

**Lausuntokierros 9.2. – 11.3.2024**

**HALLITUKSEN ESITYS (HE) LAIKSI KANSALAIUUUSLAIN MUUTTAMISESTA**

**Mobile Futures -tutkimuskonsortion lausunto:**

**Mobile Futures -konsortion (Strategisen tutkimuksen neuvosto, Suomen Akatemia 2021–2027) tutkijat tarkastelevat tässä lausunnossa kansalaisuuden myöntämisen kriteereitä osana integraatiopolitiikkaa.**

Ymmärrämme, että ihmisten tuleminen osaksi yhteiskuntaa sisältää täydet oikeudet ja velvollisuudet. Käsittelyssä oleva kansalaisuuden ehtojen kiristäminen viestii yleisemmin siitä, että tietyt ihmiset eivät ole toivottuja yhteiskunnan jäseniä ja siten ehdotus nakertaa yhteenkuuluvuuden tunnetta ja vahvistaa eriarvoisuutta. Tätä eriarvoistavaa ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden, eli kansainvälistä (kv) suojelua saavien (väh. pakolaisten) suopeamman kohtelun periaatteen, kanssa ristiriidassa olevaa politiikkaa tulisi esityksessä pystyä perustelemaan paremmin.

On syytä myös kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa myönnetään runsaasti yksilöllistä inhimillistä suojelua (Ulkl 52 §) alaikäisille turvapaikanhakijoille. Monet näistä nuorista eivät voi saada kotimaansa passia (esim. afganistanilaiset nuoret, jotka ovat syntyneet Iranissa) eivätkä siten saavuta koskaan kansalaistumisen edellytyksiä, mutta heitä ei myöskään määritellä kansalaisuudettomiksi. Kv-suojelua saavat nimittäin voivat hakea kansalaisuutta, vaikka heillä ei olisi kotimaansa passia. Yksilöllisestä inhimillisestä syytä suojelua saaneet eivät. Tämä asettaa erityisesti haavoittuvat nuoret eriarvoiseen asemaan. Lakimuutoksessa on syytä puuttua tähän epäkohtaan. Kansalaisuuslainsäädännön yksi tavoitteista on vähentää kansalaisuudettomuutta.

Seuraavaksi käymme läpi hallituksen esityksen (luonnos 8.2.2024) kohtia ja tuomme esiin niihin liittyviä tarkempia huomioita.

**HE luonnos s. 9–10**

Asumisajan kertymisen joustavuus on herättänyt lainsäätäjän huolen. Koska kansalaisuuden ehtoina on esimerkiksi kahden vuoden yhtäjaksoinen asumisaika ja kielitaitovaatimus jo nykyisellään, on vaikea perustella, miksi kansalaisuuden saava ei olisi sitoutunut yhteiskuntaan.

Kansalaistamisen määräaikojen ja ulkomaanpäivien vähentämisen suhdetta jatkuvan ja pysyvän oleskeluluvan säilyttämiseen ja menettämiseen tulisi käsitellä tarkemmin. Oleellista ei ole siis vain pysyvän oleskeluluvan saaminen vaan myös sen säilyttäminen. Kokonaiskuvassa oleellista on myös se, millä periaatteilla eri taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja vapausoikeudet myönnetään ulkomaalaisille. Ihmisoikeuksien toteutuminen tai oikeus kansainväliseen suojeluun ei tule olla sidottua kansalaisuuteen. Oikeuksien toteutumisen laajuus voi kuitenkin olla sidottua oleskelun pituuteen ja siteiden kiinteyteen. Oleellista olisi

tarkastella myös oleskeluoikeuden varmuutta ja pysyvyyttä erillisenä seikkana kansalaisuudesta.

Tutkijat kiinnittävät asumisajan määrittymisessä huomiota siihen, että laskennan muutos vaikuttaa etenkin ylijärjestettyjen perheiden mahdollisuuksiin ylläpitää yhteyksiä molempiin kotimaihin. Muutos ei vaikuta ainoastaan muiden maiden kansalaisiin, vaan myös heidän (mahdollisesti suomalaisiin) perheenjäseniinsä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan valita perheelle asuinmaa ilman tosiasiallista sanktioita. Tiedetään, että ylijärjestetyillä perheillä erilaisia hoivavastuita yli rajojen ja että ihmisten on vaikeaa saada vanhempiaan edes vierailemaan. Asumisajan muutos ohentaa mahdollisuuksia viettää aikaa toisessa kotimaassa.

Ulkomaanpäivien vähentäminen osuu lisäksi niihin siirtolaisiin, jotka ovat jo valmiiksi kaikista heikoimmassa asemassa; esimerkiksi niihin pakolaisiin, joiden perhe odottaa perheenyhdistämistä kolmannessa maassa (esim. pakolaisleirillä). On hyvin epäselvää mitä hyötyä ulkomaanpäivien vähentämisestä olisi ja huolena on, että muutos vain vahvistaa vallalla olevaa retoriikkaa "huijareista", joka taas ei perustu minkäänlaiseen tutkittuun tietoon.

Lisäksi toteamme, että Suomen ulkomaalaislakiin on tehty erilaisia muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut suosia erityisosaajien ja startup-yrittäjien muuttoa ja kotoutumista Suomeen. Asumisaikatiukennus, jolla tämän kaltaisten liikkuvien ryhmien kansalaisuus vaikeutuu, ei sido myöskään heitä Suomeen, vaan kynnys hakeutua muualle säilyy matalana.

## **HE luonnos s. 19**

Yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa tulisi tässä hallituksen esityksessä käsitellä paljon perusteellisemmin. Perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon lisäksi oleellisia ovat ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja kansalaisuussopimuksen 5 artikla. Myöhemmin asiaa onkin joltain osin käsitelty kv-oikeuden näkökulmasta (s. 46). Kaikki yhdenvertaisuutta koskeva pohdinta ja erilaisen kohtelun perustelut tulisi keskittää tähän perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsittelevään lukuun.

Pakolaissopimuksen periaatteiden valossa pakolaisia tulisi kohdella vähintään yhtä suopeasti kuin muita ulkomaalaisia ja joissain tilanteissa yhdenvertaisesti kansalaisten kanssa. Tämä liittyy pääasiassa muunlaisten oikeuksien nauttimiseen eikä kansalaisuuden saamiseen, mutta siitä voi ottaa yleisempää ohjenuoraa. Pakolaissopimuksessa kuitenkin lisäksi edellytetään pakolaisten kansalaistamisen helpottamista. Siinä viitataan erityisesti käsittelyaikojen lyhentämiseen ja maksujen alentamiseen, mutta sen on oikeuskirjallisuudessa ja valtiokäytännössä katsottu tarkoittavan myös helpottamista asumisaikavaatimuksen suhteen. Viimeaikainen kehitys valtiokäytännön suhteen on luonut painetta nähdä pakolaisten suojelu väliaikaisena, suosien (vapaaehtoista) paluuta ratkaisuna pakolaisuuteen, ja näin kansalaisuuden saaminen suojaa antavassa valtiossa on haluttu tehdä vaikeammaksi (Khan & Ziegler 2020). Suomessa pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat oleskelevat kuitenkin jatkuvalla oleskeluluvalla ja heille on asetettu mahdollisuus ja velvollisuus kotoutua ja olla osa tätä yhteiskuntaa. Muiden valtioiden käytäntöjä ei voi kopioida ilman että niiden tarvetta

perustellaan kansallisiin objektiivisiin lähtökohtiin perustuen ja ottaen huomioon koko systeemin koherenttiuden.

Kansalaisuussopimuksessa pakolaiset on lueteltu helpotettavien ryhmien joukossa ilman erontekoa muihin lueteltuihin ryhmiin. Tämä asettaa yhdenvertaisen kohtelun oletuksen, jota kv-oikeuden näkökulmasta voidaan kyseenalaistaa vain muun kv-oikeuden perusteella. Pakolaissopimus antaa olettaa, että pakolaiset voisivat olla oikeutettuja suopeampaan kohteluun. Pohjoismaiden kansalaisten parempi kohtelu on perusteltavissa Pohjoismaiden välisellä sopimuksella. Kansalaisuussopimus myös tunnustaa erilaisen kohtelun olevan perusteltavissa tällaisissa tapauksissa kansalaisuuteen perustuen. Perustelut tulisi kuitenkin löytää myös sille, että kv-suojelua saavia kohdellaan eri tavalla kuin muita helpottamista vaativia ryhmiä. Pakolaisten kohdalla kv-oikeus edellyttää suopeampaa kohtelua, muiden kv-suojelua saavien kohdalla asiaa tulee tarkastella kv-suojelun periaatteiden valossa. Yleensä kaikkien kv-suojelua saavien asema on nähty samanlaisena, edellyttäen yhdenvertaista kohtelua.

Hallituksen esityksessä on nostettu esiin kansalaisuuden vaikutuksia perheenyhdistämiseen. On selvää, että perheenyhdistämiseen ei voi vaikuttaa tällä kansalaisuuden saamista käsittelevällä lainsäädännöllä, mutta kyseisessä osiossa voisi kuitenkin rehellisemmin todeta sen, kuinka oleellinen kansalaistaminen on kansainvälistä suojelua saavien ja lisäksi muiden kansainvälistä suojelua hakeneiden mutta muulla oleskeluluvalla oleskelevien näkökulmasta. Tutkimus osoittaa, että näillä ryhmillä tosiasiallinen mahdollisuus perheenyhdistämiseen usein koittaa vasta kansalaistamisen jälkeen. Lisäksi jo nykyisissä tilanteissa kiinteiden perhesiteiden todistaminen tulee vaikeammaksi mitä pidempään perheenjäsenet ovat erossa. Kansalaisuuden saamisen pitkittäminen siis samalla pitkittää perheenyhdistämistä, mutta myös vaikeuttaa oleskeluluvan saamista todellisen perhesiteen arvioinnin tiukan tulkintakäytännön takia. EU-tuomioistuimien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ovat katsoneet, että perheenyhdistämisen odottamisaika tai lupaedellytykset eivät saa olla kohtuuttomat. Kahdeksan vuoden kansalaistamisaika, asumisajan laskemisen aloittaminen oleskeluluvan saamisesta ja hakemusten käsittelyajat huomioon ottaen, perheestä erossaoloaika olisi todennäköisesti useilla Suomessa asuvilla henkilöillä selkeästi yli kymmenen vuotta. Tätä ei ylikansallisen oikeuden valossa voi pitää kohtuullisena. Jos kansalaistamisen asumisaikaa pidennetään nyt ehdotetulla tavalla, tulee hallituksen esityksessä vedota siihen, että lainsäätäjät huomioi tämän ulkomaalaislainsäädännössä ja mahdollistaa perheenyhdistämisen kohtuullisessa ajassa muulla tavoin kuin kansalaisuuden saamisen kautta. Pysyvän oleskeluluvan saaminen tulisi olla riittävä osoitus kiinteistä siteistä yhteiskuntaan, jolloin ulkomaalaisten kohtelun tulisi olla suurimmalta osin yhdenvertaista kansallisiin nähden, erityisesti kansainvälistä suojelua saavien kohdalla.

#### **HE luonnos s. 23–24**

Kiertomuutto on aivan eri asia kuin asettuminen johonkin maahan kansalaiseksi. Heidän houkuttelemiseensa tulisi käyttää muita keinoja ja erityisesti oleskelulupajärjestelmän keinoja.

Lainmuutoksen vaikutuksia opiskelijoihin ryhmänä tulisi tarkastella paremmin. Onko esimerkiksi kaikilla opiskelijoilla jatkuva oleskelulupa, joka voisi johtaa kansalaistamiseen? Opiskelijoidenkin maahan jäämistä tulisi ohjata maahanmuuttolainsäädännöllä eikä kansalaisuuslainsäädännöllä. Näin on myös lainsäädännössä jo tehty.

#### **HE luonnos s. 38**

Kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikapoikkeus ei ole linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa, joista kaikki poikkeavat asumisajasta. On esimerkiksi hyvin ristiriitaista, että poikkeusperusteena pidetään edustuston työntekijöiden ulkomailla oleskelua ja samalla poistetaan vainoon ja ihmisoikeusloukkauksiin perustuvat poikkeukset.

#### **HE luonnos s. 56**

Tämä ehdotettu 20 a § teksti ei vakuuta siitä, että tilanne voisi tosiasiasa parantua. Tavanomaisen lisäselvityspyynnön ei tule katkaista käsittelyajan laskua. Lisäselvityspyynnölle voidaan antaa tavanomainen vastausaika ja ainoastaan sen yli menevän ajan voisi ehkä jättää ottamatta huomioon käsittelyajassa. Kolmas momentti on myös omiaan heikentämään tämän laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan tehokkuutta. Nykyiset pitkittyneet käsittelyajat luultavasti johtuvat ainakin osittain "erityisen monimutkaisista tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista". Tuskin Maahanmuuttovirasto on tarkoituksella aliresursoinut tai viivyttänyt näiden hakemusten käsittelyä, eli ne ovat lähtökohtaisesti haasteellisempia. Vain tiukempi käsittelyaikavaatimus pakottaisi viranomaisen kohdistamaan enemmän resursseja hakemusten käsittelyyn.

#### **Lähteet:**

Ziegler, R. R. (2020). Refugee Naturalization and Integration. C Costello, M Foster, J McAdam, *Oxford Handbook of International Refugee Law (OUP, 2020)*