

Asia: VN/28598/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotetusta uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä?

Laki on ehdotettu tulevan voimaan 1.1.2027. Ehdotuksessa lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Heti voimaantulon jälkeen vireille tulevien hakemusten hakijat eivät ole voineet vielä osallistua kokeeseen. Kokeeseen valmistautumisen, ilmoittautumisen ja kokeen suorittamisen tulee olla mahdollista ennen hakemuksen tekemistä. Siirtymäsäännöstä tai lain perusteluita tulisi tältä osin tarkentaa hakijan mahdollisuuksien huomioon ottamiseksi täyttää uusi yhteiskuntatietoedellytys heti lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöstä voisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti: ”Laki tulee voimaan 1.1.2027, mutta lakia sovelletaan 1.3.2027 alkaen jätettyihin hakemuksiin.” Tämä mahdollistaisi lain mukaisten toimien lukitsemisen ja käyttöönoton heti 1.1.2027 lähtien sekä riittävän valmistautumisajan Maahanmuuttovirastolle ja asiakkaille eikä käyttöönotto ruuhkauttaisi näin kansalaisuushakemusten käsittelyä.

Kyseessä oleva uusi edellytys edellyttää uudenlaista selvittämistä ja poikkeusperusteiden soveltamista. Viivytyksettömän päätöksenteon ja sujuvan menettelyn varmistamiseksi Maahanmuuttovirasto katsoo, että edellytyksen osoittamista koskevaa kohtaa tulisi täsmentää siten, että ylioppilastutkinto olisi suoritettu Suomessa.

Yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen

Esityksessä lain 17 b §:n 3 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, joilla yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa. Hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos tähän olisi olemassa muutoin erittäin painava syy. Esityksessä esimerkkinä mainitaan suomen- tai ruotsinkielisen yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaminen. Alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suomeksi tai ruotsiksi suorittaneelta ei siten vaadittaisi erikseen kansalaisuuskokeen suorittamista. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miksi kyseiset tutkinnot kelpaisivat poikkeusperusteeksi, mutta eivät varsinaiseksi tavaksi osoittaa edellytyksen täyttymistä. Asiakkaiden kannalta olisi selkeämpää, että yhteiskuntatietoedellytyksen voisi suoraan täyttää myös

alemmalla tai ylemmällä korkeakoulututkinnolla sen sijaan että ne olisivat poikkeusperusteena tai vaihtoehtoisesti yhteiskuntatietoedellytys ei koskisi alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita ja nämä sisältyisivät 17 b § 2 momenttiin. Maahanmuuttoviraston hakemusmenettelyssä edellytyksestä poikkeamisessa ei voida hyödyntää käsittelyä sujuvoittavaa ja nopeuttavaa automaatiota. Poikkeusperusteeseen vetoaminen ohjaa hakemuksen manuaaliseen käsittelymenettelyyn, joka vaatii henkilöstöresursseja ja hidastaa päätöksentekoa. Kyseistä kohtaa voisi ainakin täsmentää siten, että erittäin painavana syynä kävisi vain Suomessa suoritettu yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinto. Täsmennykset voitaisiin tehdä esim. viittaamalla tutkinnoista annettuihin lakeihin.

Poikkeusperustetta koskevan säännöksen sisältöä voisi avata lisäesimerkkien avulla niiden tilanteiden osalta, joissa ”muutoin on olemassa erittäin painava syy yhteiskuntaedellytyksestä poikkeamiselle”, muu kuin terveydentilaan tai vammaan liittyvä.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen terveydentilan perusteella tulee työllistämään ja haastamaan käsittelytyötä virastossa. Kielitaitoedellytyksestä ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen eivät ole sisällöltään identtisiä ja vaativat erillistä harkintaa.

