

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?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota yleisesti ottaen kansalaisuudelle asetettavien uusien edellytysten ja kotoutumisen väliseen suhteeseen. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että "[t]utkimustiedon mukaan kansalaisuuden saamisella ja kotoutumisella on havaittu olevan yhteyttä". Tästä näkökulmasta on lähtökohtaisesti ongelmallista, että kansalaisuuslaissa yhä enemmän edellytetään onnistunutta kotoutumista jo ennen kansalaisuuden saamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, kuten myös voimassa olevassa kotoutumislaissa tunnistetaan, että kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu. Kotoutumisessa on kyse niin maahanmuuttajasta itsestään kuin yhteiskunnan vastaanottavuudesta.

Kansalaisuuslain ja ulkomaalaislain muutokset kuitenkin asettavat vastuun kotoutumisesta yhä vahvemmin puhtaasti yksilön vastuulle. Samalla kun edellytetään vahvempaa kotoutumista, siihen käytettävissä olevia resursseja vähennetään kotoutumislakiin kohdistuvin muutoksin, mikä uhkaa kotoutumista edistäviä toimia. On ongelmallista, mikäli yksilölle asetetaan yhä moninaisempia vaatimuksia ilman että yhteiskunnan vastaanottavuutta vahvistettaisiin tai kotoutumisen tukeen panostettaisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että ehdotettavasta yhteiskuntatietoedellytyksestä on voitava poiketa riittävän matalalla kynnyksellä, jotta voidaan turvata muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tosiasialliset edellytykset hakea ja saada Suomen kansalaisuus. Esitysluonnoksessa ehdotetun kansalaisuuslain 17 b §:n 3 momentin mukaan hakijalle voitaisiin jatkossa myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka yhteiskuntatietoedellytys ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai muutoin on olemassa erittäin painava syy yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle.

Poikkeamisen perusteet olisivat esitysluonnoksessa todetusti jonkin verran samanlaisia kuin kielitaitoedellytyksen kohdalla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kansalaisuuslain soveltamista koskevien

havaintojen mukaan kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen soveltamiskynnys on erittäin korkea, ja valtuutetun tietoon on tullut tilanteita, joissa vammaisen henkilön kohdalla ei ole poikettu kielitaitoedellytyksestä riippumatta siitä, että henkilön asiassa on toimitettu lausunto siitä, ettei hän pysty oppimaan kieltä kielitaitoedellytyksessä edellytetyksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvin korkeaa kynnystä yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle ongelmallisena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, mukaan lukien yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Lakimuutos ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa vammaisten tai sairaiden ihmisten, luku- ja kirjoitustaidottomien ihmisten ja muuten vaikeassa asemassa olevien ihmisten olisi huomattavasti hankalampaa tai käytännössä mahdotontakin täyttää asetettuja edellytyksiä ja saada kansalaisuutta. Tällä voi olla myös yhdenvertaisuusvaikutuksia.

Asiassa on myös huomioitava velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (CRPD, SopS 27/2016), joka tuli Suomessa voimaan laintasoisesti 10.6.2016, edellyttää viranomaistoiminnalta mahdollisuutta huomioida henkilön vammaisuus niin, että viranomaistoimijoilla on oikeudellinen velvollisuus tehdä sellainen kohtuullinen mukautus, joka on yksittäistapauksessa välttämätön ja tarpeellinen muutos tai mukautus vammaisen henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Velvoite kohtuullisiin mukautuksiin perustuu YK:n vammaisyleissopimuksen ohella yhdenvertaisuuslain 15 §:ään ja ulottuu yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan myös päätöksen sisältöön eikä vain pääsyyn viranomaisiin. Kyseiset lähtökohdat on syytä tuoda esille hallituksen esityksen perusteluissa, jotta yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamista harkitessa osataan tunnistaa harkinnan suhde kohtuullisten mukautusten velvoitteen noudattamiseen.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota poikkeamisedellytyksen kytkemiseen lääketieteellisiin syihin. YK:n vammaisyleissopimus ei edellytä vammaisuudelta lääketieteellistä syytä tai selvitystä. Esitöissä kuitenkin nostetaan keskeiseksi lääkärintodistuksen esittäminen sairaudesta tai vammasta. Lakia säädettäessä ja perusteluissa on huomioitava, että vammaisuus ja sen määritelmä eivät edellytä diagnoosia tai lääkärintodistuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhteiskuntatietoedellytyksen sanamuotoa tulee muuttaa, jotta poikkeamisen soveltamiskynnys ei muodostu liian korkeaksi. Valtuutettu katsoo, että yhteiskuntatietoedellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava syy.

