3 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että kymmenen vuoden määräaikaa sovelletaan myös silloin, kun henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei muutoin voida pitää kokonaisharkinnan perusteella luotettavana. Lisäksi voitaisiin täsmentää, että määräaika lasketaan siitä, kun henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään.

Asumisaika

Turun hallinto-oikeuden mukaan kansalaisuuslain matkoja koskevat säännökset ovat melko vaikeaselkoisia. Vaikeaselkoisuus voi johtaa ennen aikaisiin hakemuksiin, minkä vuoksi näiden säännösten yksinkertaistaminen on kannatettavaa. Myös jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan voitaisiin luopua.

Kielitaito

Ikään perustuvan sääntelyn osalta Turun hallinto-oikeus katsoi, että kiinteän 65 vuoden ikärajan sisältävä säännös on selkeä, toimiva ja ennakoitava. Luku- ja kirjoitustaidottomuutta koskevissa säännöksissä ei niin ikään ole erityisiä muutostarpeita. Voitaisiin kuitenkin harkita, onko tarpeen, että todistuksen kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeiden osoittamisesta antaa hakijan oma opettaja, vai riittäisikö tältä osin muun suomen tai ruotsin kielen opettajan todistus, joka perustuisi hakijan suullisen kielitaidon testaukseen. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on erityisesti tältä osin hyväksynyt myös muita kuin hakijan oman opettajan antamia todistuksia.

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Itä-Suomen hallinto-oikeus käsitteli lausunnossaan selvitettyä henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja kielitaitoa koskevia säännöksiä.

Henkilöllisyys

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi, että kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä koskevien säännösten toimivuus paranisi, jos kansalaisuuslaissa mainittaisiin kokonaisharkinta selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaisesti maininta kokonaisharkinnasta tulisi ulottaa myös henkilöllisyydestä esitettyihin asiakirjoihin.

Asumisaika

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan työelämän kansainvälistymisen ja opiskelijoiden vaihto-opiskelumahdollisuuksien lisääntymisen myötä olisi perusteltua ajantasaistaa ja yksinkertaistaa kansalaisuuslain asumisaikasäännöstöä, erityisesti hienojakoista ulkomaanmatkojen vaikutusta kansalaistamisen edellytyksensä olevaan asumisaikaan. Muutos voitaisiin toteuttaa jonkin esiselvityksessä esitetyn mallin mukaisesti yksinkertaistamalla sallittujen poissaolojen laskemista. Itä-Suomen hallinto-oikeus viittasi myös kansalaisuuslakiin vuonna 2011 tehtyihin muutoksiin, joiden yhtenä tarkoituksena oli tukea Suomessa opiskelleita henkilöitä jäämään opintojen päätyttyä Suomeen osaavaksi työvoimaksi (HE 80/2010).

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti lisäksi huomiota opiskelijoiden liikkuvuuteen EU:n alueella ja viittasi tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2016/801 (tutkija- ja opiskelijadirektiivi), joka on pantu täytäntöön lailla kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

Kielitaito

Kielitaidon osoittamisen osalta Itä-Suomen hallinto-oikeus lausui kannattavansa esitettyjä muutoksia, samoin kuin ajatusta siitä, että verrattaessa tutkinto- tai muuta todistusta kansalaisuuslain 17 §:ään olisi yksiselitteisesti pääteltävissä, voidaanko kielitaito osoittaa kyseisillä opinnoilla tai tutkinnolla. Kielitaidon osoittamistavat kansalaisuuslaissa ovat lainmuutosten myötä tarkentuneet. Voimassa olevassa laissa tavoitteena on, että luettelo olisi tyhjentävä eikä Maahanmuuttoviraston tarvitsisi erikseen selvittää erilaisten todistusten soveltuvuutta. Hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi kansalaisuuslain 17 §:ää on perusteltua myös ajantasaistaa siten, että lisääntynyt koulutustarjonta sekä opetuskielten ja tutkintojen monipuolistuminen otetaan huomioon esiselvityksessä esitetyllä tavalla.

Amnesty International Suomen osasto

Amnesty Internationalin Suomen osasto käsitteli lausunnossaan erityisesti henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja kielitaitoa koskevia säännöksiä sekä käsittelymaksuja.

Lisäksi Amnesty lausui kannattavansa kansalaisuuslain muuttamista seuraavasti: Kansalaisuudettomuuden määritelmää selkeytettäisiin vain yhdeksi määritelmäksi. Täysi-ikäisyyden määritelmää muutettaisiin siten, että naimisiin meno alle 18-vuotiaana ei tee henkilöstä täysi-ikäistä. Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi ja Suomen kansalaisen adoptoitu lapsi saisivat kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla.

Henkilöllisyys

Amnesty kannatti kansalaisuuslain muuttamista siten, että henkilöllisyyden selvittämistä koskeviin säännöksiin lisättäisiin maininta kokonaisharkinnasta.

Amnesty katsoi, että henkilöllisyyden luotettavan selvittämisen vaatimus on kansalaisuuslaissa hyvin tiukka. Jos henkilöllä ei ole ollut esittää luotettavina pidettäviä tietoja henkilöllisyydestään tai asiakirjanäyttöä, niin henkilöllisyys katsotaan selvitettyksi kymmenen vuoden määräajan kulumisen perusteella. Amnestyn mukaan on ymmärrettävää, että kansalaisuuden saamiseksi henkilöllisyyden on oltava tietyssä määrin selvä, mutta esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneilla ei välttämättä ole mahdollisuutta esittää luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään ja esimerkiksi tiettyjen valtioiden asiakirjoja ei pidetä luotettavina.

Esiselvityksestä jäi Amnestyn mukaan jossain määrin epäselväksi, miten helposti kansainvälistä suojelua saaneet pystyvät esittämään vaadittua luotettavaa tietoa henkilöllisyydestään. Kansainvälistä suojelua saaneilla voi olla tarvetta muuttaa rekisteritietojaan. Esimerkiksi kiintiöpakolaisten tai Suomeen muualta EU:sta saapuneiden turvapaikanhakijoiden syntymäaika ja nimen kirjoitusasu on saatettu kirjata väärin. Kymmenen vuoden määräaika voi olla kohutuuton. Aika on lisäksi niin pitkä, että se saattaa muodostua rangaistusluonteiseksi, minkä vuoksi ajan lyhentämistä olisi syytä harkita.

Asumisaika

Amnesty kannatti sitä, että asumisajan laskemista yksinkertaistettaisiin ja ulkomaanmatkojen vaikutuksesta säädettäisiin joustavammin. Säännökset asumisajan laskemisesta, erityisesti ulkomailla vietetyn ajan vaikutuksista ja kerätystä asumisajasta ovat vaikeaselkoisia. Ne eivät välttämättä täytä laillisuusperiaatetta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, viranomaisten toiminnan tulee olla ennakoitavaa ja lainsäädännön on oltava ymmärrettävää ja selkeää.

Amnestyn mukaan myös ilman oleskelulupaa oleskelu voi tietyissä tapauksissa tosiasiaa merkitä pysyväisluonteista oleskelua Suomessa. Tällaisessa tilanteessa voi olla esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakenut henkilö, joka on saanut kielteisen päätöksen suojeluhakemukseensa ja tehnyt uusintahakemuksen tai -hakemuksia, joiden jälkeen hänelle myönnetään suojelua. Näissä tilanteissa olisi kohtuutonta, ettei jo ensimmäisen hakemuksen tekoaikaa laskettaisi mukaan asumisaikaan, vaikka muutoin kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaika alkaa turvapaikkahakemuksen teosta. Uusintahakemuksesta myönnetty suojelu ei aina johdu pelkästään muuttuneista olosuhteista.

Amnestyn mukaan asumisajan kohtuullistamista tulisi harkita myös sellaisten kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen mutta joita ei saada palautettua kotimaahansa esimerkiksi sen vuoksi, että heidän kansalaisuusvaltionsa ei suostu ottamaan heitä vastaan. Jos tällainen henkilö saisi myöhemmin oleskeluluvan Suomeen, hän olisi sitä ennen saattanut asua Suomessa jo pitkään turvapaikkaprosessin kestäessä ja sen jälkeen ilman lupaa.

