

Asia: VN/28596/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on selvitetyn henkilöllisyyden muutosten osalta?

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan henkilöllisyyden selvittämisen osalta, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetynä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto olisi myöntänyt hakijalle muukalaispassin kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.

Kymmenen vuoden määräaika on toiminut viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tilanteissa, joissa henkilöllisyyteen on liittynyt epäselvyyttä esimerkiksi siitä syystä, että hakija on aiemmin antanut henkilöllisyytensä tueksi väärennettyjä asiakirjoja tai esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä. Nyt ehdotettavan muutoksen mukaan, mikäli hakijalle on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, ei henkilöllisyyttä pidettäisi selvitetynä kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, vaikka hakija olisi koko ajan kertonut johdonmukaisesti henkilöllisyydestään.

Valtuutetun näkemys on, että kymmenen vuoden määräaika viimesijaisena keinona henkilöllisyyden selvittämiseksi tulisi säilyttää myös tilanteissa, joissa on myönnetty muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten, mutta kansallista matkustusasiakirjaa ei ole syystä tai toisesta saatu. Esitysluonnoksen perusteella on epäselvää, miksi olisi tarpeellista evätä muukalaispassin saaneilta henkilöiltä mahdollisuus viimesijaiseen henkilöllisyyden selvittämiseen. Valtuutettu toteaa, ettei henkilöllisyyden tosiasiallisesti voida katsoa olevan epäselvempi ainoastaan sen vuoksi, ettei henkilö ole onnistunut hankkimaan kansallista matkustusasiakirjaansa. Lisäksi säännös, jonka mukaan henkilöllisyyden selvittämisen kymmenen vuoden määräaika evätään edellä mainitusta syystä, voi myös johtaa siihen, ettei kansallista matkustusasiakirjaa kannata edes yrittää hankkia, mikäli sen saamisen onnistuminen ei ole varmaa.

Mikäli ehdotettua muutosta ei peruta, on olennaista, että tilanteessa tosiasiallisesti huomioidaan hakijan antama selvitys siitä, miksi hän ei ole pystynyt saamaan kansallista matkustusasiakirjaa. Selvityksessä tulee huomioida erityisesti henkilön tilanteestaan kertoma, eikä esimerkiksi katsoa, että riittävä selvitys olisi vain kansalliselta viranomaiselta saatu kirjallinen tieto siitä, ettei matkustusasiakirjaa myönnetä, koska tällaista selvitystä ei useinkaan tosiasiallisesti ole mahdollista

saada. Syitä sille, miksi kansallisen matkustusasiakirjan saaminen ei ole onnistunut, tulisi soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tämä tulisi huomioida myös lain esitöissä.

Kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten muukalaispassin saaneella henkilöllä voi olla monia syitä sille, miksi kotimaan passin hankkiminen ei ole muukalaispassista huolimatta onnistunut. Kyse voi olla käytännön haasteista tai henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvistä syistä. Kaikki edustustot eivät myönnä passeja tai niillä voi olla sellaisia edellytyksiä passin myöntämiselle, joita henkilön voi olla vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Joskus kansallisen matkustusasiakirjan hankkiminen edellyttäisi käytännössä kotimaahan tai toiseen valtioon matkustamista. Tällöin on huomioitava, että vaikka ehdotettu muutos ei koskisi kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä, voi kyse olla henkilöistä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan turvapaikkamenettelyn päätteeksi tai voivat esimerkiksi pelätä mahdollista ihmiskauppiasta kotimaassa. Tilanteissa, joissa henkilölle on myönnetty oleskelulupa esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiaansa. Lisäksi hakijan voi olla esimerkiksi terveydentilansa vuoksi vaikeaa tai mahdotonta matkustaa, jolloin myöskään edellytystä kansallisen matkustusasiakirjan saamisesta ei tulisi soveltaa. Edellä mainitut seikat olisi syytä huomioida laissa tai esitöissä, jotta varmistetaan, ettei lain soveltaminen johda yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansallisen turvallisuuden osalta?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan kansalaisuus voitaisiin jättää myöntämättä nykyisen valtion turvallisuuden sijasta kansallisen turvallisuuden perusteella. Samalla ehdotetaan muutosta, jonka mukaan kansallista turvallisuutta koskeva mahdollisuus kansalaisuuden myöntämättä jättämiseen koskisi niin kansalaisuushakemuksia kuin kansalaisuusilmoituksia.

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. Lisäksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp) perusoikeusrajoitus on mahdollinen vain, jos asiasta säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasolla. Sääntelyn tulee myös olla muun muassa hyväksyttävää, oikeasuhtaista, ja oikeusturvakeinoista on huolehdittava.

Esitysluonnoksessa kansallisesta turvallisuudesta todetaan mm. seuraavanlaisesti: ”Kansallisessa turvallisuudessa on kyse koko suomalaisen yhteiskunnan yhteisestä turvallisuudesta ja Suomen suvereniteetista. Käsitteenä kansallinen turvallisuus on dynaaminen ja määrittyy sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Kansallista turvallisuutta kuvataan usein siihen kohdistuvien uhkien kautta. Nämä ovat uhkia, jotka vaikuttavat koko suomalaiseen yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybrdivaikuttaminen, kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansallisen turvallisuuteen.”

Valtuutetun näkemyksen mukaan kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkintakäytäntö ja soveltamisala tulisivat olla selkeämmin rajatut. Esitysluonnoksessa on mainittu esimerkkejä kansallisen turvallisuuden uhista, minkä lisäksi siinä on lueteltu kansalliseen turvallisuuteen

kytkeytyviä ilmiöitä, mikä saattaa helposti laajentaa sitä, millaisten tekojen tulkitaan jatkossa uhkaavan kansallista turvallisuutta.

Kansallisen turvallisuuden arvion osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota myös kansallisen turvallisuuden arviointia varten pyydettävään Suojelupoliisin lausuntoon. Jotta kielteisen päätöksen kohdalla hakijan oikeusturvatakeet voivat täysimääräisesti toteutua, tulisi hakijan saada tietoonsa itseään koskeva lausunto. Tietoisuus kielteisen päätöksen perusteista on edellytys oikeusturvan toteutumislle ja sille, että päätöksestä on olemassa tehokas valitusmahdollisuus.

Millaisia näkemyksiä teillä on nuhteettomuusedellytyksen muutoksista?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan nuhteettomuusedellytyksen tiukentamista muun muassa siten, että "[n]uhteettomuuden merkitystä kansalaistamisen edellytyksenä korostettaisiin myös pidentämällä rikoksiin syyllistyneille määrättäviä odotusaikoja. Sakkorangaistuksen osalta vähimmäisodotusaika olisi kuitenkin jatkossakin yksi vuosi. Lisäksi odotusajan pituus säilyisi ennallaan sellaisen rikoksen osalta, josta tuomioistuimien on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta. Muutoin odotusaikojen minimiä ja maksimia nostettaisiin yhdellä vuodella."

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kansalaisuuslain mukainen nuhteettomuusedellytys on nykyisinkin verrattain tiukka. Rikoksista johtuvien odotusaikojen pidentämisestä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja nuhteettomuusedellytyksen tiukentamiselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy.

Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen muutoksista?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansalaistamisen edellytykseksi asetettaisiin turvattu toimeentulo. Alle 18-vuotiaiden tai 65 vuotta täyttäneiden ei tarvitse osoittaa turvattua toimeentuloa. Toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos henkilö antaa luotettavana pidettävän tiedon toimeentulonsa perusteesta ja on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että Suomen työelämässä esimerkiksi alkuperään ja kielitaitoon perustuva rekrytointisyrjintä on valitettavasti hyvin yleistä. Työttömäksi joutuneelle maahanmuuttajalle nopea työllistyminen kolmessa kuukaudessa voi olla erityisen haastavaa pelkästään jo syrjinnänkin vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimeentuloedellytystä kansalaistamisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin kansalaisuutta hakeviin, myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan esimerkiksi vainosta, sodasta, ihmiskaupasta tai hakijan haavoittuvasta asemasta johtuen. Tällaisten oleskelulupien kohdalla ei edellytetä turvattua toimeentuloa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli toimeentuloedellytys säädetään kansalaisuuden edellytykseksi, tulisi edellytyksestä laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

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. Huomioiden edellä oleva, valtuutettu esittää, että toimeentuloedellytyksestä poikettaisiin lakitasoisesti myös tilanteissa, joissa hakija on kansalaisuudeton henkilö.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lisäksi huomiota ehdotettuun mahdollisuuteen poiketa toimeentuloedellytyksestä, jos hakija ei pysty täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle on muutoin olemassa erittäin painava syy. Muotoilu vastaa suurin piirtein kansalaisuutta koskevasta kielitaitoedellytyksestä poikkeamista koskevaa lainkohtaa.

