



**YHDENVERTAISUUS**  
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN  
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

**Lausunto**

1 (5)

VVTDno-2020-532

21.8.2020

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö SM2018522

### **Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kansalaisuutta koskevasta esiselvityksestä**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Valtuutettu kiinnittää huomiota erityisesti kansalaisuutta hakevan henkilöön liittyvien erityispiirteiden huomioon ottamisen mahdollistamiseen viranomaisarkinnassa. Kansalaisuutta hakevalla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus täyttää kansalaisuuden myöntämiseksi asetetut edellytykset riippumatta terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä, kuten taustasta kansainvälistä suojelua hakeneena tai saaneena henkilönä.

Lausunnossa tarkastellaan lähemmin henkilöllisyyden selvittämiseen liittyviä haasteita erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden näkökulmasta, sekä kielitaitoedellytyksen soveltamiseen liittyviä ongelmia vammaisten henkilöiden kohdalla.

#### Selvitetty henkilöllisyys

Esiselvityksessä on käsitelty kansalaisuuslain 6 §:ään liittyvää oikeuskäytäntöä ja maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöä. 6 §:n 1 momentin mukaan ”Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on *luotettavasti* selvitetty”. Saman pykälän 2-4 momentit sääntelevät sitä, millä ehdoin henkilöllisyyden voidaan katsoa olevan selvitetty 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Esimerkiksi 6 §:n 2 momentin mukaan henkilöllisyyttä selvitetessä merkitystä on annettava asiakirjojen lisäksi myös ”muille luotettaville tiedoille” hakijan henkilöllisyydestä.

Kansalaisuuslain 6 §:ää koskevien esitöiden (HE 235/2002 vp) mukaan henkilöllisyyttä selvittäessä jätetään ”viranomaisen harkittavaksi, ovatko asiakirjoin tai muulla tavalla esitetyt henkilötiedot sellaisia, että henkilöllisyyttä voidaan pitää luotettavasti selvitettyinä”.



Lisäksi ”jos henkilö saapuu Suomeen ilman henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa taikka väärennetyn tai väärän asiakirjan turvin, hänen henkilötietoinaan pidetään yleensä niitä tietoja, jotka hän itse tai hänen huoltajansa antaa. *Tällä tavoin luotuihin henkilötietoihin voitaisiin yleensä lähtökohtaisesti muun vaihtoehdon puuttuessa luottaa ja katsoa henkilöllisyys selvitettyksi.* Asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestä ei siis välttämättä edellytettäisi. Asiakirjanäytön edellyttäminen voisi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisen aseman saaneilta.”

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ohjaavat kansallista sääntelyä ja käytäntöjä Suomen kansalaisuuden myöntämisestä. Kansainvälistä suojelua saaneiden osalta kansalaisuuden myöntämistä ohjaa erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artikla. Sen mukaan pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja kansalaistamista tulee mahdollisuuksien mukaan helpottaa. Kansalaisuuslaissa onkin säädetty kansainvälistä suojelua saaneiden osalta lyhyemmästä asumisaikavaatimuksesta. Lisäksi lain esitöiden mukaan erityisesti pakolaisilta ei henkilöllisyytensä todistaakseen voida välttämättä vaatia asiakirjoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan nykyinen soveltamiskäytäntö ei vaikuta täysin vastaavan edellä esitettyjä lain esitöistä ja kansainvälisestä ihmisoikeussopimuksesta ilmeneviä tulkintaohjeita. Soveltamiskäytäntö on esiselvityksessään esiin tuotujen KHO:n ratkaisujen perusteella erittäin tiukka. Etenkin kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden kohdalla merkittävänä esteenä kansalaisuuden saamiselle on se, ettei hakijan henkilöllisyyttä usein pidetä luotettavasti selvitetynä.

Valtuutetun tietoon on tullut tapauksia, joissa kansainvälistä suojelua saaneen henkilöllisyyttä ei ole pidetty selvitetynä, 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.

Valtuutettu katsoo, että monet turvapaikkaprosessin läpi käyneet ovat henkilöllisyyden varmentamisen suhteen eriarvoisessa asemassa suhteessa muuta kautta maahan tulleisiin ja täällä oleskeleviin ulkomaalaisiin. Kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla on usein suurempi riski siihen, että hakijan henkilöllisyyttä ei pidetä kansalaisuuslain 6 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla luotettavasti selvitetynä. Ensinnäkään turvallisia ja säänneltyjä reittejä kolmansista maista EU:n alueelle ei monelle turvan tarpeessa olevalle ole olemassa. Pakomatkakkin voi usein olla mahdollista vain väärennetyjen henkilöpapereiden turvin. Toiseksi kansalaisuusvaltiossa tai pakolaisleirillä kirjattu väärä syntymäaika, erilainen ajanlaskutapa, tai ylipäättään hakijan epätietoisuus omasta tarkasta

syntymäajasta voi johtaa siihen, ettei hakijan henkilöllisyyttä Suomessa pidetä luotettavasti selvitetynä. Ottaen huomioon esimerkiksi laajasti tiedossa olevat ongelmat vastaanotto-olosuhteissa ja viranomaistoiminnassa useissa EU-maissa erityisesti 2015-2016 vuosien aikana, valtuutettu pitää nykyistä soveltamiskäytäntöä ongelmallisena.

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 selvitetynä muulla tavoin, kuin kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella (kansalaisuuslaki 6 § 3 mom).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että edellä esitetyn kaltaiset tilanteet tulisi voida nykyistä paremmin ottaa huomioon siten, ettei kansainvälistä suojelua saaneita tosiasiaassa aseteta epäedullisempaan asemaan verrattuna muihin kansalaisuutta hakeviin ulkomalaisiin. Henkilöllisyyden tulee 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.

Kansalaisuuden myöntämistä koskeva päätös on hakijalle usein yksi merkittävimmistä hänen oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Kansalaisuuden saamisessa on kyse täysimääräisen osallisuuden ja kotoutumisen mahdollistamisesta hakijalle hänen suhteessaan uuteen kotimaahansa. Kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskeekin perustuslakiin kirjattu lailla säätämisen vaatimus. Viranomaisille jäävän harkintavallan tulee kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa siten olla selkeästi rajattua.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykyinen henkilöllisyyden selvittämistä koskeva sääntely ei riittävässä määrin ota huomioon etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden hakijoiden erityispiirteitä. Ottaen huomioon lain esitöihin kirjatun ja toisaalta tiukan oikeuskäytännön, tulisi kansalaisuuslakia uudistettaessa tarkastella lähemmin sitä, onko viranomaisen harkinta siitä, onko hakijan henkilöllisyys *luotettavasti selvitetty*, siinä määrin ”lain säännöksin sidottua”, mitä perustuslain 5 § (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) edellyttää.

### Kielitaitoedellytys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomioita kielitaitoedellytyksen soveltamiseen ja ihmisten yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin saada Suomen kansalaisuus. Valtuutettu katsoo, että henkilöön liittyviä syyt, jotka vaikuttavat hakijan mahdollisuuksiin täyttää kielitaitoedellytys, tulee voida ottaa huomioon nykyistä tulkintakäytäntöä laajemmin.

Seuraavassa käsitellään kielitaitovaatimuksia erityisesti kuulovammaisten henkilöiden osalta.

Selvää on, että kielitaitoa koskevat kriteerit tai niiden tulkinta eivät saa olla sellaisia, että vammaisella henkilöllä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä niistä vammaisuudesta johtuen tai pikemminkin siitä johtuen, etteivät kriteerit tai niiden tulkinta huomioi henkilön vammaisuutta. Valtuutettu pitää hyvänä, että kansalaisuuslakiin sisältyy jo nykyisellään poikkeamisperuste, mutta ei pidä tätä riittävänä, koska sen soveltamiskynnyks on korkealla.

Kansalaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yleisin kielitaidon osoittamistapa on suorittaa yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme. Kielitaito voidaan osoittaa seuraavilla osakokeiden yhdistelmillä: kirjoittaminen ja *puhuminen*, kirjoittaminen ja *puheen ymmärtäminen* sekä *puhuminen* ja tekstin ymmärtäminen (HE 80/2010 vp). Opetushallituksen Internetsivujen mukaan: Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan "tydyttävä suullinen ja kirjallinen taito" yleisissä kielitutkinnoissa tarkoittaa käytännössä kahden osakokeen suorittamista vähintään taitotasolla kolme (<https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/kielitaidon-osoittaminen-suomen-kansalaisuutta-haettaessa>).