Kielitaito

Amnesty kannatti sitä, että kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon osoittamisen tapoja lisättäisiin.

Amnestyn mukaan kansalaisuuslaissa oleva tyhjentävä luettelo ei kuitenkaan ole välttämättä kohtuullisin vaihtoehto hakijan kannalta, vaikka se helpottaa Maahanmuuttovirastoa lain soveltamisessa ja on myös hakijoiden kannalta selkeää lainsäädäntöä. Suomen kielitaitovaatimukset (eurooppalaisen viitekehysten taso B1) ovat Amnestyn mukaan hyvin korkeat. Suomen kieli eroaa useimmista muista kielistä ja kieliperheistä. Lisäksi vaatimustaso on esiselvityksen mukaan monissa maissa alempi kuin Suomessa.

Amnestyn mukaan kansalaisuuslaki ei mahdollista riittävästi yksilöllistä, ihmisoikeusmyönteistä arviointia. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa suppein edellytyksin, joista esiselvityksessä on tarkasteltu lähinnä kahta ryhmää, 65 vuotta täyttäneitä sekä luku- ja kirjoitustaidottomia. Kuitenkin myös muilla ihmisryhmillä ja yksilöillä saattaa olla tavanomaista enemmän vaikeuksia kielen oppimisessa ja siten tarvetta kielitaitovaatimusten helpottamiselle. Esimerkiksi vammaisia ihmisiä ei ole lainsäädännössä huomioitu muutoin kuin aisti- ja puhevamman suhteen. Myös esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivillä saattaa olla tarvetta vaatimusten helpottamiselle, minkä lisäksi esimerkiksi henkilön koulutustausta saattaa vaikuttaa kielen oppimisen edellytyksiin. Kielitaitovaatimuksen yleistä lieventämistä ja yksilökohtaisen harkinnan mahdollistamista tulisi tarkastella.

Käsittelymaksu

Amnestyn mukaan kansainvälistä suojelua saaneilla voi olla tarvetta myös hakemusmaksujen alentamiselle. Kansainvälistä suojelua saaneet ovat usein eri asemassa kuin esimerkiksi työn perusteella Suomeen tulleet. Kansainvälistä suojelua saaneilta saattaa puuttua koulutusta ja heillä saattaa olla traumaattisia kokemuksia, mikä voi tehdä työllä itsensä elättämisen hankalaksi. He ovat myös saattaneet käyttää omaisuutensa salakuljettajien avustamaan matkaan turvaan päästäkseen, eikä omaisuuden kerryttäminen uudessa maassa ole helppoa. Geneven pakolaisyleissopimuksessa edellytetään pakolaisten kansalaistamisen helpottamista. Kansainvälistä suojelua saaneille ei ole kuitenkaan säädetty alempia kansalaisuushakemuksen käsittelymaksuja, vaikka tämä olisi yksi helpottamisen tapa. Käsittelymaksuja tulisi alentaa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta.

Nuhteettomuus

Lisäksi Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että esiselvityksessä ei ole tarkasteltu nuhteettomuusedellytystä ja siihen liittyviä mahdollisia ongelmia ja muutostarpeita. Amnestyn mukaan myös nuhteettomuusedellytys tulisi ottaa tarkastelun kohteeksi.

UNHCR Northern Europe

YK:n pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan toimisto UNHCR Northern Europe lausui esiselvityksestä siitä näkökulmasta, että YK:n yleiskokous valtuuttanut järjestön maailmanlaajuisesti suojelemaan kansalaisuudettomia henkilöitä sekä estämään ja vähentämään kansalaisuudettomuutta. UNHCR:n tehtäviin kuuluu myös valtioiden avustaminen lainvalmistelussa. UNHCR arvioi kansallista lainsäädäntöä valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan vuoden 1954 yleissopimuksen ja kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan vuoden 1961 yleissopimuksen kannalta.

UNHCR kiinnitti huomiota siihen, että Suomi on sitoutunut kansalaisuudettomuuden välttämiseen mm. vuonna 2019 pidetyssä korkean tason kansalaisuudettomuussegmentissä. UNHCR:n havainnot tarvittavista parannuksista perustuvat vuonna 2014 julkaistuun kartoitukseen kansalaisuudettomuudesta Suomessa (Mapping Statelessness in Finland). Kansalaisuudettomuuden estämistä koskeva lainsäädäntö on Suomessa kattavaa. Kansalaisuusaseman määrittämiseen on menettely, jossa voidaan todeta myös henkilön kansalaisuudettomuus. Kansalaisuudettomuuden määrittämisessä ja kansalaisuudettomille kuuluvien oikeuksien takaamisessa on kuitenkin myös ongelmia.

Henkilöllisyys

UNHCR:n mukaan kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentista tulisi ilmetä, että henkilöllisyyttä koskevan selvityksen arviointi on kokonaisharkintaa, jossa on otettava huomioon erilaisia näyttön muotoja, mukaan lukien henkilötodistelua ja lähtömaatieta. Kansalaisuudettomien henkilöiden ei usein ole mahdollista esittää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään.

Kansalaisuusaseman määrittäminen

UNHCR:n mukaan Suomessa olisi rajoitettava henkilöiden määrittämistä ”kansalaisuudeltaan tuntemattomiksi”. Näiden joukossa saattaa näyttötaakan ja näyttökynnyksen vuoksi olla myös kansalaisuudettomia henkilöitä. UNHCR:n kansalaisuudettomien henkilöiden suojelua koskevan käsikirjan mukaan kansalaisuudettomuuden toteamisessa tulisi soveltaa samaa näyttökynnystä kuin pakolaisaseman määrittämisessä. Kansalaisuudettomuutta määrittäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, onko henkilöllä realistisia mahdollisuuksia esittää henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä. Asiakirjanäyttöön keskittyminen rajoittaa kansalaisuudettomien tehokasta ja johdonmukaista tunnistamista.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

UNHCR totesi, että kansalaisuudeltaan tuntemattomien henkilöiden kansalaisuusasema on kansalaisuuslain 36 §:n mukaisesti pyrittävä määrittämään. Velvollisuus ei kuitenkaan koske tapauksia, joissa henkilöllisyyttä ei ole selvitetty muilta osin. Kansalaisuuslain 36 §:n 2 momentista voitaisiin UNHCR:n mukaan poistaa toinen virke, jonka mukaan kansalaisuusasemaa ei määritetä, jos henkilöllisyys ei ole muilta osin selvitetty. Lisäksi kansalaisuuslain 36 §:ssä olisi säädettävä näyttökynnyksen kohtuullisuudesta ja näyttötaakan jakamisesta hakijan ja Maahanmuuttoviraston kesken. Vuoden 1954 yleissopimuksessa oleva valtiottoman henkilön määritelmä edellyttää sen osoittamista, että mikään valtio ei pidä häntä kansalaisenaan lainsäädäntönsä perusteella. Maahanmuuttovirastolla tulisi olla aktiivinen rooli henkilön kansalaisuuden selvittämisessä.

UNHCR kiinnitti huomiota siihen, että Suomessa ei ole erityistä kansalaisuudettomuuden määrittämiseen tarkoitettua menettelyä. Kansalaisuudettomuus voidaan tunnistaa muissa menettelyissä, varsinkin turvapaikkaprosessin yhteydessä ja kansalaisuusaseman määrittämisessä. UNHCR:n mukaan Suomen olisi kehitettävä menettelyä kansalaisuudettomuuden määrittämistä varten. Lisäksi Suomella tulisi olla erityinen kansalaisuudettomille tarkoitettu oleskelulupa niitä henkilöitä varten, jotka eivät pysty kansalaisuudettomuutensa vuoksi palaamaan aiempaan asuinvaltioonsa.

Kansalaisuudettoman määritelmä

UNHCR katsoi, että kansalaisuuslaissa tulisi olla ainoastaan yksi kansalaisuudettoman henkilön määritelmä, joka olisi yhdenmukainen vuoden 1954 yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa olevan määritelmän kanssa. Määritelmän ei tulisi sisältää jakoa ”tahtomattaan kansalaisuudettomiin” ja ”tahdostaan kansalaisuudettomiin”.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

UNHCR:n mukaan kansalaisuuslain 9 §:ää tulisi muuttaa siten, että lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, jos hänen äitinsä, isänsä tai kanssaäitinsä on Suomen kansalainen.

Suomi-Seura ry

Suomi-Seura ry totesi lausunnossaan, että Suomen ulkopuolella on noin 2 miljoonaa sellaista henkilöä, joilla on suomalaiset juuret, ja heistä noin 300 000 on Suomen kansalaisia. Suomi-Seuran mukaan kansalaisuus syventää luottamusta ja siteitä Suomeen sekä lisää yhteenkuuluvuutta, lojaliteettia ja integraatiota. Ulkosuomalaisten mahdollisuuksia säilyttää Suomen kansalaisuus tulee edistää.

Kansalaisuuden säilyttämistä koskeva ilmoitusvelvollisuus

Suomi-Seura kannatti sitä, että kansalaisuuslain 40 §:n 3 momenttia päivitetäisiin vastaamaan 34 §:ään tehtyjä muutoksia. Viranomaisilla olisi siten velvollisuus ilmoittaa kaikista niistä toimista, joiden perusteella kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Säännöksiin tulisi lisätä muun muassa Suomen kansalaisen henkilökortin hakeminen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaminen. Suomi-Seura piti lisäksi tärkeänä, että Suomen kansalaisuuden mahdollisesta menettämisestä tiedotetaan mahdollisimman monikanavaisesti. Myös osoitetietojen ajantasaisuuden ja päivitysten ongelmat on otettava huomioon.

Lapsen kansalaisuuden saaminen

Suomi-Seura kannatti myös sitä, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi aina Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla kansalaisuuslain 9 §:n perusteella. Lain 26 §:n mukainen ilmoitusmenettely koskisi silloin ennen lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä lapsia. Ilmoitusmenettely jäisi siten poikkeukselliseksi.

Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta käsitteli lausunnossaan erityisesti henkilöllisyyttä, asumisaikaa, kielitaitoa ja kansalaisuusaseman määrittämistä koskevia säännöksiä sekä käsittelymaksuja.

Pakolaisneuvonnan mukaan käytännön työssä tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain vaikeaselkoisuus. Säädösten ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät, mitä heiltä edellytetään kansalaisuuden saamiseksi. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tulisi saada viranomaisilta yksilöllistä neuvontaa sekä hakemusvaiheessa että ennen hakemuksen jättämistä. Kansainvälistä suojelua saaneiden erityistilannetta ja haavoittuvuutta ei oteta riittävästi huomioon. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat myös esimerkiksi ihmiskaupan uhrin ja monet kidutuksen uhrin, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n perusteella oleskelulupa.

Henkilöllisyys

Pakolaisneuvonnan mukaan kansalaisuuslain 6 §:ää koskeva tulkinta on erittäin tiukka ja osittain epäselvä. Esimerkiksi moni kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva ei voi saada asiakirjanäyttöä, jonka perusteella henkilöllisyys katsottaisiin luotettavasti selvitettyksi. Käytännössä henkilön yritykset myötävaikuttaa siihen, että hänen henkilötietonsa ovat Suomessa oikein, voivat heikentää hänen oikeusasemaansa ja viivästyttää vuosilla kansalaisuuden saamista. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisuuslain esitöiden mukaan esimerkiksi kansalaisuuslain 6 §:n ja 14 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena on vaikuttaa kannustavasti halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä. Henkilöllisyyttä ei esimerkiksi pidetty selvitettyinä, kun kiintiöpakolaisena Suomeen saapunut henkilö oli yrittänyt korjata ja tarkentaa syntymäpäiväänsä, joka oli kirjattu pakolaisleirillä iän perusteella.

Pakolaisneuvonnan mukaan sen arvioinnissa, ovatko henkilöllisyydestä saadut tiedot ristiriidattomia, tulee ottaa huomioon hakijan erityisen haavoittuva asema esimerkiksi ihmiskaupan uhrina sekä ikänsä ja terveydentilansa takia. Lisäksi on arvioitava, onko kyse todellisesta ristiriidasta ja ovatko muualta kuin hakijalta saadut tiedot luotettavia. Henkilöllisyyttä on pidetty epäselvänä esimerkiksi siksi, että sittemmin pakolaisaseman saanut hakija on esittänyt rajalla salakuljettajan hankkimat väärät asiakirjat ja että aikuisen hakijan vanhempien iän osalta on ollut pieniä epätarkkuuksia. Jos hakijan henkilöllisyyttä pidetään epäselvänä sillä perusteella, että hakijan ilmoittama ikä on huomattavassa ristiriidassa oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen kanssa, tulisi eron olla selkeästi yli ikätutkimukseen liittyvän vaihteluvälin.

Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa hakijan katsotaan esiintyneen eri henkilötiedoilla, koska turvapaikanhakijana Suomeen saapunut on rekisteröity esimerkiksi Kreikassa tai Unkarissa eri henkilötiedoilla kuin Suomessa, esimerkiksi syntymäaika on kirjattu eri tavalla. Kyseiset rekisteröintimerkinnot eivät ole luotettavia eivätkä perustu henkilötietojen asianmukaiseen selvittämiseen. Henkilöt, jotka täysin itsestään riippumattomasta syystä eivät voi hankkia asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, esimerkiksi kaikki Somalian kansalaiset, joutuvat perusteettomasti huonompaan asemaan.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Pakolaisneuvonnan mukaan kymmenen vuoden määräaika tulisi vähintään lyhentää, koska sitä sovelletaan usein nimenomaan hakijoihin, jotka ovat haavoittuvassa asemassa esimerkiksi pakolaisuuden takia eivätkä voi itsestään riippumattomista syistä saada asiakirjanäyttöä henkilöillisyytensä selvittämiseksi.

Pakolaisneuvonta katsoi myös, että Maahanmuuttoviraston tulisi hakemusta ratkaistessaan tehdä arvio ja perustella päätös kaikkien edellytysten osalta. Hallituksen esityksen (HE 235/2002) yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti henkilöillisyyden perusteella tehtävässä kielteisessä päätöksessä ei arvioida, täytyvätkö muut edellytykset, kuten kielitaitoedellytys ja asumisaika. Jos hallinto-oikeus kumoaa ensimmäisen kielteisen päätöksen, asia palautetaan muiden edellytysten osalta selvitettäväksi, ja Maahanmuuttovirasto voi tehdä uuden kielteisen päätöksen toisen edellytyksen osalta. Menettelyt pitkittyvät tarpeettomasti, mikä on hakijan kannalta kohtuutonta.

Lisäksi Pakolaisneuvonta katsoi, että voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatiminen voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin ja estää kansalaisuushakemuksen jättämisen, vaikka kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttyvät.

Asumisaika

Pakolaisneuvonnan mukaan asumisaikaa koskevat säännökset ja käsitteet ovat vaikeaselkoinen, esimerkiksi keskeytyksen asuminen, ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan ja kerätty asumisaika. Hakijoiden ja heille neuvontaa antavien sosiaalityöntekijöiden on vaikea arvioida, milloin asumisaika täyttyy.

Kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaika lasketaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sen hakemuksen tekemisestä, jonka perusteella suojeluasema myönnetään. Lain sanamuoto johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jos hakija on joutunut tekemään uusintahakemuksen siksi, että suojelun tarve on ensimmäisen hakemuksen perusteella arvioitu virheellisesti, ja hän saa turvapaikan samoilla perusteilla, jotka on esitetty jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä. Kun otetaan huomioon, että pakolaisaseman tunnistaminen on deklaraatiivinen toimenpide, tulisi asumisaika laskea jo maahantulopäivästä. Jos asumisajan alkaminen viivästyy merkittävästi viranomaisen virheen takia, tulisi vähintään voida poiketa asumisaikaedellytyksestä esimerkiksi muun erittäin painavan syyn perusteella.