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 kykene kieltä oppimaan. Ottaen huomioon kielitaitoedellytystä koskevan poikkeuksen tiukka soveltamiskäytäntö, yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle lievempää sanamuotoa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lainsoveltamisen tukemiseksi. Valtuutettu katsoo, että toimeentuloedellytyksestä tulisi poiketa, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevassa ehdotetussa lainkohdassa ei kiinnitetä huomiota lasten asemaan ja lapsen edun arviointiin. Kuitenkin toimeentuloedellytyksen soveltaminen vaikuttaa myös lapsiperheisiin tilanteissa, joissa lapsi on huoltajansa kanssahakija. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että toimeentuloedellytystä ja sen poikkeuksia sovellettaessa on otettava huomioon lapsen etu ja suosittelee, että tämä lisätään myös lainkohtaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että esitysluonnoksen 17 a § toimeentulon osoittamisesta luo tilanteen, jossa kansalaisuuden hakijan on varsin vaikeaa muodostaa kuvaa lainsäädännön edellytyksistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on peräti neljän sivun verran kuvattu erilaisia vaihtoehtoisia tilanteita, milloin toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, milloin ei. Mikäli esitys päädytään toteuttamaan toimeentulo vaatimuksen osalta, valtuutettu pitää perusteltuna, että esitystä vielä arvioidaan säännöksen selkiyttämiseksi. Esimerkiksi sääntöä kolmen kuukauden turvautumisesta työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tulisi yksinkertaistaa niin, että olennaista olisi yhtäjaksoinen turvautuminen etuuteen.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuden menettämisen muutoksista?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin jatkossa päättää kymmenen vuoden kuluessa kansalaisuus päätöksen tekemisestä nykyisen viiden vuoden sijaan. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansalaisuuden menettämisestä voitaisiin päättää myös sillä perusteella, että henkilö on saanut kansalaisuuden toimimalla muutoin petollisesti. Esitysluonnoksen mukaan kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, ”jossa kansalaisuuden myöntämisen jälkeen ilmeni, että kansalaisuushakemukseen liitetty todistus kielitaidosta olisi saatu toimimalla petollisesti siten, että joku toinen henkilö olisi tosiasiallisesti suorittanut kielikokeen sittemmin kansalaistetun henkilön puolesta”.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yleisesti, että kansalaisuuden menettämiseen liittyvän aikarajan kaksinkertaistaminen pidentää merkittävästi kansalaisuuteen liittyvää epävarmuutta, minkä lisäksi petollinen toiminta on varsin avoimesti ilmaistu peruste kansalaisuuden menettämislle ottaen huomioon vaatimus perusoikeusrajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Erityisesti valtuutettu kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että lapsi ei voi voimassa olevan kansalaisuuslain eikä ehdotettujen muutosten perusteella menettää kansalaisuutta siksi, että hänen vanhempansa menettää kansalaisuuden maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella, mutta sen sijaan tämä on mahdollista tietyin edellytyksin tilanteissa, joissa vanhempi menettää kansalaisuuden väärin tietojen antamisen (mukaan lukien petollisen toiminnan) perusteella. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan lapsia on suojeltava syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista. Lapsen oikeutta kansalaisuuteen ei tule rajoittaa vanhemman aiemman moitittavan toiminnan vuoksi. Kansalaisuuden menettämistä jopa kymmenen vuoden kuluttua sen saamisesta sellaisista syistä johtuen, jotka eivät ole lapsen vastuulla, ei voida pitää perusteltuna.

Millaisia näkemyksiä teillä on esitysluonnoksen vaikutuksista?

Valtuutettu esittää vaikutustenarviointiin ja säätämisyjärjestykseen liittyviä havaintojaan muita mahdollisia näkemyksiä koskevassa kohdassa.

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yhteenvetona ongelmaksi sen, että kansalaisuuslakia uudistetaan ja kansalaistamisen edellytyksiä tiukennetaan useammassa perättäisessä lainsäädäntöhankkeessa, ilman, että muutoksista käytäisiin laajempaa ja kokonaisvaltaista yhteiskunnallista keskustelua. 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.

Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu esitysluonnosta perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta on tarkasteltu esimerkiksi toimeentuloedellytyksen osalta ottaen huomioon, että työttömyys voi muodostaa henkilöön liittyvän kielletyn syrjintäperusteen. Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että toimeentuloedellytyksen voi täyttää eri tavoin ja että toimeentuloedellytystä arvioitaessa tarkastellaan edellistä kahta vuotta. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”ehdotettavia muutoksia voitaisiin pitää yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmasta mahdollisina.”

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella perusoikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla osoitettu muun muassa yhdenvertaisuutta rajoittavaa toimeentuloedellytystä välttämättömäksi huomioiden, että kyse on perusoikeusnäkökulmasta rajoittavasta sääntelyehdotuksesta. Esityksessä tulisi tarkentaa kunkin rajoitusperusteen näkökulmasta perusteita sille, että sääntelyä pidetään perus- ja ihmisoikeudet ja erityisesti yhdenvertaisuus huomioiden mahdollisena.

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto