

20.8.2020

H00046/20

Kirjaamo@intermin.fi

Maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö SM2018522

Lausuntopyyntö Kansalaisuutta koskeva esiselvitys

Esiselvityksen tavoitteena on ollut selvittää kansalaisuuslain säädöshuollollisia muutostarpeita. Turun hallinto-oikeus antaa lausunnon esiselvityksestä vain siltä osin kuin siinä esitetyllä on vaikutusta hallinto-oikeuden toimintaan. Hallinto-oikeus on jäljempänä tarkastellut esiselvitystä erityisesti kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä, asumisaikaa ja kielitaitoa koskevalta osin, eikä sillä ole lausuttavaa muista esityksessä käsitellyistä muutostarpeista.

Turun hallinto-oikeuteen on tullut valituksia asiaryhmässä kansalaisuusasiat ajanjaksolla 2016–2018 vuosittain noin 50 kappaletta. Vuonna 2019 valituksia tuli hieman vähemmän, 36 kappaletta, ja vuoden 2020 valitusten määrä näyttää tähän mennessä vireille tulleiden perusteella olevan samaa suuruusluokkaa. Vuosina 2016–2017 eniten valituksia tehtiin kielitaitoedellytyksen täyttämistä (erityisesti siitä poikkeamisesta) ja vuosina 2018–2019 selvitetystä henkilöllisyydestä. Yhteensä näiden osuus on ollut useana vuonna 75–85 % kaikista asiaryhmän asioista. 2019 ja kuluvana vuonna selvitetyn henkilöllisyyden osuus valituksista on edelleen merkittävä, mutta kielitaitoa koskevia on aiempaa vähemmän. Muiden eli esimerkiksi asumisaikaa, nuhteettomuutta, valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vaarantamista ja toimeentuloa koskevien valitusten määrä on vuosittain vaihdellut 0-5 kappaleeseen kutakin. Kansalaisuuskittain selkeästi suurin ryhmä on kaikkina vuosina ollut Irakin kansalaiset.

Selvitetyn henkilöllisyyden osalta esiselvityksessä on kohdassa 2.2 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu selvitys henkilöllisyydestä muun muassa viitattu valtioihin, joiden myöntämiin henkilöllisyysasiakirjoihin liittyy ongelmia, ja todettu Maahanmuuttovirastossa pohditun, missä määrin hakijoita voidaan velvoittaa esittämään muita asiakirjoja kansallisen passin lisäksi. Kohdassa 2.3 Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella puolestaan on todettu Maahanmuuttovirastossa pohditun, voidaanko pitkään Suomessa asunutta henkilöä vaatia esittämään asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, vai onko henkilöllisyyttä pidettävä selvitetyn 10 vuoden ajan kulumisen perusteella. Turun hallinto-oikeus toteaa asiakirjojen esittämisveloitteen ja siihen liittyvien kysymysten, kuten selvityksen riittävyteen ja laatuun liittyvien seikkojen olevan asioita, jota voisi olla hyvä tarkastella laajemminkin, mikäli työtä kansalaisuuslain ajantasaistamiseksi ja selkeyttämiseksi jatketaan. Hallinto-oikeuden tiedossa ei ole korkeimman hallinto-

oikeuden julkaistua tai julkaisematonta oikeuskäytäntöä, jossa olisi selkeästi kysymys velvollisuudesta esittää asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestä. Turun hallinto-oikeus aiemmin antanut muutamia ratkaisuja, joissa on katsottu, että esimerkiksi humanitaarista suojelua saaneelta, henkilöllisyysasiakirjoita 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 voi niitä saada. Tätä lausuntoa annettaessa Turun hallinto-oikeudessa on vireillä useita valituksia, joissa on uutena kysymyksenä se, onko hakijalla velvollisuus todistaa väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilötietojensa oikeellisuus voimassa olevalla kansallisella passilla. Kyse on henkilöistä, jotka ovat maahan tullessaan esittäneet kansallisen passin, mutta tuo passin voimassaolo on kansalaisuushakemusta tehtäessä ollut umpeutunut. Vireillä on myös valitus siitä, voidaanko 10 vuotta väestötietojärjestelmään samoilla tiedoilla merkityltä hakijalta, jonka toissijaisen suojeluasema on lakkautettu, vaatia asiakirjanäytön esittämistä.

Esiselvityksessä on kohdassa 2.7.1 Luotettava asiakirjanäyttö ja muu luotettava selvitys henkilöllisyydestä pohdittu kansalaisuuslain 6 §:n 2 momentin muuttamista muun muassa siten, että pykälässä mainittaisiin selvityksen luotettavuuden arvioinnin olevan kokonaisharkintaa. Kohdassa 2.7.2 Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella on puolestaan pohdittu pykälän 3 momentin tarkentamista siten, että kymmenen vuoden määräaika sovelletaan myös silloin, jos henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei muutoin voida muutoin pitää kokonaisharkinnan perusteella luotettavana, ja täsmentämistä toteamalla, että määräaika lasketaan siitä, kun henkilötiedot on merkitty väestötietojärjestelmään. Tarkennukset perustuvat korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Hallinto-oikeus pitää niitä kannatettavana.

Asumisaikaedellytyksiä koskevien valitusten osuus Turun hallinto-oikeuteen saapuneista kansalaisuusasioista on, kuten edellä on todettu, ollut vähäinen eikä kansalaisuuslain ao. säännöksissä ole niiden perusteella sinänsä nähtävissä erityisempiä soveltamis- tai muita ongelmia. Kuten esiselvityksessä on kohdassa 3.7.3 Ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan todettu, matkoja koskevat säännökset ovat kuitenkin melko vaikeaselkoisia. Hallinto-oikeus toteaa, että vaikeaselkoisuus voi olla omiaan johtamaan ennaikaisiin hakemuksiin ja "tarpeettomiin" valituksiin, ja pitääkin kannatettavana näiden säännösten yksinkertaistamista ja erityisesti tavalla, jossa myös jaottelusta yhtäjaksoiseen ja kerättyyn asumisaikaan luovuttaisiin.

Esiselvityksessä on kohdassa 4.5.2 Iän vaikutus kielten oppimiseen ja ikään perustuvan sääntelyn arviointiin päädytty siihen, ettei ikään perustuvaa sääntelyä ole tarpeen muuttaa. Myös hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kiinteän ikärajan sisältävä säännös on selkeä, toimiva ja ennakoitava. Esityksen kohdassa 4.5.3 Luku- ja kirjoitustaidottomuus on päädytty siihen, ettei luku- ja kirjoitustaidottomuuteen liittyviä säännöksiä ole tarpeen täsmentää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella. Myöskään hallinto-oikeus ei näe säännöksissä erityisiä muutostarpeita. Kansalaisuuslain 18 b §:n 3 momentin (Luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä muut 2 momentissa tarkoitetut edellytykset osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella) osalta hallinto-oikeus esittää kuitenkin harkittavaksi, onko tarpeen, että todistuksen kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeiden osoittamisesta antaa hakijan oma opettaja, vai riittäisikö tältä osin muun suomen tai ruotsin kielen opettajan (käytännössä hakijan suullisen kielitaidon testaukseen perustuvaan) todistus. Hallinto-oikeuden

käsityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on erityisesti tältä osin hyväksynyt myös muita kuin hakijan oman opettajan antamia todistuksia.

Lausunnon on valmistellut kansalaisuusasioiden vastuutuomari, hallinto-oikeustuomari Katja Sorsimo

Seija Kaijanen
hallinto-oikeuden ylituomari