Kielitaito

Pakolaisneuvonnan mukaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen perusteiden osoittaminen on monelle hakijalle käytännössä hyvin vaikeaa esimerkiksi sen osalta, että terveydentila on pysyvä. Pakolaisneuvontaan on tullut useita yhteydenottoja erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita hoitavilta terveydenhuoltoalan ammattilaisilta, kuten Kidutettujen kuntoutuskeskukselta, ja näitä ammattilaisia tulisi kuulla asiasta. Lisäksi monen luku- ja kirjoitustaidottoman, vakavasti sairaan ja iäkkäämmän hakijan kohdalla tilanne on käytännössä se, että heille ei ole ollut tarjota sopivaa kielikurssia. Monella kontakti opettajaan on katkennut jo vuosia ennen, mikä vaikeuttaa vaaditun lausunnon saamista tai jopa estää sen.

Pakolaisneuvonnan mukaan Maahanmuuttoviraston selvittämismahdollisuutta ja yksilöllistä kokonaisharkintaa tulisi painottaa nykyistä enemmän, koska kielitaitoedellytyksestä poikkeamista pyytävät lähtökohtaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevat hakijat. Kyse on lisäksi varsin pienestä määrästä hakijoita.

Pakolaisneuvonnan mukaan ongelmana on myös se, että hakijan pitää itse osata vedota oikeaan perusteeseen kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseksi, esimerkiksi terveydentilaan tai muuhun painavaan syyhyn. Tämä on hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden periaatteiden näkökulmasta kyseenalaista. Jos hakija vetoaa poikkeamisperusteeseen, Maahanmuuttoviraston tulisi viran puolesta selvittää ja arvioida, toteutuuko hakijan yksilöllisessä tilanteessa jokin kansalaisuuslain 18 b §:ssä tarkoitetuista poikkeamisperusteista.

Kansalaisuushakemuslomakkeessa voi lisäksi vedota vain yhteen poikkeamisperusteeseen. Hakijalla tulisi vähintään olla mahdollisuus vedota useampaan poikkeamisperusteeseen, koska erityisesti haavoittuvassa asemassa olevan hakijan ei voida edellyttää osaavan itse arvioida, mikä poikkeamisedellytys hänen yksilöllisessä tilanteessaan täyttyy.

Kansalaisuusaseman määrittäminen

Pakolaisneuvonta totesi, että kansalaisuusasema tulisi määrittää viran puolesta ainakin silloin, kun Suomessa on syntynyt tai oleskelee lapsi, joka on mahdollisesti saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden tai jonka kansalaisuus epäselvä. Pakolaisneuvonnan oikeudellisessa neuvonnassa on jouduttu puuttumaan esimerkiksi tilanteeseen, jossa poliisi oli käännyttäessä kansalaisuudetonta äitiä ja lasta, joka oli saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden. Äidin kansalaisuudettomuus ja lapsen Suomen kansalaisuus selvitettiin ja tunnistettiin vasta, kun lakimies avusti kansalaisuusaseman määrittämistä koskevan hakemuksen tekemisessä.

Pakolaisneuvonta viittasi valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan vuoden 1954 yleissopimukseen ja totesi, että Suomesta puuttuu erityinen menettely kansalaisuudettomuuden määrittämiseen.

Käsittelymaksu

Pakolaisneuvonnan mukaan hakemuksen käsittelymaksu on erityisesti monelle heikommassa asemassa olevalle hakijalle kohtuuttoman suuri. Tämä korostuu esimerkiksi silloin, kun Maahanmuuttoviraston päätös on kielteinen sen vuoksi, että hakija ei ole ymmärtänyt tai osannut toimittaa Maahanmuuttovirastolle vaadittavia tietoja tai esimerkiksi lausuntoja. Kansalaisuusyleissopimuksen 13 artikla velvoittaa varmistamaan, että kansalaisuusasioihin liittyvät maksut ovat kohtuulliset ja että muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille. Hakemusmaksuja ja tarvetta maksujen porrastamiseen tulisi arvioida, samoin oikeudenkäyntimaksuja. Myös pakolaisyleissopimuksen ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Nuhteettomuus

Pakolaisneuvonnan mukaan tulisi arvioida myös, mikä on kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 19 §:n nuhteettomuusedellytystä koskevien säännösten suhde 13 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kansalaisuutta ei myönnetä, jos on perusteltu syy epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä.

Kuurojen Liitto ry ja Kuuloliitto ry

Kuurojen Liitto ry ja Kuuloliitto ry käsittelivät lausunnossaan kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamista kuulovammaisten ja aikuisiällä kuulonsa menettäneiden henkilöiden kannalta. Myös Vammaisfoorumi ja Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma tukivat lausunnossa esitettyjä huomioita.

Kuurojen Liiton ja Kuuloliiton tietoon on tullut tapauksia, joissa kansalaisuutta hakevan henkilön erityisiä tarpeita kielen oppimisessa ei ole tunnistettu. Aikuisena kuuroutuneelle henkilölle on esitetty kielitaidon osoittamista suomalaisessa tai suomenruotsalaisessa viittomakielissä. Liitot kiinnittivät huomiota siihen, että kansalaisuuslain 18 b §:n mukaan kielitaitovaatimuksista voidaan poiketa, jos hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevamman vuoksi täyttämään kielitaitoedellytystä. Tämä poikkeusperuste voi koskea sekä viittomakielisiä kuuroja että puhuttua äidinkieltä käyttäviä kuuroutuneita tai vaikeasti kuulovammaisia henkilöitä henkilökohtaisista kuulon apuvälineistä riippumatta.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Kuurojen liiton ja Kuuloliiton mukaan osallistuminen viittomakielen opetukseen osana Suomeen kotoutumista ei yleensä ole tarkoituksenmukainen vaihtoehto, jos kyseessä on aikuisena kuulovamman saanut tai kuuroutunut henkilö. Viittomakielen käyttäjät ovat yleensä synnynnäisesti kuuroja tai vaikeasti kuulovammaisia. Kuuroutunut henkilö on menettänyt kuulonsa puhutun kielen oppimisen jälkeen. Puhuttujen kielten ja viittomakielten kielijärjestelmät ovat erilaisia, ja on luonnollista, että kuuro tai kuuroutunut henkilö haluaa osoittaa vieraan kielen taitonsa sellaisen vuorovaikutuskanavan varassa, joka on hänelle syntymästä asti tuttu.

Kuurojen liiton ja Kuuloliiton mukaan maahanmuuttajien joukossa on todennäköisesti enemmän sellaisia vaikeasti kuulovammaisia tai kuuroutuneita henkilöitä, jotka käyttävät puhuttua kieltä, kuin viittomakieltä käyttäviä kuuroja henkilöitä. Vaikeasti kuulovammaiset tai kuuroutuneet puhuttua kieltä käyttävät henkilöt tarvitsevat tietyissä vuorovaikutustilanteissa yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia. Kirjoitustulkkaukset on tälle kohderyhmälle soveltuva tapa osallistua vuorovaikutukseen esimerkiksi opiskelussa. Maahanmuuttajan halu oppia uuden maan kieli on yleensä vahva, sillä työssäkäynti, sosiaaliset suhteet ja yhteiskunnan palvelut edellyttävät vähintään kirjoitetun kielen taitoa.

Kuurojen liiton ja Kuuloliiton mukaan olisi tärkeä selvittää, minkälaisia erityisjärjestelyjä kuuroutuneiden osalta on tehty yleisissä kielitutkinnoissa ja miten ne ovat onnistuneet. Kuuroutuneet kansalaisuutta hakevat henkilöt eivät välttämättä ole olleet tietoisia oikeudestaan erityisjärjestelyihin tai eivät ole valittaneet päätöksistä tai osanneet tehdä valitusta. Liitot kiinnittivät huomiota myös siihen, että kuulovamman vaikutuksen arviointiin tarvitaan opettajien lisäksi muiden ammattilaisten, kuten audiologin ja puheterapeutin arviota.

Kuurojen liitto ja Kuuloliitto katsoivat, että kuuroutuneen henkilön tulisi voida osoittaa kielitaitonsa yleisen kielitutkinnon tekstin ymmärtämisen ja kirjoittamisen osakoikeilla. Kuuroutuneiden maahanmuuttajien kannalta ongelmana on se, että kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon voi osoittaa kolmella eri osakoekombinaatiolla, joista mitään kuuroutunut henkilö ei kokonaisuudessaan pysty suorittamaan: puhuminen ja kirjoittaminen, puheen ymmärtäminen ja kirjoittaminen sekä tekstin ymmärtäminen ja puhuminen. Vaikeasti huonokuuloisen tai kuuroutuneen henkilön on mahdotonta suorittaa puheen ymmärtämisen osakoetta, jos hän ei samaan aikaan näe puhujan kasvoja ja huulten liikkeitä, esimerkiksi kuunneltaessa nauhoitettua puhetta kuulokkeista. Vaikea kuulovamma vaikeuttaa myös puheen artikuloinnin oppimista. Kuuroutuneen henkilön vieraan kielen puheesta voi olla hyvin vaikea saada selvää, jos esimerkiksi tietyt konsonantit puuttuvat puheesta.

Kuurojen Liitto ja Kuuloliitto kiinnittivät huomiota siihen, että Suomessa kuulovammaisten suorittamissa erilaisissa koulututkinnoissa tehdään mukautuksia ja erityisjärjestelyjä kuulovamman takia. Esimerkiksi ylioppilaskirjoituksissa kuulovammaiset kokelaat osoittavat kielitaitonsa vieraissa kielissä ääniaineistoltaan rajoitetussa kokeessa. Näin varmistetaan se, että koe tosiasiallisesti mittaa kokelaan kielitaitoa eikä hänen kuulovamman tasoa. Myös yleisessä kielitutkinnoissa tulisi ottaa huomioon kokelaan kuulovamma ja mahdollistaa tutkinnon suorittaminen tarvittaessa ilman ääniaineistoa. Jos kielitaidon osoittamiseen vaadittaisiin myös puheen ymmärtämisen osoittamista, tulisi sen tapahtua tavalla, joka on kuuroutuneelle esteetön ja saavutettava, ja kuuroutuneen henkilön tulisi nähdä puhetta esittävän henkilön huulio. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin mahdollistaa yleisen kielitutkinnon suorittaminen ilman ääniaineistoa.

Kuurojen liiton ja Kuuloliiton mukaan olisi lisäksi kehitettävä kielitaidon osoittamista edeltävää kotoutumiskoulutusta ja muuta aikuisille maahanmuuttajille suunnattua kielikoulutustarjontaa sekä koulutuksessa käytettävää opiskelutulkkauksta. Liittojen mukaan myös muiden vammaisryhmien kuin kuulovammaisten erityistarpeita olisi tarpeen arvioida esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon haasteiden osalta.

Säädös- ja pykäläkohtaiset kommentit

Kansalaisuuslaki

Yleiset säännökset

2 § Määritelmät

3 - 4) Kansalaisuudeton

Amnesty ja UNHCR kannattivat sitä, että kansalaisuuslaissa olisi ainoastaan yksi kansalaisuudettoman henkilön määritelmä.

UNHCR:n mukaan määritelmän tulisi olla yhdenmukainen vuoden 1954 yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa olevan määritelmän kanssa. Määritelmän ei tulisi sisältää jakoa ”tahtomattaan kansalaisuudettomiin” ja ”tahdostaan kansalaisuudettomiin”.

7) Lapsi

Ulkoministeriö, Lapsiasiavaltuutettu ja Amnesty kannattivat lapsen määritelmän muuttamista siten, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan olisi lapsen oikeuksien mukaista muuttaa kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää siten, että siitä poistettaisiin määrittely, jonka mukaan lapseksi ei katsota naimisissa olevaa alle 18-vuotiasta henkilöä. Lapsiasiavaltuutettu piti samalla tärkeänä, että kansalaisuuslain mahdollisessa muutoksessa huomioidaan mahdolliset ratkaisut ulkomailla solmittujen avioliittojen tunnustamisessa.

6 § Selvitetty henkilöllisyys

Ulkoministeriö, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattivat henkilöllisyyttä koskevien säännösten tarkentamista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella. Myös Amnesty ja UNHCR kannattivat sitä, että lakiin lisättäisiin maininta kokonaisharkinnasta.

Amnesty ja Pakolaisneuvonta kiinnittävät huomiota siihen, että kansainvälistä suojelua saaneet eivät välttämättä pysty esittämään henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä. Amnestyn ja Pakolaisneuvonnan mukaan kymmenen vuoden määräaika on liian pitkä.

Ulkoministeriö piti kannatettavana sitä, että selvitettyä henkilöllisyyttä koskevia kansalaisuuslain säännöksiä tarkennettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella vastaamaan nykyistä oikeustilaa ja että laissa mainittaisiin, että henkilöllisyyttä koskevan selvityksen arviointi on kokonaisharkintaa, joka perustuisi luotettavana pidettävään asiakirjanäyttöön. Ulkoministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että läheskään kaikista maista ei ole saatavissa luotettavana pidettävää asiakirjanäyttöä henkilöllisyyden toteamiseksi. Lainvalmistelussa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että henkilöllisyyttä selvittäessä viranomaisella on mahdollisuus pyytää myös muuta selvitystä asianosaisen henkilöllisyyden toteamiseksi, jos asiakirjanäyttöä ei voida pitää riittävänä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että kansainvälistä suojelua saaneiden hakijoiden erityispiirteet tulisi ottaa huomioon. Henkilöllisyyden tulisi katsoa olevan selvitetty, ellei ole painavia syitä katsoa sen olevan epäselvä. Pakomatka saattaa olla mahdollista vain väärennetyillä henkilöllisyysasiakirjoilla. Pakolaisleirillä tai toisessa EU-maassa on voitu kirjata väärä syntymäaika, ajanlaskutapa saattaa olla erilainen, tai hakija saattaa olla epätietoinen omasta tarkasta syntymäajastaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota myös siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslakiin kirjattu lailla säätämisen vaatimus ja viranomaisille jäävän harkintavallan tulee kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa olla selkeästi rajattua.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Maahanmuuttoviraston mukaan kansainvälisen suojelun hakija tai perhesidelupaa hakeva kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsen kykenisi usein todistamaan henkilöllisyytensä, joko heti tai oleskeluluvan saatuaan, luotettavasti muutoin kuin virallisilla henkilöllisyyttä todistavilla asiakirjoilla, joita pakolaisuuden vuoksi ei aina ole mahdollista saada.

Maahanmuuttovirasto kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että seurauksena voi nykyisin olla kymmenen vuoden "karenssi" uusilla henkilötiedoilla, jos henkilö pyrkii oma-aloitteisesti oikaisemaan henkilötietojaan, vaikka hän on toiminut täysin vilpittömässä mielessä.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan ehdotus, joka korostaa kokonaisharkintaa ja tarkentaa kymmenen vuoden määräajan laskemista, on kannatettava eikä sisällä muutoksia nykyiseen oikeuskäytäntöön.

Turun hallinto-oikeus piti kannatettavana, että 6 §:ää tarkennettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella. Pykälän 2 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että siinä mainittaisiin selvityksen luotettavuuden arvioinnin olevan kokonaisharkintaa. Pykälän 3 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että kymmenen vuoden määräaika sovelletaan myös silloin, kun henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei muutoin voida pitää kokonaisharkinnan perusteella luotettavana. Lisäksi voitaisiin täsmentää, että määräaika lasketaan siitä, kun henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan selvitettyä henkilöllisyyttä koskevien säännösten toimivuus paranisi, jos kansalaisuuslaissa mainittaisiin kokonaisharkinta selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnissa. Maininta kokonaisharkinnasta tulisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaisesti ulottaa myös henkilöllisyydestä esitettyihin asiakirjoihin.

Amnesty kannatti kansalaisuuslain muuttamista siten, että henkilöllisyyden selvittämistä koskeviin säännöksiin lisättäisiin maininta kokonaisharkinnasta. Amnesty kiinnitti huomiota myös siihen, että esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneilla ei välttämättä ole mahdollisuutta esittää luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Lisäksi esimerkiksi kiintiöpakolaisten tai Suomeen muualta EU:sta saapuneiden turvapaikanhakijoiden syntymäaika ja nimen kirjoitusasu on saatettu kirjata väärin. Kymmenen vuoden määräajan lyhentämistä olisi Amnestyn mukaan syytä harkita, koska se voi olla kohtuuton ja muodostua rangaistusluonteiseksi.

UNHCR:n mukaan kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentista tulisi ilmetä, että henkilöllisyyttä koskevan selvityksen arviointi on kokonaisharkintaa, jossa on otettava huomioon erilaisia näytön muotoja, mukaan lukien henkilötodistelua ja lähtömaatietoa. Kansalaisuudettomien henkilöiden ei usein ole mahdollista esittää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään.

Pakolaisneuvonnan mukaan esimerkiksi moni kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva ei voi saada asiakirjanäyttöä, jonka perusteella henkilöllisyys katsottaisiin luotettavaksi selvitetyn. Käytännössä henkilön yritykset myötävaikuttaa siihen, että hänen henkilötietonsa ovat Suomessa oikein, voivat heikentää hänen oikeusasemaansa ja viivästyttää vuosilla kansalaisuuden saamista. Jos hakijan henkilöllisyyttä pidetään epäselvänä sillä perusteella, että hakijan ilmoittama ikä on huomattavassa ristiriidassa oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen kanssa, tulisi eron olla selkeästi yli ikätutkimukseen liittyvän vaihteluvälin.

Pakolaisneuvonta katsoi myös, että Maahanmuuttoviraston tulisi hakemusta ratkaistessaan tehdä arvio ja perustella päätös kaikkien edellytysten osalta. Hallituksen esityksen (HE 235/2002) yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti henkilöllisyyden perusteella tehtävässä kielteisessä päätöksessä ei arvioida, täyttyvätkö muut edellytykset, kuten kielitaitoedellytys ja asumisaika. Lisäksi Pakolaisneuvonta katsoi, että voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatiminen voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin ja estää kansalaisuushakemuksen jättämisen, vaikka kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttyvät.

Suomen kansalaisuus syntymän perusteella

9 § Lapsi

Ulkoministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Amnesty, UNHCR ja Suomi-Seura kannattivat sitä, että Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi saisi Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla.

Ulkoministeriön mukaan muutos yksinkertaistaisi kansalaisuuden saamista ja vähentäisi vanhempien avioliiton merkitystä lapsen kansalaisuuden saamiselle. Muutoksella myös vähennettäisiin viranomaisten työtä edustustoissa.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan muutos selkeyttäisi nykyistä käytäntöä ja erityisesti Digi- ja väestötietoviraston käsittelyprosesseja. Siitä aiheutuisi jonkin verran muutostarpeita väestötietojärjestelmän ylläpitosovelluksiin. Digi- ja väestötietoviraston mukaan olisi lisäksi hyvä selvittää, miten Suomen kansalaisuus määräytyy äitiyslain 45 §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa on kyse sijaissyntyisestä.

UNHCR:n mukaan kansalaisuuslain 9 §:ää tulisi muuttaa siten, että lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla, jos hänen äitinsä, isänsä tai kanss äitinsä on Suomen kansalainen.

10 § Adoptiolapsi

Ulkoministeriö ja Amnesty kannattivat sitä, että Suomen kansalaisen adoptoitu lapsi saisi Suomen kansalaisuuden aina suoraan lain nojalla.

Ulkoministeriön mukaan muutoksella yksinkertaistettaisiin kansalaisuuden saamista ja myös vähennettäisiin viranomaisten työtä edustustoissa.

Suomen kansalaisuus hakemuksesta

13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Helsingin hallinto-oikeus ja Turun hallinto-oikeus kannattivat sitä, että jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovutettiin. Myös Amnesty ja Pakolaisneuvonta katsoivat, että kerättyä asumisaikaa koskevat säännökset ovat vaikeaselkoisia.

Kuurojen liiton ja Kuuloliiton mukaan osallistuminen viittomakielen opetukseen osana Suomeen kotoutumista ei yleensä ole tarkoituksenmukainen vaihtoehto, jos kyseessä on aikuisena kuulovamman saanut tai kuuroutunut henkilö.

Amnestyn mukaan kielitaitovaatimuksen yleistä lieventämistä tulisi tarkastella. Myös nuhteettomuusedellytys tulisi ottaa tarkastelun kohteeksi.

Pakolaisneuvonnan mukaan tulisi arvioida, mikä on nuhteettomuusedellytystä koskevien säännösten suhde 13 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kansalaisuutta ei myönnetä, jos on perusteltu syy epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä.

14 § Asumisajan alkaminen

Ulkoministeriön mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO:2020:33) on jossain määrin selkeyttänyt oikeustilaa Euroopan unionin kansalaisten osalta. Ulkoministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, otetaanko asumisaikaa harkittaessa huomioon muiden ulkoministeriön lupahallinnon piirissä olevien henkilöiden oleskelua Suomessa.

Yhteenveto

SM2026518

17.09.2020

00.01.05.00

SMDno-2019-1971

Pakolaisneuvonta kiinnitti huomiota siihen, että kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaika lasketaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sen hakemuksen tekemisestä, jonka perusteella suojeluasema on myönnetty. Lain sanamuoto johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jos hakija on joutunut tekemään uusintahakemuksen siksi, että suojelun tarve on ensimmäisen hakemuksen perusteella arvioitu virheellisesti.

Myös Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että uusintahakemuksesta myönnetty suojelu ei aina johdu pelkästään muuttuneista olosuhteista.

Maahanmuuttoviraston mukaan kansalaisuuslain 14 §:n 2 momenttia, joka koskee henkilöllisyydestä esitetyn selvityksen vaikutusta asumisajan alkamiseen, on käytännössä sovellettu vain vähän.

15 § Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuslain 15 § koskee vain hakijaa eikä lainkohdassa mainita kanssahakijaa. Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan tämä on aiheuttanut viime aikoina kohtuuttomalta vaikuttavia tilanteita.

Ilman lupaa oleskellun ajan osalta Maahanmuuttovirasto totesi, että kohtuullistamista edellyttäviä syitä ei ole käytännössä toistaiseksi tunnistettu. Viraston vakiintuneessa hallintokäytännössä päivänkin lupakatkoksen on katsottu katkaisevan asumisajan, ja asumisaika on alkanut kuluu uudelleen uuden luvan myöntämisestä.

Amnestyn mukaan asumisajan kohtuullistamista tulisi harkita sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat asuneet Suomessa jo pitkään turvapaikkaprosessin kestäessä ja sen jälkeen mahdollisesti myös ilman lupaa.

16 § Yhtäjaksoisen asumisajan katkeaminen

Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus ja Amnesty kannattivat ulkomaanmatkoja koskevien säännösten yksinkertaistamista.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan asumisajan laskemista koskevat 16 §:n säännökset ovat tarpeettoman monimutkaisia ja niitä tulee muuttaa selkeämmiksi. Kaikki esiselvityksen mukaiset vaihtoehdot asumisajan laskemiselle merkitsisivät selkeää parannusta nykytilaan. Selkein olisi vaihtoehto, jossa sallittaisiin tietty määrä matkapäiviä koko asumisajalle ja vielä erikseen viimeksi kuluneelle vuodelle. Muutos tarkoittaisi myös luopumista yhtäjaksoisen ja kerätyn asumisajan käsitteistä, mikä on selkeyden vuoksi perusteltua. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan ei olisi riittävää, että nykyiset ulkomaanmatkoja koskevat säännökset vain jaettaisiin kahteen eri pykälään.

Turun hallinto-oikeuden mukaan kansalaisuuslain matkoja koskevat säännökset ovat melko vaikeaselkoisia. Vaikeaselkoisuus voi johtaa ennen aikaisiin hakemuksiin, minkä vuoksi näiden säännösten yksinkertaistaminen on kannatettavaa. Myös jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan voitaisiin luopua.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan asumisaikana sallittujen ulkomaanmatkojen laskemista voitaisiin yksinkertaistaa jonkin esiselvityksessä esitetyn mallin mukaisesti.

Amnestyn mukaan asumisajan sääntöjen selkeyttäminen on kannatettavaa, sillä säännökset asumisajan laskemisesta, erityisesti ulkomailla vietetyn ajan vaikutuksista ja kerätystä asumisajasta ovat vaikeaselkoisia eivätkä välttämättä täytä laillisuusperiaatteen vaatimuksia.

Myös Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota siihen, että 16 §:n mukaiset ulkomaanmatkojen laskutavat voivat johtaa epäoikeudenmukaisilta tuntuviin lopputuloksiin.

