

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 15.6.2020; SMDno-2019-1971

Maahanmuuttoviraston lausunto esiselvityksestä kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi sisäministeriön laatiman esiselvityksen johdosta. Maahanmuuttovirasto pitää selvitystyötä hyvänä ja tarpeellisena, sillä nykyinen kansalaisuuslaki (KanL) on ollut voimassa jo suhteellisen pitkään. Esiselvityksen sisältö vastaa pitkälti sen valmistelun aikana sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välillä jo esillä ollutta. Seuraavassa Maahanmuuttovirasto esittää muutamia sekä yleisempiä että yksityiskohtaisempia havaintojaan esiselvityksestä.

Yleisempänä huomiona Maahanmuuttovirasto nostaa esiin kansalaisuusilmoitukseen liittyvän muutoksen viraston toiminnassa (s. 69-75). Kahdesta kansalaisuusilmoituksen tyypistä käytännössä luovuttaisiin; KanL 26 §:n mukaisesta ilmoituksesta (ulkomailla syntynyt lapsi, jonka isä on Suomen kansalainen) ja 27 §:n mukaisesta ilmoituksesta (12–17-vuotias adoptiolapsi). Näiden kansalaisuusilmoitusten määrät ovat olleet suhteellisen pieniä, yhteensä noin 160 kappaletta vuodessa. Aiempi ilmoitusmenettely kuitenkin koski edelleen ennen mahdollisen lainmuutoksen voimaantuloa syntyneitä 26 §:n ja tai 27 §:n mukaisia henkilöitä. Jatkossakin näitä ilmoituksia siis tulisi jonkin verran vireille.

Kohdassa 2.4 käsitellään KanL 14 §:n 2 momenttia, eli henkilöllisyydestä esitetyn selvityksen vaikutusta asumisajan alkamiseen. Maahanmuuttoviraston havaintojen mukaan kyseistä lainkohtaa on käytännössä sovellettu vain vähän. Selvityksessä kuitenkin lähdetään siitä, että säännös on edelleen tarpeen säilyttää.

Kohdassa 2.7.2 käsitellään henkilöllisyyden katsomista selvitetyn ajan kulumisen perusteella. Kohdassa mainitaan, että kansainvälistä suojelua hakevalle niin sanotun kymmenen vuoden säännön soveltamisesta seuraa, ettei hän käytännössä voi hyödyntää kansainvälistä suojelua saaneelle säädettyä neljän vuoden asumisaikaa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että tältä osin olisi aiheellista korostaa, että kymmenen vuoden sääntö mahdollistaa henkilöllisyyden selviämisen, mikä on perusedellytys yleisiin kansalaistamisen edellytyksiin nähden. Asumisajan täyttymistä ei voida arvioida, jos henkilöllisyys ei ole selvä. Kyse ei siis ole pidemmän asumisajan

vaatimisesta, eikä sillä hankaloiteta tai estetä lyhyemmän asumisajan hyödyntämistä. Toisaalta, jos henkilöllä on suojeluasema, se ei tarkoita, etteikö hänen pitäisi täyttää selvitetyn henkilöllisyyden vaatimusta. Maahanmuuttovirasto nostaa tässä yhteydessä vertailukohtaksi Ruotsin ajattelumallin, joka on varsin yksinkertainen; Jos henkilöllä ei ole henkilöllisyyttään osoittavia asiakirjoja, hän joutuu odottamaan kahdeksan vuotta, minkä jälkeen hänen osaltaan arvioidaan asumisaikaa. Tällöin asiassa ei synny näyttökysymysongelmaa.

Henkilöllisyyden selvittäminen on ollut myös yksi Maahanmuuttoviraston ns. Misc-hankkeen (Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittäminen) keskeisistä teemoista. Hankkeen puitteissa on muun muassa tutustuttu muiden Pohjoismaiden menettelyihin. Kokoavana havaintona hankkeessa on katsottu, että henkilöllisyyden selvittämistä olisi syytä tarkastella kokonaisuutena maahantulolupamenettely huomioiden, eikä vain kansalaisuushakemusten käsittelyn näkökulmasta. Ulkomaalaisen henkilöllisyyden olisi syytä selvittää mahdollisimman luotettavasti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Nykyisin henkilöllisyyden arviointia kansalaisuuslain ja ulkomaalaislain välillä voidaan pitää jokseenkin epäjohdonmukaisena. 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. Epäjohdonmukaista on, että henkilöllisyys voi olla yhtä aikaa "varmistamaton" ja "selvitetty" tai "varmistettu" ja "ei-selvitetty". Yleiskielessä varmistaminen kuvaa suurempaa todennäköisyyttä kuin selvittäminen. Sen vuoksi ei voi pitää johdonmukaisena, että hakija, jonka henkilöllisyys on todettu varmistetuksi, voi saada kielteisen kansalaisuuspäätöksen, koska hänen henkilöllisyyttään ei ole selvitetty.

Olisi johdonmukaista, että hakijan henkilöllisyys pyrittäisiin aina vahvistamaan käytettävissä olevin keinoin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kansainvälisen suojelun hakija tai perhesidelpua hakeva kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsen kykenisi usein todistamaan henkilöllisyytensä, joko heti tai oleskeluluvan saatuaan, luotettavasti muutoin kuin virallisilla henkilöllisyyttä todistavilla asiakirjoilla, joita hänellä ei aina pakolaistilanteestaan johtuen ole mahdollista saada. Nykyisellään hänen myötävaikutustaan ei edellytetä, ja jos hän oma-aloitteisesti pyrkii oikaisemaan henkilötietojaan, seurauksena voi olla kymmenen vuoden "karenssi" uusilla henkilötiedoilla, vaikka hän on toiminut täysin vilpittömässä mielessä. Edellä kuvattu Ruotsin sääntely on ratkaisu edellä kuvattuun ongelmaan.

Misc-hankkeen yhteydessä on myös havaittu, että joissakin muissa Pohjoismaissa viranomaisilla on Suomea edistyneempi ja laajempi keinovalikoima henkilötietojen selvittämiseen yleisellä tasolla. Suomesta puuttuu esimerkiksi mahdollisuus hyödyntää biometrisia tunnisteita kansalaisuushakemusta käsiteltäessä. On teoriassa mahdollista, että kansalaisuuden hakijasta voisi löytyä sormenjälkihauulla ulkomaalaisrekisteristä useita eri henkilöllisyyksiä. Biometriaa koskevaa sääntelyä voisi olla tarpeen

arvioida myös huomioiden EU-tason rekisterit, kuten valmisteilla oleva kolmansien maiden kansalaisia koskeva yhteinen rikosrekisteritietokanta (ECRIS-TCN). Sitä voitaisiin hyödyntää myös kansalaisuusasioissa hakijan nuhteettomuuden selvittämisessä.

Edelleen kohdan 2.7.2 osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että joissakin yksittäistapauksissa kansalaisuutta hakeva ei välttämättä saa muutettua Maahanmuuttovirastolle ilmoittamiaan henkilötietoja väestötietojärjestelmään. Tämä voi johtua esimerkiksi asiakirjojen puuttumisesta. Tältä osin voisi vielä harkita, onko varmasti tarkoituksenmukaista sitoa eri henkilötietojen esittämistä väestötietojärjestelmän tietoihin.

Kohta 3.2.3 koskee tilapäisellä oleskeluluvalla oleskeltua aikaa. Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei esiselvityksessä ole KanL 15 §:n 1-2 momenttien osalta puuttuttu siihen, että kyseiset kohdat koskevat vain hakijaa, eikä niitä ole mahdollista soveltaa 15 vuotta täyttäneeseen kanssahakijaan. Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan se on aiheuttanut viime aikoina kohtuuttomalta vaikuttavista tilanteista. Vastaavaa ilmiötä käsitellään esiselvityksessä KanL 18 §:n osalta, joten jatkovalmistelussa ilmiötä voisi vielä tarkastella myös KanL 15 §:n osalta.

Kohta 3.3.2 koskee ulkomaanmatkojen vaikutusta asumisaikaan. Tässä yhteydessä Maahanmuuttovirasto katsoo, että KanL 16 §:n 2 momentin mukaiset laskutavat voivat johtaa epäoikeudenmukaisilta tuntuviin lopputuloksiin. Esimerkiksi kolme kahden kuukauden matkaa (yht. 6 kk) katkaisee yhtäjaksoisen asumisajan ja voi johtaa kielteiseen päätökseen. Kuitenkaan kaksi viiden kuukauden matkaa (yht. 10 kk) ei katkaise asumisaikaa.

Kohta 3.7.2 koskee ilman lupaa oleskeltua aikaa. Esiselvityksen mukaan lupakatkos vähennetään asumisajasta, ellei ole kohtuusyitä laskea katkoja mukaan. Maahanmuuttovirasto kuitenkin toteaa, että sen vakiintuneessa hallintokäytännössä päivänkin katkoksen on katsottu katkaisevan asumisajan. Käytännössä kohtuullistamista edellyttäviä syitä ei siis toistaiseksi ole tunnistettu. Ilman lupaa oleskeltu aika pääsääntöisesti katkaisee asumisajan. Asumisaika alkaa kulua uudelleen uuden luvan myöntämisestä. Sen jälkeen asumisaika arvioidaan joko kerättynä tai yhtäjaksoisena, joista valitaan hakijan kannalta edullisempi vaihtoehto. Oleskelun on lähtökohtaisesti oltava luvallista ja laillista. Katkon aikana oleskelu voi olla luvatonta ja laillista (hakemus vireillä) tai luvatonta ja laitonta (hakemusta ei vireillä).

Kohta 4.5.1.3 koskee ammatillisia tutkintoja ja KanL 17 §:ää. Tältä osin Maahanmuuttovirasto on kokenut ongelmallisiksi näyttötutkinnot, niiden vähäisen kielitaitonäytön vuoksi. Käytännössä näyttötutkinto on voitu suorittaa vain muutamien valmentavien kurssien jälkeen, hyvin vähäisellä kielitaidolla. Näyttötutkinto on voitu todistuksen mukaan suorittaa suomeksi tai ruotsiksi, mutta esimerkiksi asiointitilanteessa asiakas ei ole todellisuudessa pystynyt asioimaan tutkinnon suorittaneen kanssa tuolla kielellä.

Kohdassa 4.5.1.4 käsiteltyjen yliopisto-opintojen osalta ilmenee tapauksia, joissa kansalaisuuden hakija on saattanut suorittaa esimerkiksi maisterin tutkinnon suomen kielen oppiaineessa, mutta hänen tutkinnostaan puuttuu

kansalaisuuslain vaatima kypsyysnäyte tai niin sanottu virkamiessuomi. Näissä tapauksissa hakija usein yllättyy, ettei hänen yliopistotutkintonsa täytä kansalaisuuslain edellytystä, vaikka hänen kielitaitonsa olisikin hyvällä tasolla.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Ylitarkastaja

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 20.08.2020 klo 14:39. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu kirjaamo@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Tiedoksi Maahanmuuttoviraston apulaispäällikkö, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, oikeuspalvelun tulosalueen johtaja, Misec-hankkeen projektipäällikkö