



Sisäministeriölle

Asia: SMDno-2019-1971

## **Lausuntopyyntö: Kansalaisuutta koskeva esiselvitys**

### **Pakolaisneuvonta ry:n lausunto**

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua kansalaisuutta koskevasta esiselvityksestä ja kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista.

#### **Yleistä**

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä eli lakimiesten hoitamien toimeksiantojen yhteydessä ja yleisneuvonnan yhteydenotoissa tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain ja sen tulkinnan vaikeaselkoisuus, erityisesti kun on kyse asumisajan laskemisesta, henkilöllisyyden selvittämisestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Säästöjen ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät jo hakemusta jättäessään ja hakemusvaiheessa mitä heiltä edellytetään. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tulisi saada yksilöllistä neuvontaa.

#### **Kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien erityistilanne**

Kansainvälistä suojelua saaneiden erityistilannetta ja haavoittuvuutta ei oteta riittävästi ja kansainvälisten veloitteiden edellyttämällä tavalla huomioon henkilöllisyyden arvioinnissa eikä kielitaitoedellytyksen ja erityisesti siitä poikkeamisen tulkinnassa.

Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon myös niiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanne ja erityistarpeet, joiden ei ole katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jotka ovat selkeästi erityisen haavoittuvassa asemassa. Näitä ovat esimerkiksi ihmiskaupan uhrit ja monet kidutuksen uhrit, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n perusteella oleskelulupa.

Erityisen haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille tulee viranomaisten toimesta turvata selkeä ohjeistus ja neuvonta jo hakemusvaiheessa ja myös ennen hakemuksen jättämistä, jotta he tietävät mitä heiltä edellytetään kansalaisuuden saamiseksi. Maahanmuuttoviraston tulee myös asiaa selvittäessään ottaa huomioon hakijan erityistilanne ja mahdolliset erityistarpeet. Erityisen haavoittuvassa asemassa oleville tulisi



turvata myös yksilöllinen neuvonta, jotta he osaavat toimittaa vaaditut tiedot ja selvitykset.

## Kansalaisuudettomuuden tunnistaminen

Esiselvityksen kohdassa 1.2.5. viitataan valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Suomesta puuttuu edelleen vuoden 1954 yleissopimuksen mukainen kansalaisuudettomuuden määrittelymenettely.

## Kansalaisuusasioihin liittyvät maksut

Hakemusmaksu on erityisesti monelle heikommassa asemassa olevalle hakijalle kohtuuttoman suuri. Tämä korostuu esimerkiksi tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston päätös on kielteinen, koska hän ei ole ensimmäisen hakemuksen yhteydessä ymmärtänyt ja/tai osannut toimittaa Maahanmuuttovirastolle vaadittavia tietoja tai esimerkiksi lausuntoja, joten niitä ei oteta huomioon valitusvaiheessa esitettyinä, jolloin ainoa mahdollisuus on uuden hakemuksen tekeminen.

Kansalaisuusyleissopimuksen 13 artikla velvoittaa varmistamaan, että kansalaisuusasioihin liittyvät maksut ovat kohtuulliset ja että muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille. Hakemusmaksu ja tarve maksujen portaistamiseen tulisi arvioida, samoin oikeudenkäyntimaksut (KHO:ssa 510 euroa).

Sekä Geneven pakolaisyleissopimus että valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus edellyttävät, että sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia, mikä ei toteudu tällä hetkellä.

## Selvitetty henkilöllisyys

Kansalaisuuslain 6 §:n 2-4 momenttien tulkinta on erittäin tiukka ja osittain myös epäselvä. Näin erityisesti kun on kyse henkilöllisyyden selvittämisestä antamalla "muuten luotettavana pidettäviä tietoja". Esimerkiksi monen kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan tilanteeseen liittyy se, että he eivät voi saada kansalaisuuslaissa tarkoitettua asiakirjanäyttöä, jonka perusteella kansalaisuus katsotaan luotettavaksi selvitetyn.

Käytännössä nykyisin ja sen tulkinnan mukaan henkilön yritykset myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, voivat kohtuuttomasti heikentää hakijan oikeusasemaa ja vähintään viivästyttää vuosilla kansalaisuuden saamista. Tämä on ristiriidassa myös sen kanssa, että kansalaisuuslain esitöiden mukaan myös esimerkiksi



kansalaisuuslain 6 ja 14 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa kannustavasti halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä.

Maahanmuuttovirasto on esimerkiksi katsonut, että kiintiöpakolaisena Suomeen saapuneen yritys korjata/tarkentaa Suomeen saapuessaan ensirekisteröinnin yhteydessä pakolaisleirillä kirjattua syntymäpäiväänsä (esim. maistraatille ilmoitettu syntymäaika 6.6.1993, kun pakolaisleirillä on kirjattu 1.1.1992), on peruste hylätä kansalaisuushakemus, koska hakijan katsotaan esiintyneen eri henkilötiedoilla ja henkilöllisyyden muuttuneen epäselväksi ja neljän vuoden asumisaikavaatimuksen sijaan häneltä vaaditaan 10 vuoden asumisaikaa. Näin siitä huolimatta, että on selvää, että pakolaisleirillä ilmoitetun iän perusteella kirjattu 1.1. ei ole oikea syntymäpäivä eikä hakijalla ole pakolaisuuteen liittyen missään vaiheessa ole ollut eikä tule olemaan mahdollisuutta saada asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään.

Sen arvioinnissa, onko 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 myös se ovatko muualta kuin hakijalta saadut tiedot luotettavia.

Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa hakijan katsotaan esiintyneen eri henkilötiedoilla ja henkilöllisyys katsotaan epäselväksi, vain koska turvapaikanhakijana Suomeen saapunut on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa (myös esim. Kreikassa tai Unkarissa) eri henkilötiedoilla kuin Suomessa (esim. syntymäaika kirjattu eri tavalla). Näin siitä huolimatta, että Suomen viranomaisten tiedossa on, että se, että kyseiset rekisteröintimerkinnot eivät ole luotettavia eivät perustu henkilötietojen asianmukaiseen selvittämiseen. Tällöin, henkilöt, jotka täysin itsestään riippumattomasta syystä eivät voi hankkia asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään (esim. kaikki Somalian kansalaiset), joutuvat perusteettomasti huonompaan asemaan kansalaisuuden osalta.

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 kanssa.

Maahanmuuttovirasto on käyttänyt kielteisen päätöksen perusteluna myös sitä, että sittemmin pakolaisaseman saanut hakija on pakolaisuuteen liittyen esittänyt rajalla salakuljettajan hankkimat väärät asiakirjat ja että aikuisen hakijan vanhempien iän osalta pieniä epätarkkuuksia. Näistä osa on kumoutunut valitusteitse (esim. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu 17.1.2020 dnro 00258/19/1102).



Nykykäytäntöä tulisi muuttaa niin, että Maahanmuuttoviraston tekisi hakemusta ratkaistessaan arvion ja perustellun päätöksen kaikkien edellytysten osalta. Hallituksen esityksen HE 235/2002 yksityiskohtaisen perustelujen mukainen käytäntö on, että kun Maahanmuuttovirasto tekee kielteisen henkilöllisyyden perusteella, niin päätöksessä ei arvioida täytyvätkö muut edellytykset, kuten kielitaitoedellytys ja asumisaika. Nykykäytäntö johtaa siihen, että vaikka hallinto-oikeus kumoaisi ensimmäisen kielteisen päätöksen, niin asiaa palautetaan muiden edellytysten osalta selvitettäväksi ja Maahanmuuttovirasto voi tehdä uuden kielteisen päätöksen toisen edellytyksen osalta, jonka olisivat voineet arvioida jo ensimmäistä päätöstä tehtäessä. Tämä pitkittää tarpeettomasti menettelyitä ja on kohtuuton hakijan kannalta.

## **Henkilöllisyyden katsominen selvitetyn ajan kulumisen perusteella**

Pakolaisneuvonta pitää kannatettavana, että kymmenen vuoden määräaika lyhennetään, ottaen huomioon sen, että sitä sovelletaan usein nimenomaan hakijoihin, jotka ovat haavoittuvassa asemassa esimerkiksi pakolaisuuden takia eivätkä voi itsestään riippumattomista syistä saada asiakirjanäyttöä henkilöllisyytensä selvittämiseksi. Vähintään määräaika tulee lyhentää, ellei edellä esille nostettuja tulkintaongelmia, liittyen vaatimukseen henkilöllisyydestä saatujen tietojen ristiriidattomuudesta, saada poistettua.

## **Kielitaitoedellytys ja siitä poikkeaminen**

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä nousee toistuvasti esille, että kielitaitoedellytyksestä poikkeamisedellytyksen toteutuminen on monelle hakijalle käytännössä äärimmäisen vaikea, lähes mahdoton osoittaa. Näin esimerkiksi sen osalta, että terveydellinen este on pysyvä, mihin liittyen Pakolaisneuvontaan on tullut useita yhteydenottoja myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita hoitavilta terveydenhuoltoalan ammattilaisilta, joita tulisi kuulla asiaan liittyen (esim. Kidutettujen kuntoutuskeskus). Myös sen opettajan lausuntovaatimuksen osalta, tulee toistuvasti esiin, että hakijat eivät tätä tiedosta tai heillä ei ole mahdollisuutta hankkia lausuntoa. Monen luku- ja kirjoitustaidottoman, vakavasti sairaan ja iäkkäämmän hakijan kohdalla tilanne on myös käytännössä se, että heille ei ole ollut tarjota sopivaa kielikurssia, joten monen kohdalla opinnot ja kontakti opettajaan on katkennut jo vuosia ennen, mikä entisestään vaikeuttaa tai jopa estää vaaditun lausunnon saamisen.

Koska kielitaitoedellytyksestä poikkeamista hakevat lähtökohtaisesti kaikkein heikommassa asemassa olevat hakijat, tulisi Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuutta ja yksilöllistä kokonaisharkintaa painottaa nykyistä enemmän. On myös huomattava, että kyse on varsin pienestä määrästä hakijoita.



Ongelmia aiheuttaa myös se, että hakijan pitää itse osata vedota oikeaan perusteeseen poiketa kielitaitoedellytyksestä. Esimerkiksi jos hakija vetoaa poikkeamisperusteena terveydellisiin syihin, jotka määrittellään kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 3 kohdassa, niin muita mahdollisesti hakijan kohdalla toteutuvia poikkeamisperusteita eli esimerkiksi 18 b § 1 momentin 4-kohdan erityisiä syitä ei arvioida. Eli jos hakija ei ole hakemusvaiheessa osannut vedota oikeaan poikkeamisperusteeseen, niin sen arvioimiseksi saaminen edellyttää uuden hakemuksen tekemistä. Tämä on vähintään kyseenalaista myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden näkökulmasta. Mikäli hakija vetoaa poikkeamisperusteeseen tulisi Maahanmuuttoviraston myös viranomaisen neuvonta- ja selvittämisvelvollisuus huomioiden viran puolesta selvittää ja arvioida toteutuuko hakijan yksilöllisessä tilanteessa joku lainkohdassa tarkoitetuista poikkeamisperusteista.

Nykytilanteen ongelmallisuutta lisää myös se, että kansalaisuushakemuslomakkeessa voi 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.

## Asumisaika

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä nousee toistuvasti esille, että asumisaikaa koskevat säännökset ja käsitteet ovat vaikeaselkoisia (esim. keskeytyksetön asuminen, ulkomaanmatkojen vaikutus asumisaikaan ja kerätty asumisaika) ja hakijoiden ja heille neuvontaa antavien sosiaalityöntekijöiden on vaikea arvioida milloin asumisaika täyttyy.

Kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla asumisaika lasketaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sen hakemuksen tekemisestä, jonka perusteella suojeluasema myönnetään. Lain sanamuoto, johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi tapauksissa, joissa on selvää, että hakija joutuu tekemään uusintahakemuksen, koska ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta Suomen viranomaiset ovat arvioineet suojelun tarpeen virheellisesti. Näin esim. tapauksissa, joissa YK:n kidutuksen vastaisen komitean (CAT) ratkaisun tai EIT täytäntöönpanokiellon jälkeen henkilö joutuu hakemaan uudelleen



kansainvälistä suojelua ja saa turvapaikan samoilla perusteilla, jotka esitetty jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä<sup>1</sup>.

Ottaen huomioon, että turvapaikan myöntäminen ja pakolaisaseman tunnistaminen on ns. deklaratiiivinen toimenpide, niin asumisaika tulisi laskea jo maahantulopäivästä. Tilanteissa, joissa viranomaisen virheen takia asumisajan alkaminen viivästyy merkittävästi, tulisi olla mahdollista vähintään poiketa asumisaikaedellytyksestä esimerkiksi muun erittäin painavan syyn perusteella.

## Kansalaisuusaseman määrittäminen

Kansalaisuusaseman määrittäminen tulee säätää tehtäväksi viran puolesta ainakin tilanteissa, jossa Suomessa syntyy tai oleskelee lapsi, joka voi saada/saa Suomen kansalaisuuden syntymän perusteella tai jonka kansalaisuus epäselvä. Pakolaisneuvonnan oikeudellisessa neuvonnassa on jouduttu puuttumaan esimerkiksi tilanteeseen, jossa poliisi oli kääntymässä kansalaisuudetonta äitiä ja lasta, joka oli Suomen kansalainen syntymän perusteella. Äidin kansalaisuudettomuus ja lapsen Suomen kansalaisuus selvitettiin ja tunnistettiin vasta, kun lakimies avusti kansalaisuusaseman määrittämishakemuksen tekemisessä.

## Muita käytännön työssä esille tulleita kysymyksiä

Olisi myös hyvä arvioida, että kansalaisuuslain 13. §:n 1 momentin 3 kohdan ja 19 §:n nuhteettomuusedellytystä koskevien säädösten sekä 13 §:n 3 momentissa säädetyn "perusteltu syy epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä" suhde toisiinsa ja soveltaminen ovat riittävän selkeitä, jotta turvataan selkeä, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen tulkinta.

Maahanmuuttoviraston käytäntö vaatia, että hakijan on esitettävä voimassa oleva matkustusasiakirja kansalaisuushakemusta jätettäessä jotta kohtuuttomiin tilanteisiin ja estää kansalaisuushakemuksen jättämisen, vaikka kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttyvät. Näin erityisesti Maahanmuuttoviraston tiukennettua muukalaispassien myöntämiskäytäntöään.

---

<sup>1</sup> Käytännön esimerkkinä tapaus V.K. v. Suomi, jossa EIT:n täytäntöönpanokiellon jälkeen hakija teki uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (ns. uusintahakemus) samoilla perusteilla kuin ensimmäisen hakemuksen (johon saanut lainvoimaisen kielteisen päätöksen) ja hakijalle myönnettiin turvapaikka, minkä jälkeen EIT veti tapauksen pois listalta. EIT:n ratkaisu löytyy linkistä:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154179#%7B%22itemid%22:%5B%22001-154179%22%5D%7D>

Marjaana Laine  
johtava lakimies  
Pakolaisneuvonta ry