17 § Kielitaidon osoittaminen

Opetushallitus, Helsingin hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattivat sitä, että 17 §:stä ilmeni jatkossakin mahdollisimman tyhjentävästi, miten kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon voi osoittaa.

Opetushallituksen mukaan on tärkeää, että kansalaisuuslaissa säädettäisiin jatkossakin mahdollisimman tarkasti ja tyhjentävästi niistä tavoista, joilla kielitaidon voi osoittaa. Se on tärkeää sekä kansalaisuutta hakevan että viranomaisten kannalta. Se on helpottanut myös Opetushallituksen työtä, kun tapauskohtaisesti ei Opetushallitukselta enää tarvita arvioita todistusten soveltuvuudesta kielitaidon osoittamiseen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus lausui kannattavansa ajatusta siitä, että verrattaessa tutkinto- tai muuta todistusta kansalaisuuslain 17 §:ään olisi yksiselitteisesti pääteltävissä, voidaanko kielitaito osoittaa kyseisillä opinnoilla tai tutkinnolla. Hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi 17 §:ää on perusteltua myös ajantasaistaa siten, että lisääntynyt koulutustarjonta sekä opetuskielten ja tutkintojen monipuolistuminen otetaan huomioon esiselvityksessä esitetyllä tavalla.

Amnesty kannatti sitä, että kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon osoittamisen tapoja lisättäisiin.

1) Yleinen kielitutkinto

Opetushallitus kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon voi osoittaa joustavasti kahden eri tutkintokerran todistuksella sekä erilaisilla osataitokombinaatioilla, jolloin kaikkien kielitaidon osataitojen ei tarvitse olla taitotasolla 3 (B1).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että kielitaidon osoittamiseen yleisellä kielitutkinnolla sisältyy joko puhumista tai puheen ymmärtämistä. Vaatimus voi olla vaikeasti kuulovammaiselle ja esimerkiksi aikuisena kuuroutuneelle kohtuuton. Vammaisen, esimerkiksi kuuroutuneen henkilön osalta kielitaitovaatimuksia on tarvittaessa mukautettava yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti.

Kuurojen liitto ja Kuuloliitto katsoivat, että kuuroutuneen henkilön tulisi voida osoittaa kielitaitonsa yleisen kielitutkinnon tekstin ymmärtämisen ja kirjoittamisen osakokeilla. Jos kielitaidon osoittamiseen vaadittaisiin myös puheen ymmärtämisen osoittamista, tulisi sen tapahtua tavalla, joka on kuuroutuneelle esteetön ja saavutettava, ja kuuroutuneen henkilön tulisi nähdä puhetta esittävän henkilön huulio. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin mahdollistaa yleisen kielitutkinnon suorittaminen ilman ääniaineistoa.

5) Ylioppilastutkinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on teoreettisesti mahdollista, että kielitaito voitaisiin osoittaa myös tietyillä ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavilla tutkinnoilla, joihin sisältyy hyväksytyt arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä, tai äidinkielen tai toisen kotimaisen kielen kokeilla, jos ne on suoritettu hyväksytysti, ilman koko ylioppilastutkinnon suorittamista. Suullisen kielitaidon osoittamisen osuus jää kuitenkin epäselväksi.

Opetushallitus lausui suhtautuvansa varauksellisesti siihen, että kielitaidon osoittamiseen hyväksyttäisiin myös kansainvälisiä ylioppilastutkintoja. Kansainvälisissä ylioppilastutkinnoissa on mahdollista suorittaa suomen tai ruotsin kielen koe äidinkielenä tai toisena kielenä, mutta muutoin tutkinto ja koko sen edellyttämä lukiokoulutus suoritetaan muulla kielellä.

6 - 7) Ammatillinen koulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että kansalaisuuslaissa olisi edelleen tarkoituksenmukaista viitata virallisen tutkintojärjestelmän mukaisiin tutkintoihin ja säilyttää lakiviittaukset. Pykälän 6 ja 7 kohdat voisi yhdistää (esimerkiksi ”ammattillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettu ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto taikka ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998) annetussa laissa tarkoitettu perustutkinto tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettu ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto”).

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mukaan 17 §:n 6 - 7 kohtiin olisi lisättävä viittaukset maakuntalakiin, jossa säädetään maakunnassa annettavasta ammatillisesta koulutuksesta.

Maahanmuuttoviraston mukaan ammatilliset näyttötutkinnot ovat olleet ongelmallisia. Näyttötutkinto on voitu todistuksen mukaan suorittaa suomeksi tai ruotsiksi, mutta asiointitilanteessa tutkinnon suorittanut henkilö ei ole pystynyt asioimaan tuolla kielellä.

Opetushallituksen mukaan viittauksia ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ei tarvittaisi. Sen sijaan voisi tarkentaa, että kielitaidon voi osoittaa vain sellaisella ammatillista perustutkintoa, ammattitutkintoa tai erikoisammattitutkintoa koskevalla todistuksella, joka on saatu kokonaisen tutkinnon suorittamisesta. Tutkintoon valmistavasta koulutuksesta annettu todistus tai tutkinnon osan suorittamisesta annettu todistus ei riitä kielitaidon osoittamiseen.

8) Korkeakoulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti huomiota siihen, että yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvassa kypsyysnäytteessä on käytännössä kyse vain kirjallisesta kielitaidosta eikä kypsyysnäyte osoita henkilön suullista kielitaitoa.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mukaan 17 §:n 8 kohtaan olisi mahdollisesti lisättävä viittaukset maakuntalakiin, jossa säädetään maakunnassa annettavasta korkeakoulutuksesta.

Maahanmuuttoviraston mukaan on ilmennyt tapauksia, joissa kansalaisuuden hakija on suorittanut esimerkiksi maisterin tutkinnon suomen kielen oppiaineessa, mutta hänen tutkinnostaan puuttuu kansalaisuuslain 17 §:ssä tarkoitettu kypsyysnäyte tai niin sanottu virkamiessuomi. Näissä tapauksissa hakija on usein yllätynyt siitä, ettei hänen yliopistotutkintonsa riitä kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon osoittamiseen.

Auktorisoidun kääntäjän tutkinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on perusteltua, että kielitaidon voisi osoittaa myös auktorisoitujen kääntäjien tutkinnolla. Tähän liittyy kuitenkin myös ongelmia. Tutkinto suoritetaan kirjallisesti eikä siihen sisälly taitotasoa.

Opetushallituksen mukaan kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon voisi osoittaa myös auktorisoidun tai virallisen kääntäjän tutkinnolla, jossa toinen kielistä on suomi tai ruotsi. Tutkintotehtävät on laadittu siten, että niiden suorittaminen hyväksytysti edellyttää vähintään tasolla C2 olevaa lähde- ja kohdekielen hallintaa. Opetushallitus esitti lisäksi pohdittavaksi, voisiko kielitaidon osoittamisen tapoihin lisätä myös oikeustulkikirekisteriin merkittynä oikeustulkina toimimisen.

Viittomakieli

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on tärkeää, että kielitaidon ja sen osoittamisen osalta huomioidaan suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Nykyisessä kansalaisuuslaissa ei ole huomioitu riittävän selkeästi kielitaidon osoittamista viittomakieltä käyttävien osalta.

Ruotsissa suoritettut opinnot

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mukaan 17 §:ää olisi mahdollisesti selvennettävä Ruotsissa suoritettujen opintojen osalta.

Opetushallituksen mukaan Ruotsissa suoritettu perusopetus tai sitä ylempi oppimäärä tai tutkinto riittäisi osoittamaan kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon ruotsin kielessä, jos opinnot on suoritettu ruotsin kielellä.

18 § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Ulkoministeriö piti kannatettavana, että kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentissa olevaan luetteloon lisättäisiin uusi ulkoasiainhallinnon yleisuran virkamiesten puolisoita koskeva kohta. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vuoksi lyhennetyin kahden vuoden asumisajan tulisi koskea kaikkia ulkoministeriön yleisuran virkamiesten puolisoita eikä vain siirtymävelvollisten virkamiesten puolisoita.

Valtiovarainministeriö katsoi, että tulkintaongelmaa voidaan lainsäädännön muuttamisen sijasta pyrkiä poistamaan myös ohjeistuksella ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoitten yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi.