Perusteluissa tulisi myös varmistaa, että esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus katsotaan riittäväksi perusteeksi yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle. Lisäksi lapsen etu tulisi lapsiperheiden huoltajia koskevilla kansalaisuushakemuksissa ottaa ensisijaisesti huomioon YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti, mikä pitäisi huomioida myös yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamista harkittaessa.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, joiden perusteella Suomella on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta. Kansalaisuuslain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu, estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Uusi yhteiskuntatietoedellytys kohdistuisi myös kansalaisuudettomiin hakijoihin, jolloin tällä edellytyksellä on vaikutuksia kansalaisuudettomuuden välttämiseen, toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa esitetään (s. 46). Tästä syystä valtuutettu

katsoo, että poikkeamisperusteisiin tulisi kuulua myös tilanne, joissa hakija on kansalaisuudeton henkilö.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä esitysluonnoksen lähtökohtaa siitä, että kansalaisuuskokeessa ”[v]aadittavana tasona olisi riittävät tiedot, millä tarkoitettaisiin keskeisiä ja perustavanlaatuisia tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyse ei olisi hyvin pieniä yksityiskohtia koskevista tiedoista, vaan kansalaisuutta varten olisi perusteltua edellyttää pikemminkin sellaisia tietoja, joita voitaisiin pitää tarpeellisina tulevalle Suomen kansalaiselle.” Vaadittavan tason kannalta olisi huomioitava myös, että hyväksyttävään suoritukseen edellytettäviä koepisteitä ei aseteta asetuksessa liian korkealle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota ehdotettuun kansalaisuuslain 25 §:ään kokeen suorittamista koskevista erityisjärjestelyistä. On myönteistä, että esitysluonnoksen perusteluissa kiinnitetään huomiota YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteeseen varmistaa, että vammaisilla henkilöillä on oikeus hankkia kansalaisuus ja vaihtaa sitä eikä heiltä riistetä kansalaisuutta mielivaltaisesti tai vammaisuuden perusteella. Valtuutettu katsoo kuitenkin lisäksi, että esityksessä tulee tarkastella erityisjärjestelyiden tarjoamista nimenomaisesti kohtuullisten mukautusten velvoitteen näkökulmasta. Velvoite on syytä mainita hallituksen esityksen perusteluissa, jotta erityisjärjestelyiden harkinnassa osataan tunnistaa harkinnan suhde kohtuullisten mukautusten velvoitteen noudattamiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa myös, että kansalaisuuskokeen järjestelyissä on huomioitava, että digitaalinen koeympäristö on saavutettava ja koetilaisuudet järjestetään esteettömissä tiloissa.

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että kokeeseen osallistujan henkilöllisyys olisi tarkastettava, mutta ei tarkenneta henkilöllisyyden tarkastamiseen vaadittavia asiakirjoja. Esimerkiksi oleskelulupakortin olisi oltava riittävä henkilöllisyyden tarkastamiseen, mikä olisi syytä tarkentaa myös esitöissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että valitusoikeus mahdollisesta kansalaisuuskokeesta tukisi oikeusturvan täysimääräistä toteutumista. Esimerkiksi yliopistojen sisäänpääsykokeen tuloksesta voi vaatia oikaisua, ja jos oikaisuvaatimus hylätään tai jätetään tutkimatta, voi asiasta valittaa hallinto-oikeuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä perusteltuna järjestelynä myös kansalaisuuskokeen osalta.

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisenä, että kansalaisuuslain muutoskokonaisuuden 3. vaiheessa on arvioitu myös kansalaisuuslain muutosten eri vaiheiden yhteisvaikutuksia. Myös perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että ” laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja (ks. PeVL 30/2020 vp, s. 10). Lukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset kasvattavat riskiä siitä, että eduskunnalla ei ole kokonaiskuvaa uudistuksista.” (PeVL 20/2024 vp).

Vaikutusten arvioinnissa kuitenkin nimenomaisia perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksia arvioitiin pääasiassa kansalaisuuskokeen käyttöä näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta yhteisvaikutusten arvioinnin tarve on erityisen

korostunut, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät yhteisvaikutukset muodostu perustuslakivaliokunnankin huomioimalla tavalla kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 14/2023 vp).

Valtuutettu nostaa esille lisäksi, että yhteisvaikutuksia tarkastellessa olisi syytä tunnistaa, että myös ulkomaalaislain, kotoutumislain ja kansalaisuuslain samanaikaisilla tai peräkkäisillä muutoksilla voi olla merkittäviä yhteisvaikutuksia. Tällä hetkellä esitysluonnoksessa tarkastellaan ainoastaan kansalaisuuslain eri muutoksien yhteisvaikutuksia.

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena sitä, että kansalaisuuslakia uudistetaan ja kansalaistamisen edellytyksiä tiukennetaan useammassa perättäisessä lainsäädäntöhankkeessa ilman, että muutoksista käytäisiin laajempaa ja kokonaisvaltaista yhteiskunnallista keskustelua. Kansalaisuuden myöntämistä koskeva päätös on hakijalle usein yksi merkittävimmistä hänen oikeusasemaansa koskevista päätöksistä. Useat, lyhyen ajan sisällä toteutettavat muutokset vaikeuttavat tiedonsaantia kansalaisuuden ehdoista, ja voivat asettaa ulkomaalaisia eri asemaan sattumanvaraisesti. Edelliset muutokset kansalaisuuslakiin astuivat voimaan 17.12.2025 ja tätä edeltävät 1.10.2024.

Kansalaisuuden saamisessa on kyse täysimääräisen osallisuuden mahdollistamisesta hakijalle hänen suhteessaan uuteen kotimaahansa. Kansalaisuus on tärkeä avain perusoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle, kuten poliittisten oikeuksien osalta erityisesti valtakunnallisella tasolla. Suomen kansalaisuus on myös edellytyksenä työskentelylle esimerkiksi Puolustusvoimien ja poliisin tehtävissä.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Asiantuntija