Maahanmuuttoviraston on selvitettävä, millä kielellä tutkinto on suoritettu. Hallituksen esityksessä toivottaisiin kannanottoa myös siihen, ratkaiseeko tutkinnon virallinen suorituskieki, vai otetaanko huomioon, millä kielellä tutkinto on tosiasiaa tai enimmäkseen suoritettu.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että luku- ja kirjoitustaidottomille hakijoille asetettu vaatimus täyttää yhteiskuntatietoedellytys on sama kuin muille hakijoille. Laissa säädetään luku- ja kirjoitustaidottomille erillisestä poikkeusperusteesta kielitaitovaatimuksesta. Kielitaitoedellytyksestä osittain poikkeamiseen riittää suullinen alkeiskielitaito (ymmärtämisen ja puhumisen alkeet eli EVK taitotaso A1.3). Käytännössä voidaan päätyä tilanteisiin, jossa luku- ja kirjoitustaidottoman hakijan kohdalla on peruste poiketa kielitaitoedellytyksestä, mutta ei yhteiskuntatietoedellytyksestä. Yhteiskuntatietoedellytyksen osoittamista tai siitä poikkeamista koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää siltä osin, että luku- ja kirjoitustaidottomien hakijoiden tosiasialliset mahdollisuudet osoittaa uuden edellytyksen täyttyminen tulevat asianmukaisesti huomioituksi. Jää epäselväksi mikä on lainsäätäjän tarkoitus tältä osin, onko tarkoitus että luku- ja kirjoitustaidottomat suorittavat suullisen kokeen erityisjärjestelyin tai se, että he jäisivät ilman kansalaisuutta. Mikäli erityisjärjestelyjä ei ole tarkoitus soveltaa luku- ja kirjoitustaidottomien kohdalla, luku- ja kirjoitustaidottomien osalta päätös olisi todennäköisesti kielteinen, jos he eivät tavanomaista koetta pystyisi läpäisemään ilman erityisjärjestelyjä. Mahdollisen suullisen kokeen osalta olisi varmistuttava siitä, että kokeen kielellinen taso vastaisi luku- ja kirjoitustaidottomilta vaadittavaa kielitaidon tasoa EVK A1.3 eikä kaavailtua kansalaisuuskokeen kielellistä tasoa B1. Tämä vaatisi käytännössä erillisen suullisen kokeen. Suullinen koetilaisuus lisäisi HTV-kustannuksia. Luku- ja kirjoitustaidottomien osalta kaivataan selvennystä, miten lainsäätaja on heidän osaltaan tarkoittanut edellytystä sovellettavan. Maahanmuuttovirasto kannattaa erityisjärjestelyjen mahdollistamista poikkeusperusteen sijasta.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

Kansalaisuuskoe on tarkoitettu suoritettavaksi ennen kansalaisuushakemuksen vireille panoa, mutta tilanteessa, jossa henkilöllä jo on suomalainen henkilötunnus. Ehdotetaan lisättäväksi, että henkilöllä on oltava suomalainen henkilötunnus ennen kuin hän voi ilmoittautua ja osallistua kokeeseen. Tämä

varmistaa, että henkilö on asunut riittävän kauan Suomessa ja hänellä on suurella todennäköisyydellä mahdollisuus asioida vahvasti tunnistautuen.

Ehdotetaan, että lakiesityksessä jäisi kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaavalle toimijalle liikkumavaraa käytännön toteutuksen suhteen. Asetuksella tarkennettavia yksityiskohtia jää paljon: kokeen sisältö (25 a §), kokeen laatijan tehtävät (25 c §), kokeen järjestäjän tehtävät (25 e §) ja asiantuntijatoimikunta (25 f §). Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä myös asetuksella tarkennettavien yksityiskohtien osalta, että liikkumavaraa jätetään käytännön toteutuksen suhteen.

Laissa mainittu yhteiskuntaorientaatiomateriaali on maahantulovaiheeseen suunnattu kotoutumismateriaali, jonka sisältö, painotukset ja toteutus eivät kaikilta osin sovellu sellaisenaan kansalaisuuskokeen tarpeisiin. Materiaalista jouduttaisiin joka tapauksessa toteuttamaan kansalaisuuskoetta varten rinnakkainen, sisällöltään melko paljon muokattu ja B1-kielitaitotasolle toteutettu versio, jolloin syntyisi epäselvyyttä siitä, kumpi yhteiskuntaorientaatio-niminen materiaali olisi kokeen pohjana. Lakimuotoilua ja perusteluita tulisi muuttaa siten, että viitattaisiin esim. kansalaisuuskokeen (yhteiskuntatiedon) oppimateriaaliin. Perusteluosioissa olisi mahdollista tarkentaa, että kansalaisuuskokeen oppimateriaalin rakenne ja laajuus olisivat samantyyppiset kuin yhteiskuntaorientaation julkaistussa materiaalissa. Olisi tarkoituksenmukaista, että materiaalin tuottaisi Maahanmuuttovirastolle sama yliopisto, joka vastaa kokeen kysymyksistä. Tällainen erillisen materiaalin tuottaminen olisi perusteltua myös siksi, että kokeen jatkokehittämisessä voitaisiin tarvittaessa uudistaa materiaalia joustavasti nimenomaan kansalaisuuskokeen tarpeet huomioiden. Kokeesta vastaavalla viranomaisella tai asiantuntijatoimikunnalla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa materiaalin sisältöihin tai laatuun, jotta kokeen sisältöä voitaisiin kehittää. Lisäkustannus erillisen materiaalin tuottamisesta jää oletettavasti pieneksi, koska yhteiskuntaorientaation materiaalista olisi joka tapauksessa muokattava erillinen, kansalaisuuskokeen käyttötarkoitukseen sopiva versio.