Pakolaisneuvonnan mukaan asumisaikaedellytyksestä tulisi voida poiketa muun erittäin painavan syyn perusteella, jos asumisajan alkaminen on viivästynyt merkittävästi viranomaisen virheen takia.

18 b § Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen

Pakolaisneuvonnan mukaan Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuutta ja yksilöllistä kokonaisharkintaa tulisi painottaa nykyistä enemmän, koska kielitaitoedellytyksestä poikkeamista pyytävät lähtökohtaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevat hakijat. Ongelmana on myös se, että hakijan pitää itse osata vedota oikeaan perusteeseen kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseksi, esimerkiksi terveydentilaan tai muuhun painavaan syyhyn. Kansalaisuushakemuslomakkeessa voi lisäksi vedota vain yhteen poikkeamisperusteeseen.

län perusteella

Turun hallinto-oikeus katsoi, että kiinteä 65 vuoden ikäraja on selkeä, toimiva ja ennakoitava.

Terveydentilan tai vamman perusteella

Pakolaisneuvonnan mukaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen perusteiden osoittaminen on monelle hakijalle käytännössä hyvin vaikeaa esimerkiksi sen osalta, että terveydentila on pysyvä.

Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että vammaisia henkilöitä ei ole lainsäädännössä huomioitu muutoin kuin aisti- ja puhevamman osalta.

Kuurojen liitto ja Kuuloliitto kiinnittävät huomiota siihen, että kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen aistivamman vuoksi voi koskea myös kuuroa, kuuroutunutta tai vaikeasti kuuloammaista henkilöä.

Luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella

Opetushallituksen mukaan on tärkeää, että luku- ja kirjoitustaidottomien osalta voidaan jatkossakin poiketa kansalaisuuteen vaadittavasta kielitaidosta. Luku- ja kirjoitustaidottomille annettavan todistuksen sisältö, todistuksen saamisen edellytykset sekä lausunnon antaja olisi määriteltävä nykyistä tarkemmin.

Turun hallinto-oikeuden mukaan voitaisiin harkita, onko tarpeen, että todistuksen kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeiden osoittamisesta antaa hakijan oma opettaja, vai riittäisikö tältä osin muun suomen tai ruotsin kielen opettajan todistus, joka perustuisi hakijan suullisen kielitaidon testaukseen.

Pakolaisneuvonnan mukaan monen luku- ja kirjoitustaidottoman, vakavasti sairaan ja iäkäämmän hakijan kontakti opettajaan on katkennut jo vuosia aikaisemmin, mikä vaikeuttaa vaaditun lausunnon saamista tai jopa estää sen.

Amnesty kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että oppimisvaikeuksista kärsivillä saattaa olla tarvetta vaatimusten helpottamiselle. Myös henkilön koulutustausta saattaa vaikuttaa kielen oppimisen edellytyksiin.

Kansalaisuusaseman määrittäminen ja viranomaisilmoitukset

36 § Kansalaisuusaseman määrittäminen

Pakolaisneuvonta totesi, että kansalaisuusasema tulisi määrittää viran puolesta ainakin silloin, kun Suomessa on syntynyt tai oleskelee lapsi, joka on mahdollisesti saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden tai jonka kansalaisuus epäselvä.

UNHCR:n mukaan 36 §:ssä olisi säädettävä näyttökynnyksen kohtuullisuudesta ja näyttötaakan jakamisesta hakijan ja Maahanmuuttoviraston kesken. Pykälän 2 momentista voitaisiin poistaa toinen virke, jonka mukaan kansalaisuutta ei määritetä, jos henkilöllisyys ei muilta osin ole selvitetty.

UNHCR ja Pakolaisneuvonta kiinnittivät huomiota siihen, että Suomessa ei ole erityistä kansalaisuudettomuuden määrittämiseen tarkoitettua menettelyä.

37 § Tiedottaminen kansalaisuuden säilyttämisestä

38 § Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston kansalaisuuden määrittämiseen liittyvät tehtävät

Suomi-Seura piti tärkeänä, että Suomen kansalaisuuden mahdollisesta menettämisestä tiedotetaan mahdollisimman monikanavaisesti. Myös osoitetietojen ajantasaisuuden ja niiden päivitysten ongelmat on otettava huomioon.

40 § Viranomaisten keskinäinen ilmoitusvelvollisuus

Ulkoministeriö, Digi- ja väestötietovirasto ja Suomi-Seura kannattivat 40 §:n 3 momentin päivittämistä vastaamaan 34 §:ään tehtyjä muutoksia.

Ulkoministeriön mukaan 40 §:n 3 momentin päivittäminen vastaamaan 34 §:ään jo aikaisemmin tehtyjä muutoksia olisi tekninen ja tarpeellinen. Viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa kaikista niistä toimista, joiden perusteella kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Lainvalmistelun yhteydessä olisi tarpeen viranomaisyhteistyössä selvittää mahdollisuutta siihen, että passin tai henkilökortin hakemisen yhteydessä henkilön Suomen kansalaisuus säilyisi automaattisesti eikä manuaalista ilmoitusmenettelyä tarvittaisi. Käytännössä erityisesti passin ja henkilökortin hakemisen yhteydessä on vaarana, että ilmoitus kansalaisuuden säilyttämisestä unohtuu.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta koskevaa 40 §:n 3 momenttia tulisi tarkentaa, koska siinä ei ole huomioitu kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentin c kohdan tilanteita, joissa henkilö parhaillaan suorittaa Suomessa varusmies- tai siviilipalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettua palvelusta. Samalla olisi varmistettava, että eri tietojärjestelmiä ja rekistereitä koskeva lainsäädäntö ei tarpeettomasti estä tietojen luovuttamista sähköisesti. Tulisi myös pohtia, voitaisiinko kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentissa oleva määräaika poistaa tai asetettaisiinko määräaika väestötietojärjestelmään tehtävän merkinnän sijaan lainkohdassa mainittujen ilmoitusten tekemiselle.

Suomi-Seura kannatti sitä, että kansalaisuuslain 40 §:n 3 momenttia päivitetäisiin vastaamaan 34 §:ään tehtyjä muutoksia. Viranomaisilla olisi siten velvollisuus ilmoittaa kaikista niistä toimista, joiden perusteella kaksoiskansalainen säilyttää Suomen kansalaisuuden 22 vuotta täyttäessään. Säännöksiin tulisi lisätä muun muassa Suomen kansalaisen henkilökortin hakeminen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaminen.

Muutoksenhaku

41 § Muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätökseen

42 § Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Helsingin hallinto-oikeus kannatti muutoksenhakua koskevien säännösten päivittämistä siten, että uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa otetaan huomioon.

Erinäiset säännökset

50 § Päätös ja sen tiedoksianto

Helsingin hallinto-oikeus kannatti tiedoksiantoa koskevien säännösten päivittämistä siten, että hallintolain muutos otetaan huomioon.

Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta

1 § Velvollisuus pyytää kansalaisuusaseman määrittämistä

Digi- ja väestötietoviraston mukaan asetuksen sanamuotoa voisi täsmentää siten, ettei kansalaisuusaseman määrittämistä tarvitse pyytää, jos lapselle on voitu määrittää jonkin valtion kansalaisuus. Asetuksesta ei ilmene täysin selvästi, että tarkoituksena ei ole selvittää kaikkia mahdollisia lapsen kansalaisuuksia.

Ulkomaalaislaki (301/2004)

UNHCR ja Pakolaisneuvonta kiinnittivät huomiota siihen, että Suomessa ei ole erityistä kansalaisuudettomuuden määrittämiseen tarkoitettua menettelyä.

UNHCR:n mukaan Suomella tulisi olla erityinen kansalaisuudettomille tarkoitettu oleskelulupa niitä henkilöitä varten, jotka eivät pysty kansalaisuudettomuutensa vuoksi palaamaan aiempaan asuinvaltioonsa.

Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta
(1457/2019)

Pakolaisneuvonnan mukaan hakemusmaksuja ja tarvetta maksujen porrastamiseen tulisi arvioida. Pakolaisyleissopimuksen ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Amnestyn mukaan käsittelymaksuja tulisi alentaa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta.