



## Lausunto esiselvityksestä kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa ulkomaalaisten – esimerkiksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden – oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

### 1. Yleistä

Sisäministeriö on selvittänyt kansalaisuuslain muutostarpeita ja selvityksessä on tutkittu erityisesti kansalaisuuden myöntämisen perusedellytyksiä, joita ovat selvitetty henkilöllisyys, tietty pysyväisluonteinen asumisaika Suomessa sekä suomen tai ruotsin kielen taito. Amnesty katsoo, että selvityksessä esitetään useita hyviä muutoksia. Näitä ovat maininta laissa siitä, että henkilöllisyyden selvittäminen on kokonaisharkintaa, asumisajan laskemisessa käytettyjen ulkomaanmatkojen vaikutusten yksinkertaistaminen ja niistä säätäminen joustavammin, kielitaidon osoittamisen tapojen lisääminen, kansalaisuudettomuuden määritelmän selkeyttäminen vain yhdeksi määritelmäksi, täysi-ikäisyyden määritelmän muuttaminen 18-vuotiaaksi, jolloin naimisiin meno tätä ikää aiemmin ei tee henkilöstä täysi-ikäistä sekä kansalaisuuden saaminen aina suoraan lain nojalla Suomen kansalaiselle syntyvälle lapselle ja Suomen kansalaisen adoptioimalle lapselle.

Amnesty katsoo kuitenkin, että monista hyvistä ehdotuksista huolimatta selvityksestä on jäänyt puuttamaan mahdollisia muutostarpeita. Näihin perusedellytyksiin liittyviä ongelmakohtia sekä muita huomioita on esitelty alla.

### 2. Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslaki vaatii selvitettyä henkilöllisyyttä kansalaistamisen edellytyksenä. Henkilön tulee esittää luotettava asiakirjanäyttö tai muu luotettava selvitys henkilöllisyydestään. Amnesty huomauttaa, että henkilöllisyyden luotettavan selvittämisen vaatimus kansalaisuuslaissa on hyvin tiukka. Mikäli hen-

kilöllä ei ole ollut esittää luotettavina pidettäviä tietoja henkilöllisyydestään tai asiakirjanäyttöä, niin henkilöllisyys katsotaan selvitetyn kymmenen vuoden määräajan kulumisen perusteella. 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. Selvityksestä jää jossain määrin epäselväksi miten helposti kansainvälistä suojelua saaneet pystyvät esittämään vaadittua luotettavaa tietoa henkilöllisyydestään edellytyksen täyttymiseksi. Ei ole myöskään tavatonta, että kansainvälistä suojelua saaneet ihmiset muuttavat rekisteritietojaan, sillä heistä rekisteröidyt tiedot ovat saattaneet inhimillisistä syistä olla väärinä. Esimerkiksi syntymäaika ja nimen kirjoitusasu on saatettu kirjata väärin, etenkin mikäli tämä on tapahtunut ensirekisteröinnin aikana ulkomailla (esimerkiksi kiintiöpakolaiset ja Suomeen muualta EU:sta saapuneet turvapaikanhakijat). Tällöin kymmenen vuoden määräaika voi olla kohtuuton. Kyseinen aika on lisäksi niin pitkä, että se saattaa helposti muodostua rangaistusluonteiseksi, joten ajan lyhentämistä olisi syytä harkita.

### 3. Asumisaikaedellytys

Kansalaisuuslaissa edellytetään hakijoilta tiettyä asumisaikaa Suomessa. Tästä ajasta ei vähennetä tietynpituisia ulkomaanmatkoja. Mikäli ulkomailla oleskelu on liian pitkäkestoista, siirrytään asumisajan laskemisessa yhtäjaksoisesta laskutavasta kerättyyn laskutapaan, jossa Suomessa asumisen jaksot kerätyvät vaadittua, mutta yhtäjaksoista asumisaikaa pidempää asumisaikaa. Amnesty katsoo, että säännökset asumisajan laskemisesta, erityisesti ulkomailla vietetyn ajan vaikutuksista ja kerätystä asumisajasta ovat vaikeaselkoisia eivätkä välttämättä täytä laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Laillisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja viranomaisten toiminnan tulee olla ennakoitavaa, mikä tarkoittaa, että lainsäädännön on oltava ymmärrettävää ja selkeää. Asumisajan sääntöjen selkeyttäminen on siis kannatettavaa.

Kansalaisuuslain periaatteena on, että asumisen on oltava luonteeltaan pysyvää. Näin ollen henkilön oleskelun on oltava luonteeltaan jatkuvaa, mikä tarkoittaa yleisesti pysyväisluonteista oleskelulupaa. Selvityksessä todetaan, ettei muu oleskelulupa (tilapäisluonteinen) tai ilman oleskelulupaa oleskelu riitä pysyvän asumisen osoitukseksi. Amnesty katsoo kuitenkin, että tietyissä tapauksissa jopa ilman oleskelulupaa oleskelu voi tosiasiallisesti merkitä pysyväisluonteista oleskelua Suomessa. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on saanut kielteisen päätöksen suojeluhakemuksensa ja tekee uusintahakemuksen tai -hakemuksia, joiden jälkeen hänelle myönnetään suojelua. Näissä tilanteissa on kohtuutonta, ettei jo ensimmäisen hakemuksen tekoaikaa lasketa asumisaikaan mukaan, vaikka muutoin kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla asumisaika alkaa turvapaikkahakemuksen teosta. Vuodet 2015 lähtien ovat osoittaneet, että aina uusintahakemuksesta myönnetty suojelu ei johdu pelkästään muuttuneista olosuhteista, vaan se on voinut johtua siitä, että ensimmäisen turvapaikkahakemuksen päätöksenteon laadussa on ollut ongelmia (katso päätöksenteon laadun ongelmista Owl Group: Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019), mikä on vaikuttanut kielteiseen päätökseen.