Koemaksun palauttamisen osalta ehdotetaan, että 25 i §:ssä mainittu velvoite ilmoittaa esteestä koetilaisuuden järjestäjälle väljennettäisiin menettelyn osalta siten, että poistettaisiin maininta "[–] koetilaisuuden järjestäjälle." Näin Maahanmuuttovirasto voisi ohjeistaa osallistujaa tekemään ilmoituksen esimerkiksi ilmoittautumisjärjestelmässä, josta tieto siirtyisi koejärjestäjälle.

Erityis- ja koejärjestelyt

Erityisjärjestelyjen vastuiden osalta tulisi tarkentaa, mikä on järjestäjän ja mikä hakijan vastuulla. Lisäksi esityksen perusteluissa voisi tarkentaa esimerkein tilanteita, joissa kokeen suorittaminen avustajan avulla olisi mahdollista.

Laissa lähtökohtana on kansalaisuuskokeen suorittaminen. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan kokeen suorittaminen erityisjärjestelyin ja edellytyksen poikkeamisen keskinäinen suhde tulee siten tarkentaa esityksessä sujuvan soveltamisen varmistamiseksi.

Erityisjärjestelyiden osalta kansalaisuuslain 25 g §:n osalta ehdotetaan, että muotoilua väljennettäisiin poistamalla tarkenne, jossa erityisjärjestelypyyntö määritellään esitettäväksi kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä. Olisi tarkoituksenmukaisempaa, että erityisjärjestelyä pyydetään ja osallistuja saa päätöksen ennen kokeeseen ilmoittautumista. Erityisjärjestelyiden perusteiden tutkimiseen on varattava enemmän aikaa kuin ilmoittautumisajan puitteissa on mahdollista taata. Erityisjärjestelypyyntöjen käsittely on manuaalista ja aikaa vievää. Jos samana päivänä järjestettäviin koetilaisuuksiin tulee paljon erityisjärjestelypyyntöjä, vaatii niiden käsittely

paljon henkilöstöresursseja. Erityisjärjestelypäättös voisi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan olla voimassa useammassa kuin yhdessä koetilaisuudessa, esimerkiksi tietyn määräjän tai toistaiseksi, pyyntöjen määrän vähentämiseksi.

Säännöskohtaisten perusteluiden luvussa 7.1. todetaan, että koe on sähköinen. Ehdotetaan lisättäväksi selkeyttävä maininta siitä, että poikkeustilanteissa koe voidaan suorittaa myös paperisena tai suullisena. Tällainen tarve voi liittyä esimerkiksi kokeen järjestämiseen erityisjärjestelyinä sekä muihin poikkeustilanteisiin, kuten sähkökatkotilanteisiin.

Kansalaisuuslain 25 h §:ssä mainittua järjestyksen rikkomiseen liittyvää muotoilua ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että koesuoritus voidaan katsoa hylätyksi erityisen vakavissa järjestyksen rikkomistapauksissa riippumatta siitä, onko osallistujaa varoitettu. Koetilaisuuden järjestäjällä tulisi olla oikeus estää osallistujaa osallistumasta koetilaisuuteen, mikäli henkilöllisyyttä ei ole riittävän luotettavasti pystytty todentamaan asiakkaan oikeusturva ja hallintolaki huomioiden. Lakiin tai lain perusteluihin ehdotettaisiin sisällytettäväksi myös maininta siitä, että koetilaisuuden järjestäjällä tulisi olla oikeus poistaa henkilö koetilaisuudesta, mikäli kokelas aiheuttaa häiriötä tai syyllistyy vilppiin.

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

Lain voimaantulon aikataulu on Maahanmuuttoviraston näkökulmasta haastava, esimerkiksi tietojärjestelmäkehityksen näkökulmasta on haasteellista käynnistää kansalaisuuskoke 1.1.2027. Kansalaisuuskokeesta aiheutuu muutostarpeita viraston nykyisiin tietojärjestelmiin ja lisäksi täysin uusia tietojärjestelmätarpeita. Riippumatta toteutustavasta, ne edellyttävät kehitystyötä ja testaamista ennen käyttöönottoa. Voimaantuloaikataulu järjestelmäkehityksen näkökulmasta on erittäin kunnianhimoinen, kun huomioidaan erityisesti paktiin liittyvä mittava kehitystyö, virastoon kohdistuvat säästötarpeet sekä kansalaisuusasioiden käsittelyyn liittyvä tekninen velka.

Taloudelliset vaikutukset

Kansalaistamisen uusi edellytys tuo virastotasolla uusia tehtäviä, vastuita ja kokonaisuuksia, jotka ovat viraston toimiala huomioon ottaen täysin uusia. Uudet tehtävät vaativat lisää henkilöstöresursseja ja investointitarpeita. Uusi edellytys lisää mm. asiakastiedusteluja ja sen myötä asiakaspalvelun resurssitarpeita, koulutus- ja viestintätarpeita sekä käsittelytyötä. Hakijaa täytyy kuulla, jos hän ei ole käynyt kokeessa ennen hakemuksen jättämistä tai mikäli hän hakee edellytyksestä poikkeusta, mutta perusteita ei ole tai se vaatii lisäselvitystä. Kielteisten päätösten määrän arvioidaan myös todennäköisesti kasvavan uuden edellytyksen myötä. Erityisjärjestelyt kokonaisuutena lisäävät manuaalista työtä.

Luvun 4.2.3. sekä taulukon 4 osalta (s. 40-41) Maahanmuuttovirasto näkee tarpeelliseksi täsmentää seuraavia kohtia: "Maahanmuuttoviraston järjestelmäkehitykseen tarvittaisiin puolestaan aiemmista hankkeista saatujen kokemusten perusteella mahdollisesti neljästä kahdeksaan kuukautta."

Tekstiin tulisi muokata seuraavasti, jotta ilmenee, että kyse on välttämättömästä minimiotteutuksesta: "Yhteiskuntaedellytyksen käyttöönoton edellyttämään järjestelmäkehityksen välttämättömään/minimiotteutukseen Ulkomaalaisasiain tietojärjestelmä UMAan tarvittaisiin puolestaan aiemmista hankkeista saatujen kokemusten perusteella neljästä kahdeksaan kuukautta."

Edelleen luvussa 4.2.3. on todettu: ”Kansalaisuuskoetta varten tarvittavaa lopullista tietojärjestelmäkokonaisuutta toteutettaisiin puolestaan vuoden 2027 aikana.” Tekstiä tulisi tältä osin täsmentää vuosiluvun osalta ja muokata seuraavasti: ”Kansalaisuuskoetta varten tarvittavaa lopullista tietojärjestelmäkokonaisuutta toteutettaisiin puolestaan vuosien 2027 - 2028 aikana.” Lisäksi taulukkoon 4 (s. 41) tulisi muuttaa kertakustannusten osalta vuosiluvut 2026-2028 (nyt 2026-2027).

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

Lakiesitystä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi siten, että esityksessä käytetään järjestelmällisesti joko termiä sähköinen tai digitaalinen eikä molempia termejä.

Hallituksen esityksestä tulisi poistaa maininnat UMA-järjestelmästä (sivuilla 35 ja 39) ja puhua ainoastaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä. UMA (tässä esityksessä uma) viittaa nyt käytössä olevaan yksittäiseen tietojärjestelmään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän loogisen kokonaisuuden sijaan. Viittauksia nimellä yksittäisiin tietojärjestelmiin tulisi välttää, koska järjestelmiin sisältyviin toiminnallisuuksiin ja niiden teknisiin toteutuksiin voi tulla ajan mittaan muutoksia.

Kansalaisuuskoetta varten tarvittavan tietojärjestelmäkokonaisuuden rekisterinpitäjyydestä olisi hyvä säätää lain tasolla tai vähintään avata asiaa yksityiskohtaisemmin lain esitöissä.

Esityksen sivulla 88 todetaan, että rekisterinpitäjänä kansalaisuuskokeen yhteydessä toimisi Maahanmuuttovirasto henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 §:n mukaisesti. Koetilaisuuksien järjestäjät toimisivat puolestaan henkilötietojen käsittelijän roolissa. Nämä Maahanmuuttoviraston kanssa sopimuksen tehneet toimijat käsitelisivät henkilötietoja kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen ja koetilaisuuksien valvonnan yhteydessä.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 § 3 momentissa todetaan, että kukin 2 momentin viranomainen toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Kuitenkin kansalaisuuskoetta varten tarvittavaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen tietoja tallentavat Maahanmuuttoviraston lisäksi koetilaisuuksien järjestäjä(t) henkilötietojen käsittelijän ominaisuudessa sekä asiakas itse ilmoittautumisen osalta. Siten vähintään lain esitöihin tulisi kirjata eksplisiittisesti, että kansalaisuuskokeeseen liittyvä tietojärjestelmäkokonaisuus on osa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kokonaisuutta, jonka rekisterinpitäjänä Maahanmuuttovirasto toimii paitsi tallentamiensa tietojen osalta, myös sen puolesta tietoja käsittelevien henkilötietojen käsittelijöiden osalta.

Ehdotettu kansalaisuuslain 3 §:n uusi 3 momentti on muotoilultaan hieman epämääräinen ja sitä tulisi täsmentää erityisesti tarvittavia sopimuksia koskevan kohdan osalta esimerkiksi seuraavasti: ”Maahanmuuttovirasto vastaa kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, kehittämisestä ja valvonnasta sekä tekee tarvittavat sopimukset kansalaisuuskokeen laatijan ja järjestäjän kanssa.”

Waal Johanna

Suutala Marika
Maahanmuuttovirasto