

Asia: VN/28596/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Millaisia näkemyksiä teillä on selvitetyn henkilöllisyyden muutosten osalta?**

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kansalaisuuslain muuttamisesta (2. vaihe).

Selvitetty henkilöllisyys

Esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuslain selvitettyä henkilöllisyyttä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että hakijan aktiivisuuden ja asiakirjanäytön merkitystä lisättäisiin nykyiseen verrattuna. Kansalaisuuslain 6 pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitettyinä yksinomaan kymmenen vuoden ajan kulumisen perusteella, jos hakijalle olisi myönnetty muukalaispassi ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuusvaltion passin hankkimista varten.

Luonnoksessa ehdotetaan, että kymmenen vuoden määräajan kulumisen viimesijaisena keinona henkilöllisyyden pitämiseen selvitettyinä poistettaisiin niiden hakijoiden osalta, joille on myönnetty muukalaispassi kansallisen passin hankkimista varten. Ehdotuksen mukaan heiltä voidaan kansalaisuushakemuksen yhteydessä lähtökohtaisesti edellyttää sitä, että hän esittää kansallisen passin selvitykseksi henkilöllisyydestään. Näitä henkilöitä olisivat erityisesti turvapaikanhakijat, joille on ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä syistä (ulkomaalaislain 52 §) tai ihmiskaupan uhrina (52 a §). Luonnoksessakin todetaan, että tällaista vaatimusta ei voitaisi asettaa kansainvälistä suojelua saavalle hakijalle eikä sellaiselle hakijalle, jolle on myönnetty muukalaispassi sen vuoksi, että kansallisen passin hankkiminen voisi vaarantaa hänen

kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenensä turvallisuuden. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on vuosikymmenten ajan tullut jatkuvasti esiin useita tapauksia, joissa esimerkiksi vakavasti traumatisoituneille kidutuksen ja/tai ihmiskaupan uhreille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua vaan oleskelulupa inhimillisistä syistä. Luonnoksessa sivuutetaan käytännössä täysin näiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten erityistilanne. Lisäksi edotuksessa ei ole huomioitu monia muita tosiasiallisia esteitä esittää luotettavaa asiakirjanäyttöä henkilöllisyytensä selvittämiseksi, jotka muodostaisivat ehdotetusta säännöksestä kohtuuttoman ja myös monille perusteettoman esteen kansalaisuuden saamiselle. Ehdotus olisi myös omiaan lisäämään ns. statusvalitusten määrää tilanteissa ja kuormittamaan viranomaisia, erityisesti hallinto-oikeuksia.

Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että jo tällä hetkellä kansalaisuuslain 6 §:n 2-4 momenttien tulkinta on erittäin tiukka. Näin erityisesti kun on kyse henkilöllisyyden selvittämisestä antamalla ”muuten luotettavana pidettäviä tietoja”. Kansalaisuuslain 6 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät säännöksiä kymmenen vuoden määräajasta. Jos hakija on esiintynyt useammalla kuin yhdellä henkilöllisyydellä, hänellä ei ole mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen ennen kymmenen vuoden ajan kulumista. Kuten luonnoksessa todetaan, niin henkilöllisyys on katsottu epäselväksi eli kymmenen vuoden määräaika on sovellettu myös muissa tilanteissa, joissa henkilöllisyyttä ei ole kokonaisuutensa perusteella pidetty luotettavasti selvitettyinä. Tämän osalta jo nykyinen laki ja ratkaisukäytäntö ovat johtaneet jatkuvasti kohtuuttomiin tilanteisiin.

Luonnoksessa tuodaan esiin, että kansalaisuuslain sääntely kannustaa nykyiselläänkin aktiivisuuteen henkilöllisyyttä koskevan selvityksen esittämisessä siltä osin, että ilman hakijan esittämää asiakirjanäyttöä asiassa on arvioitava kokonaisuutensa perusteella henkilöllisyydestä muutoin annettuja tietoja. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa tilanteissa, joissa henkilö ei itsestään riippumattomista syistä (esimerkiksi pakolaisena, kansalaisuudettomana, Somalian kansalaisena) voi toimittaa Suomen viranomaisten luotettavana pitämään asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään ja hän yrittää korjata tai tarkentaa henkilötietojaan, esimerkiksi syntymäaika. Maahanmuuttovirasto on esimerkiksi katsonut, että kiintiöpakolaisena Suomeen saapuneen yritys korjata/tarkentaa Suomeen saapuessaan ensirekisteröinnin yhteydessä pakolaisleirillä kirjattua syntymäpäiväänsä (esim. maistraatille ilmoitettu syntymäaika 6.6.1993, kun pakolaisleirillä on kirjattu 1.1.1992), on peruste hylätä kansalaisuushakemus, koska hakijan katsotaan esiintyneen eri henkilötiedoilla ja henkilöllisyyden muuttuneen epäselväksi ja neljän vuoden asumisaikavaatimuksen sijaan häneltä vaaditaan 10 vuoden asumisaikaa. Näin siitä huolimatta, että on selvää, että pakolaisleirillä ilmoitetun iän perusteella kirjattu 1.1. ei ole oikea syntymäpäivä eikä hakijalla ole pakolaisuuteen liittyen missään vaiheessa ole ollut eikä tule olemaan mahdollisuutta saada asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään.

Jatkovalmistelussa ja asian arvioinnissa tulee turvata, että jatkossa henkilön yritykset korjata ja täsmentää henkilötietojaan eli myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, eivät johda siihen, että henkilöllisyys katsotaan epäselväksi tilanteessa, jossa hakija pakolaisuuden tai muun itsestään riippumattoman syyn vuoksi ei voi esittää viranomaisten edellyttämää luotettavaa asiakirjanäyttöä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisuuslain 6 ja 14 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa kannustavasti halukkuuteen selvittää henkilöllisyyttä.

Myös luonnokseen viitaten Suomen kansalaisuuslain vaatimus selvitetyn henkilöllisyyden osalta on nykyiselläänkin tiukempi kuin Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Islannissa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuus säädösten ja ainakin lainvalmistelutöissä esimerkiksi Ruotsin tapaan mahdollistaa tietyissä tilanteissa henkilöllisyyden osoittaminen luotettavasti myös sellaisella kansallisella matkustusasiakirjalla joka ei ole enää voimassa. Näin erityisesti tilanteissa, joissa hakijan ei voida kohtuudella edellyttää hankkivan tai hänen ei ole mahdollista hankkia matkustusasiakirjaa. Samoin tulisi arvioida mahdollisuus Ruotsin tapaan siihen, että hakijan puoliso, vanhemmat, aikuiset lapset ja sisarukset voisivat tietyissä tilanteissa ja tietyin edellytyksin todistaa hakijan henkilöllisyyden.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lisäystä 6 §:n 3 momenttiin, jonka perusteella henkilöllisyyttä ei pidettäisi selvitetyn ajan (10 vuotta) kulumisenkaan perusteella.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kymmenen vuoden määräaika tulee lyhentää kuten SM:n esiselvityksessä kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista (SMDno-2019-1971) ehdotettiin.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida mahdollisuus säätää ainakin kansainvälistä suojelu saaneiden ja myös oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 tai 52 a §:n perusteella saaneiden osalta mahdollisuus osoittaa henkilöllisyys luotettavasti myös sellaisella kansallisella matkustusasiakirjalla, joka ei enää ole voimassa.

Lisäksi lain tasolla tulee varmistaa, että kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien sekä muiden kohdalla, jotka eivät itsestään riippumattomista voi esittää Suomen viranomaisten edellyttämää asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, yritykset myötävaikuttaa siihen, että henkilötiedot ovat Suomessa oikein, eivät vaikeuta hakijan oikeusasemaa ja viivästyä kansalaisuuden saamista eli johda automaattisesti ja perusteettomasti siihen, että hakijoiden henkilöllisyyttä ei katsota selvitetyn.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on kansallisen turvallisuuden osalta?**

Luonnoksessa ehdotetaan myös kansalaisuuslaissa olevaa yhteiskunnan turvallisuutta koskevan sääntelyn muuttamista, ”jotta mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat seikat otettaisiin

huomioon voimassa olevaa sääntelyä kattavammin”. Yleinen turvallisuus ehdotetaan muutettavaksi termiksi kansallinen turvallisuus ja säännös ehdotetaan siirrettäväksi yleisiin säännöksiin, jolloin sitä sovellettaisiin myös ilmoitusmenettelyyn.

Luonnoksessa muutosehdotusta perustellaan sillä, että kansallisen turvallisuuden määritelmä voidaan nähdä laajemmaksi kuin valtion turvallisuus. Luonnoksessa pitkälti sivuutetaan se, että määritelmän laajuus, epäselvyys ja dynaamisuus ovat ongelmallisia ja kyseenalaisia muun muassa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä ennakoitavuuden näkökulmasta. Luonnoksessa nostetaan esimerkkinä esiin mahdolliset uhat, kuten kyberuhat ja hybrdivaikuttaminen, jotka ovat myös hyvin laajoja ja epäselviä käsitteitä, mutta myös epäselviä sen osalta miten niitä sovellettaisiin kansalaisuutta hakevien kohdalla.

## Kansallinen turvallisuus

Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että kielteisen päätöksen saaneiden mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvatakeisiin edellyttävät sitä, että hakijalla on mahdollisuus saada tieto Suojelupoliisin lausunnosta ja sen perusteista.

Ehdotusta ei ole perusteltu eikä arvioitu asianmukaisesti eikä luonnoksen ehdotus täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta eikä ennakoitavuuden vaatimusta.

## **Millaisia näkemyksiä teillä on nuhteettomuusedellytyksen muutoksista?**

### Nuhteettomuusedellytys

Nuhteettomuusedellytystä tiukennettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset hakijan kansalaistamiselle olisivat nykyistä tuntuvammat. Laissa säädettyjä rikoksesta seuraavia odotusaikoja korotettaisiin. Lisäksi tarkennettaisiin, että odotusaikaa ei määrättäisi, jos hakija olisi tuomittu syyllistymisestä erittäin vakavaan rikokseen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että lain odotusaikojen pidentämiselle ei ole esitetty riittäviä perusteita. Ne pitkittäisivät ja lisäisivät hakijoiden epävarmuutta sekä vaikeuttaisivat näin ollen myös kotoutumista. Odotusaikojen pidentämistä olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, ja tiukennukselle olisi esitettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä syy. Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että hyvin vähäiset rikokset estävät kansalaisuuden myöntämisen.

## Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen muutoksista?

Toimeentuloedellytys (13 § 1 mom 5 -kohta ja 17 a §)

Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluvaa toimeentuloedellytystä muutettaisiin siten, että vaatimuksena olisi nykyisen laillisen toimeentulon sijaan jatkossa turvattu toimeentulo. Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen toimeentulolähteen ja erityisesti sen laillisuuden tarkastelun sijaan jatkossa tarkasteltaisiin ennemminkin turvattua toimeentuloa. Jatkossa kansalaistamisen edellytyksenä olisi se, että hakija ei viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana olisi saanut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuutta eikä toimeentulotukea.

Luonnokseenkin viitaten kansalaisuuslain kokonaisuudistuksessa (HE 235/2002 vp) turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta luovuttiin. Kokonaisuudistuksessa muutettavaa kansalaisuuslainsäädäntöä ja sen periaatteita pidettiin osittain puutteellisina ja vanhentuneina. Luonnoksessa ehdotettu paluu turvattua toimeentuloa vaatimukseen edellyttäisi asianmukaisia perusteita. Luonnosta perustellaan käytännössä yksinomaan hallitusohjelmalla sekä viitataan puutteellisesti esitettyyn kansainväliseen vertailuun. Lisäksi ehdotuksessa asetetaan kynnys kohtuuttoman korkealle sen osalta milloin voidaan katsoa, että hakijan toimeentulo on turvattu.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu edellytys eli että hakija on turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen enintään 3 kuukautta kahden vuoden aikana on perusteeton ja kohtuuton. Ehdotettu säännös on omiaan johtamaan myös siihen, että hakijat, myös lapsiperheet, eivät turvaudu työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen todellinen tarve.

Luonnoksessa todetaan, että ”sääntelyssä tulisi kuitenkin jatkossakin huomioida se, että hakijoilla voi olla hyvinkin erilaisia, muun muassa opiskeluun tai vanhemmuuteen liittyviä, elämäntilanteita” ja että ”olisi myös tarkoituksenmukaista varmistaa, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta toimeentuloedellytystä esimerkiksi terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi.”.

Myös ehdotettu poikkeamissäännös ja sen kynnys on liian korkea ja kohtuuton eikä ota huomioon hakijoiden yksilöllistä tilannetta. On perusteltua, että toimeentulon osoittamista ei edellytetä alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä hakijalta. Luonnoksen mukaan toimeentulo vaatimuksesta voitaisiin myös poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi tai poikkeamiselle olisi muutoin olemassa erittäin painava syy. Hakijan edellytettäisiin osoittavan, että hänen toimintakykynsä olisi siinä määrin merkittävästi ja pysyvästi alentunut

lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä. Ehdotuksen mukaan poikkeamiselle voisi olla peruste myös sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa toimeentulon osoittaminen hakemuksen ratkaisuhetkellä muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että mikäli toimeentuloedelytys säädettäisiin, niin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät vähintään, että lasten ja iäkkäiden lisäksi vammaiset, kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat tulisi rajata yksiselitteisesti sen ulkopuolelle. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huomioida ja kuulla terveydenhuoltoalan ammattilaisia sen osalta mitä ongelmia esimerkiksi termin ”pysyvä” käyttö kielitaitoedellytyksen osalta on aiheuttanut. Poikkeamisedellytyksestä tulisi myös vähintään poistaa sana ”erittäin” eli poikkeamiseen tulee riittävä painava syy. Vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, että lääketieteelliseltä syytä poikkeamiselle ei edellytetäisi pysyvyyttä.

Luonnoksessa sivuutetaan ja jatkovalmistelussa tulee huomioida, että muutos tarkoittaa nykylakiin verrattuna monimutkaisempaa sääntelyä ja tulkintaa eli näin ollen myös lisätyötä viranomaisille. Maahanmuuttovirastolla on toistuvasti ollut vakavia ongelmia saada kansalaisuushakemuksia käsiteltävä asianmukaisessa käsittelyajassa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua tiukennusta. Ehdotettu sääntely ei ole riittävän selkeää eikä ennakoitavaa.

Luonnoksesta ei ilmene asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämää perustelua sille miksi asianmukaiseen lainvalmisteluun perustuvaa laillisen toimeentulon vaatimusta olisi tarpeen muuttaa. Ehdotettu muutos olisi omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin. Luonnoksessa ei huomioida yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistilannetta, joka voi vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä ja hankkia toimeentulonsa - eikä riittävästi ihmisten muuttuvia tilanteita.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuden menettämisen muutoksista?**

Kansalaisuuden menettäminen väärin tietojen antamisen perusteella

Kansalaisuuslain 33 §:ssä säädetään jo nyt kansalaisuuden menettämisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin, voidaan 1 momentin mukaan päättää, että henkilö menettää hakemuksesta tai ilmoituksesta saadun Suomen

kansalaisuuden. Ehdotetulle muun petollisen, kansalaisuuden myöntämiseen johtaneen toiminnan lisääminen ei ole esitetty perusteita. Epäselvien, uusien termien lisääminen lakiin ei ole omiaan edistämään ennakoitavuutta ja tarkkarajaisuutta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kansalaisuuden menettämislaki 33 §:ssä säädetyn määräajan (5 vuotta) pidentämiselle ei ole esitetty asianmukaisia perusteita.

Suomen kansalaisuuden saaneet lapset tulisi sulkea kokonaan kansalaisuuden menettämisen ulkopuolelle.

Kansalaisuuden menettämisen laajentamista vastaan puhuu myös esimerkiksi se, että Ruotsissa perustuslaki estää kansalaisuuden menettämisen. Vähintään tiukennuksille tulisi osoittaa selkeä tarve ja peruste, mikä ei luonnoksessa toteudu.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on esitysluonnoksen vaikutuksista?**

Vaikutuksista ja vaikutusarvioinnista

Luonnoksen vaikutusarviointi on puutteellista. Nyt tehdyillä ja muilla hallitusohjelmaan perustuvilla tiukennuksilla on hyvinkin merkittäviä vaikutuksia erityisesti perheiden, lasten sekä kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien kannalta. Luonnoksessa ehdotettujen tiukennusten sekä tulevien, valmistelussa olevien ja jo toteutettujen muutosten vaikutus on arvioitu täysin puutteellisesti. Näin erityisesti ajatellen muutosten yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä vaikutuksia lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen.

Luonnoksessa ehdotettu ja erityisesti yhdessä muiden kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttaneisiin kohdistetut tiukennukset vaikeuttavat, viivästyttävät ja joidenkin kohdalla myös estävät kansalaisuuden saamisen. Lapset saavat kansalaisuuden useimmiten kanssahakijoina yhdessä huoltajansa kanssa. Näin erityisesti kansainvälistä suojelua saaviin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin kohdistuvat tiukennukset kohdistuvat väistämättä myös perheiden lapsiin.

Myös vaikutukset kotoutumiseen ovat negatiivisia, mikä ei ole kansalaisuutta hakevien yksilöiden eikä myöskään yhteiskunnan etu.

Myös esimerkiksi toimeentuloedellytyksen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen osalta arviointi ja vaikutukset eivät puolla muutosta. Luonnoksessa todetaan, että sukupuolten välinen ero kaventuu Suomessa asuttujen vuosien aikana. Miehet osallistuvat työhön tai koulutukseen naisia enemmän erityisesti ensimmäisten Suomessa vietettyjen vuosien aikana. Tämän jälkeen erot kyllä tasaantuvat.

Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 % naisista on työllisiä, mikä on enää 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin miehillä. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että toimeentuloedellytys tulee heikentämään ja viivästyttämään maahanmuuttaneiden naisten osalta kansalaisuuden saamista. Ehdotus olisi myös omiaan lisäämään riippuvuutta puolisoista, kun esimerkiksi puolisonsa työskentelystä tai yritystoiminnasta toimeentulonsa saava henkilö voisi jatkossakin täyttää toimeentuloedellytyksen, jos hänen ei olisi itse tarvinnut turvautua tiettyihin etuuksiin yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana.

Ehdotettu toimeentuloedellytyksen muutos olisi omiaan johtamaan myös tilanteisiin, jossa haavoittuvassa asemassa olevat, esimerkiksi lapsiperheet eivät uskaltaisi turvautua työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen todellinen tarve.

## **Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne**

Yleistä

Kansalaisuuden saamisella on merkitystä paitsi yksilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavana tapahtumana, niin myös osana henkilön kotoutumisprosessin tukemista. Kansalaisena ulkomaalainen hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi tähän liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. (ks. myös HE 80/2010). Kansalaisuuden merkitys korostuu kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Luonnoksen tavoitteena on tiukentaa kansalaisuuslakia ja erityisesti sen saamisen edellytyksiä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat tiukennukset toteutetaan kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Näistä ensimmäinen eli erityisesti haavoittuvassa asemassa yhteiskunnassa oleviin ihmisiin kuten kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviin kohdistuva asumisaikaa koskeva merkittävä kiristys astui voimaan 1.10.2024. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tiukennetaan nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä sekä kansalaisuuden menettämistä koskevia kansalaisuuslain säädöksiä. Lisäksi uudistuksen kolmannessa vaiheessa (SM056:00/2023) on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuuskoee. Kansalaisuuskokeen käyttöönotto on ainoa osio, jonka osalta on tehty selvitys ja jonka osalta lainmuutosten valmistelusta päätetään selvityksen valmistuttua. Muut hankkeet ja niissä tehdyt ehdotukset eivät perustu mihinkään selvitykseen tai tutkimukseen. Kaikkien osalta lainvalmistelun esiselvitysvaihe, valmistelu ja selvittäminen on suoritettu yksinomaan virkamiestyönä, kansalaisyhteiskunnan asiantijoita kuulematta.

Luonnoksen osalta korostuu, että kyse on yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmakirjaukseen perustuvista merkittävistä tiukennuksista, joille ei ole selvitetty eikä osoitettu mitään asianmukaisia



perusteita eikä todellista tarvetta. Ehdotuksen vaikutusarviointi ja arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa. Toteuttamalla tiukennuksia limittäin ja lomittain pieninä kokonaisuuksina, hämärretään tiukennusten kokonaisvaikutuksia ja sitä miten mittavista muutoksista tosiasiaassa on kyse.

Lausuntopyyntöissä pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota esitysluonnoksen sisältämään vaikutusten arviointiin. On selvää, että luonnoksessa vaikutusten arviointi on täysin puutteellista eikä siinä ole riittävästi huomioitu kansalaisuuslain kolmen osion tiukennusten yhteisvaikutusta eikä muiden lukuisien lainmuutosten vaikutuksia esimerkiksi perheisiin ja lapsiin sekä kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin. Hallituksen lukuisilla tiukennuksilla on merkittävät kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä kotoutumisen kannalta.

Luonnoksessa ei oteta riittävästi eikä kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla huomioon kansainvälistä suojelua saaneiden, kansalaisuudettomien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilannetta. Luonnoksessa sinänsä listataan kattavasti kansalaisuuslakiin liittyviä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, kuten se, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan.

Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon myös niiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanne ja erityistarpeet, joiden ei ole viranomaisten toimesta tunnustettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jotka ovat haavoittuvassa asemassa. Näitä ovat esimerkiksi ihmiskaupan uhrin ja monet kidutuksen uhrin, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n tai 52 a §:n perusteella oleskelulupa.

Luonnoksen mukaan kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn ja kotoutumisen välistä yhteyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Luonnoksessa omaksutaan hallitusohjelman pohjalta näkökulma, jossa käytännössä sivuutetaan kansalaisuuden merkitys kotoutumiselle ja sen sijaan kansalaisuuden saamista vaikeutetaan entisestään ja kansalaisuus nähdään palkintona onnistuneesta kotoutumisesta. Luonnoksessa todetaan, että tällöin voidaan ”palkita onnistunut kotoutuminen ja kansalaistaa ne maahanmuuttajat, jotka ovat halukkaimpia panostamaan kotoutumiseen”. Luonnoksessa sivuutetaan tältä osin pakolaisten ja kansalaisuudettomien sekä muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien tosiasiallinen tilanne, joka vaikuttaa heidän tosiasialliseen mahdollisuuteensa täyttää jo nykyisin tasolla erittäin korkealle asetettuja kansalaistamisen edellytyksiä, erityisesti kielitaitoedellytyksen sekä nyt tiukennettavaksi ehdotettujen toimeentuloedellytyksen ja selvitetyn henkilöllisyyden osalta. Luonnoksessa sivuutetaan myös se miten esimerkiksi pakolaisille, kansalaisuudettomille ja muille yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleville tosiasiallisesti annetaan mahdollisuus kotoutumiseen. Tämän osalta on merkittävässä roolissa esimerkiksi riittävä ja ihmisten erityistarpeet huomioon ottava kielikoulutus ja muu kotoutustoimet.

Aiemmin lähtökohtana on ollut edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta esimerkiksi mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nopeammin (ks. esim. HE 80/2010 vp). Aiemmin myös pakolaisten ja kansalaisuudettomien erityistilanne on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla huomioitu kansalaisuuslain tasolla paremmin. Petteri Orpon hallitus on jo esimerkiksi poistanut 1.10.24 voimaan tulleen kansalaisuuslain ensimmäisessä osiossa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta asumisaikaa koskevan erityissäännöksen, joka mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen edellyttämällä tavoin mahdollisti pakolaisten oikeuksien toteutumisen ja erityistilanteen huomioon ottamisen nykyistä paremmin.

Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa. Yksinomaan poliittisiin hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat puutteellisesti perustellut lainmuutokset ja merkittävät kiristykset sisältävät täysin päinvastaisen viestin ja tekevät Suomen entistä vähemmän houkuttelevaksi maaksi maahanmuuttajille. Tiukennukset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneisiin ihmisiin, jotka ovat yhteiskunnassa lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ja joiden kohdalla myös juuri kansalaisuuden merkitys korostuu. On huomattava, että kansainvälistä suojelua saaneet ovat myös lähtökohtaisesti ihmisiä, joiden kohdalla maahanmuutto on pysyväisluonteista, koska kotimaahan paluu on usein lähtökohtaisesti ja pysyväisluonteisesti poissuljettu vaihtoehto.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä eli lakimiesten hoitamien toimeksiantojen yhteydessä ja yleisneuvonnan yhteydenotoissa tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain ja sen tulkinnan vaikeaselkoisuus, erityisesti kun on kyse selvitetystä henkilöllisyydestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Säädösten ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät jo hakemusta jättäessään ja hakemusvaiheessa mitä heiltä edellytetään. Erityisesti

haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille tulisi turvata mahdollisuus saada yksilöllistä neuvontaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että luonnoksessa ei ole tuotu esiin asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, joita ilman ehdotettuja tiukennuksia ei tule hyväksyä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.

Ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säännöksiä ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

Lausuntopyyntöissä pyydetään lausunnoissa kiinnittämään erityistä huomiota esitysluonnoksen sisältämään vaikutusten arviointiin. Myös luonnokseen viitaten sen enemää lainmuutostarpeita kuin vaikutusiakaan ei ole mahdollista arvioida asianmukaisesti nyt lausunnolla olevan luonnoksen osalta. Lain tarve ja vaikutukset tulisi arvioida yhdessä muiden kansalaisuuden myöntämistä

koskevien hallitusohjelmaan perustuvissa eri hankkeissa valmisteltujen ja valmisteltävien esitysten kanssa.

Laine Marjaana  
Pakolaisneuvonta ry