Valtuutettu huomauttaa, että edellä mainitut kaikki kielitaidon osakokeet sisältävät siis joko puhumista tai puheen ymmärtämistä. Tämänkaltainen vaatimus voi olla vaikeasti kuulovammaiselle ja esimerkiksi aikuisena kuuroutuneelle täysin kohtuuton. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on ollut käsittelyssään tapaus, jossa aikuisena kuuroutunut henkilö, ei läpäissyt kielitaitovaatimuksia. Asiassa ohjeistettiin hakemaan uutta päätöstä muutoksenhakuajan jo umpeuduttua ja pyytämään kohtuullisten mukautusten tekemistä yhdenvertaisuuslain 15 §:n perusteella tukemaan poikkeamisperusteen soveltamista. Kyseistä henkilöä koskevan lääkärintodistuksen mukaan henkilön oli mahdollista oppia suomea niiltä osin kuin oppiminen perustui kuulemiseen, mikä tarkoitti todistuksen mukaan suomen kielen puhumista ja luonnollisesti sen kuuntelemista.

Valtuutettu painottaa, että kielitaitovaatimusten soveltaminen käytäntöön edellyttää soveltajalta ymmärrystä siitä, että vammaiset henkilöt eivät ole yhtenäinen ryhmä – myöskään aistivammaiset henkilöt tai kuulovammaiset henkilöt eivät ole yhtenäinen ryhmä. On ymmärrettävä esimerkiksi, että aikuisena kuuroutuneen henkilön tilanne eroaa selvästi viittomakielisen henkilön tilanteesta. Kuuroutunut henkilö on menettänyt kuulonsa äidinkielen oppimisensa jälkeen, ja hänen äidinkielensä on ollut ja tulee edelleen kuuroutumisen jälkeenkin olemaan jotakin puhuttua kieltä, esimerkiksi suomea tai ruotsia: se ei siis kuin taikaiskusta muutu suomalaiseksi viittomakieleksi tai suomenruotsalaiseksi viittomakieleksi. Kuuroutunut henkilö elää todennäköisesti kuuroutumisensa jälkeenkin

puhutussa ympäristössä käyttäen halutessaan itse puhetta ja puheen vastaanottamiseen esimerkiksi kirjoitustulokkausta (kuuroutunut henkilö lukee tulkin käyttämältä näytöltä kirjoitetussa muodossa sen, mitä muut sanovat). Viittomakieli taas on täysin oma kielenä, joka vielä tämän lisäksi poikkeaa huomattavasti puhutuista kielistä, joita kuulevat ovat elämässään tottuneet oppimaan. Viranomainen ei voi siis esimerkiksi lähteä siitä oletuksesta, että aikuisena kuuroutuneen henkilön, joka ei ole elänyt viittomakielisessä yhteisössä, tulisi Suomen kansalaisuuden saamiseksi opetella suomalainen tai suomenruotsalainen viittomakieli ja näin siirtyä puhuttujen kielten maailmasta viittomakieliseen maailmaan, mikäli hän ei pysty oppimaan puhuttua kieltä samoilla kriteereillä kuin kuuleville on kansalaisuuslaissa tai tulkintakäytänteissä asetettu. Kuuroutunut henkilö ei välttämättä edes tunne ketään, joka osaisi viittomakieltä.

Yhteenvetona todettakoon, että kielitaitokriteereissä tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon kansalaisuutta hakevien ihmisten tausta ja erityispiirteet. Kriteereissä tulee olla joustoa. Soveltaja ei saa jäädä kiinni asiakkaan käyttämään tai lääkärintodistuksessa käytettyyn termiin, esimerkiksi kuuroutunut tai vaikeasti kuulovammainen henkilö. Käsitteistä ei siis tule tehdä päätelmiä sen osalta, tuleeko soveltamisessa noudattaa poikkeamisperustetta: asiakkaan yksilöllinen tilanne ja hänen mahdollisuutensa selviytyä hänen henkilöönään liittyvän syyn, kuten vammaisuuden tai traumatisoitumisen ja korkean iän vuoksi kriteereistä on ratkaisevaa; se ei siis ole ratkaisevaa, mitä käsitettä, joku haluaa itsestään käytettävän tai se mitä käsitettä lääkäri on sattunut käyttämään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että esimerkiksi kuuroutuneiden, kuten kenen tahansa vammaisen henkilön osalta, kielitaitovaatimuksia on tarvittaessa mukautettava yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisella tavalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että edellä läpi käyty epäkohta on korjattava joko lainsäädäntöä tai soveltamista muuttamalla. Valtuutetun käsityksen mukaan asiaa ratkaistaessa on syytä kuulla kuulovammasalan järjestöjen näkemyksiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Ylitarkastaja

Joonas Rundgren