Toinen kohtuuttomuus liittyy niin sanottuihin paperittomiin eli niihin henkilöihin, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua ja saaneet kielteisen päätöksen, mutta joita ei jostain syystä (esimerkiksi sen takia, ettei heidän kansalaisuusvaltionsa suostu ottamaan heitä vastaan) saada palautettua kotimaahansa. Mikäli paperiton myöhemmin saisi oleskeluluvan Suomeen, on hän sitä ennen saattanut asua Suomessa jo pitkään turvapaikkaprosessin kestäessä ja sen jälkeen ilman lupaa. Amnesty katsoo, että asumisajan kohtuullistamista tulisi harkita kyseisissä tilanteissa.

### 4. Kielitaitoedellytys

Kielitaitovaatimuksen täyttämisen osoittavat asiakirjat on kirjattu tyhjentävänä luettelona, mikä helpottaa Maahanmuuttovirastoa lain soveltamisessa ja on periaatteessa myös hakijoiden kannalta selkeää

lainsäädäntöä. Kuitenkaan tällainen luettelo ei välttämättä ole kaikkein inhimillisin ja kohtuullisin vaihtoehto hakijan kannalta. Suomen edellyttämät kielitaitovaatimukset (eurooppalaisen viitekehysten taso B1) ovat ylipäänsä hyvin korkeat ottaen huomioon suomen kielen oppimisen edellytykset, kuten suomen kielen eroavaisuus useimmista muista kielistä ja kieliperheistä sekä niiden kielioppisäännöistä. Lisäksi monissa maissa on selvityksen mukaan joko luovuttu kielitaitovaatimuksesta osittain tai vaatimustaso on Suomea alempi.

Amnesty myös katsoo, ettei laki tarjoa riittävää mahdollisuutta yksilölliselle, ihmisoikeusmyönteiselle arvioinnille kielitaitovaatimuksen suhteen. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa suppein edellytyksin, joista selvityksessä on tarkasteltu lähinnä kahta ryhmää, 65-vuotta täyttäneitä kansainvälistä suojelua saaneita sekä luku- ja kirjoitustaidottomia. Kuitenkin myös muilla ihmisryhmillä ja yksilöillä saattaa olla tavanomaista enemmän vaikeuksia kielen oppimisessa ja siten tarvetta kielitaitovaatimusten helpottamiselle. Amnesty huomauttaa, että esimerkiksi vammaisia ihmisiä ei ole lainsäädännössä huomioitu muutoin kuin aisti- ja puhevamman suhteen. Myös esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivillä saattaa olla tarvetta säännösten helpottamiselle, minkä lisäksi esimerkiksi henkilön koulutustausta saattaa vaikuttaa kielen oppimisen edellytyksiin. Kielitaitovaatimuksen yleistä lieventämistä sekä yksilökohtaisen harkinnan mahdollistamista tulisi tarkastella. . Kielitaitovaatimuksen täyttämisen ehtojen tulisi olla joustavampia ja mahdolliset poikkeamisedellytykset on otettava huomioon viranomaisaloitteisesti.

## 5. Muuta

Amnesty ei jaa näkemystä, että kansainvälistä suojelua saaneilla ei olisi tarvetta hakemusmaksujen alentamiselle. Selvityksessä todetaan, ettei kansainvälistä suojelua saaneiden taloudellinen asema ole välttämättä huonompi kuin muilla hakijoilla. Amnesty katsoo päinvastoin, että kansainvälistä suojelua saaneet ovat usein selkeästi eri asemassa kuin esimerkiksi työperusteisesti Suomeen tulleet. Kansainvälistä suojelua saaneilta saattaa puuttua koulutusta, ja heillä saattaa olla traumaattisia kokemuksia, mitkä seikat voivat tehdä työllä itsensä elättämisen hankalaksi. He ovat myös saattaneet käyttää omaisuutensa salakuljettajien avustamaan matkaan turvaan päästäkseen, eikä omaisuuden kerryttäminen uudessa maassa ole helppoa. Geneven pakolaissopimuksessa edellytetään pakolaisten kansalaistamisen helpottamista. Kansalaisuuslaissa on kuitenkin päädytty siihen, ettei kansainvälistä suojelua saaneille säädetä alempia käsittelymaksuja, vaikka tämä olisi yksi helpottamisen tapa. Amnesty katsoo, että kyseinen seikka tulee muuttaa ja käsittelymaksuja alentaa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta.

Lisäksi on huomionarvoista, että selvityksessä ei tarkastella nuhteettomuusedellytystä lainkaan, joten siihen liittyvät mahdolliset ongelmallisuudet ja muutostarpeet jätetään täysin huomioimatta. Amnesty katsookin, että myös nuhteettomuusedellytys tulee ottaa tarkastelun kohteeksi.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen  
Oikeudellinen asiantuntija