

Sisäministeriölle

VN/23086/2023

Ihmisoikeusliiton lausunto

11.3.2024

## **Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kansalaisuuslain muuttamiseksi**

Ihmisoikeusliitto kiittää pyynnöstä lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta.

Lausunnossaan Ihmisoikeusliitto keskittyy perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin osana laadukasta lainvalmistelua.

### **Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa**

Kuten Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa (2022) todetaan, on vaikutusten arvioinnin tarkoitus varmistaa, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Kyseisessä ohjeessa korostetaan hankkeen olennaisten vaikutusten kokonaisvaltaista tunnistamista ja eri vaikutuslajien tarkastelua.

Ihmisoikeusliitto haluaa kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin. Perustuslain mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite ohjaa lainvalmistelua niin valmisteltavien esitysten sisällön kuin lainvalmisteluprosessinkin osalta. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta kiinnittää lainvalmistelussa huomiota siihen, miten sääntely vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. (PeVL 22/2017 vp, PeVL 10/2015 vp, s. 3)

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje korostaa vaikutusarvioinnin merkitystä erityisesti esivalmistelussa ja perusvalmistelussa, jotta arviot olisivat käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä. Esityksen kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulee tunnistaa jo lainvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa ja vaihtoehtoja harkittaessa. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kaikkia keskeisiä ihmisoikeuskysymyksiä ole pohdittu, eikä vaihtoehtoisia toimia ole arvioitu.

Kuten lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa todetaan, ei perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja minimitason oikeussuojaan keskittyvä säätämisyjärjestysperustelu korvaa perus- ja



ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Vaikutusarviointi tarkoittaa esityksen konkreettisten vaikutusten arviointia perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaiseen, tosiasialliseen toteutumiseen yhteiskunnassa. Tämä on tärkeää, sillä ”vaikka esitys täyttäisi muodollisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset, voi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännön tasolla muuttua paljonkin riippuen valitusta sääntelyvaihtoehdosta. Arvioinnissa on olennaista muutos oikeuksien toteutumisessa, eli miten esitys edistää tai rajoittaa oikeuksien toteutumista verrattuna nykytilaan.” (Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa, s.24)

Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa on arvioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia puutteellisesti. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”asumisajan pidentämisellä olisi yksilön kannalta käytännössä jonkin verran oikeuksien toteutumista supistava vaikutus” (s.21), mutta ei arvioida, mitä konkreettista vaikutusta tällä oikeuksien heikentymisellä on tosiasiallisesti eri ihmisiin ja ihmisryhmiin. Oikeuksien heikentäminen tulisi myös perustella painavammin, kuin se on esitysluonnoksessa tehty.

Ihmisoikeusliitto kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavana oleva esitysluonnos sisältää säädösmuutoksen, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää jatkossa laskettaisi mukaan asumisaikaan. Tämän muutoksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, toteutumiseen tulisi arvioida huolellisesti. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, voi turvapaikanhakuprosessi kestää useita vuosia, jolloin turvapaikkaa Suomesta hakeneiden ihmisten kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenisi yli kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna. Tämä on merkittävä heikennys kyseisen ryhmän oikeusasemaan.

Monet turvapaikanhakijat ovat haavoittuvassa asemassa ja valtion tulee kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeuksiensa turvaamiseen. Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus määrittää, ettei sopimusvaltio saa säätää kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Saattaako esitysluonnoksessa kirjattu muutos turvapaikanhakemuksen käsittelyn poistamisesta asumisajasta aiheuttaa sen, että turvapaikkaa hakeneiden osalta raja kymmenen vuoden oleskeluvaatimuksesta ylittyisi? Oikeusturvanäkökohdilla on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korostunut merkitys, sillä kyse on oikeudellisesti vaikeista asioista, joissa mahdollisten väärin ratkaisujen seuraukset voivat olla hyvin vakavat.

### **Ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavien lakimuutosten kokonaisvaikutusten arviointi**

Sisäministeriö valmistelee kiireisellä aikataululla useita ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavia lakimuutoksia. Näiden lakimuutosten yhteisvaikutuksista tulee laatia kattava yhteisvaikutusten arviointi, jotta perus- ja ihmisoikeudet eivät kenenkään kohdalla heikkenisi suhteettoman paljon.



Kansalaisuuslakiin ollaan esitysluonnoksen mukaan tekemässä lähitulevaisuudessa vaiheittain myös muita muutoksia. Näiden muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tulee arvioida yhdessä nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen muutosten vaikutusten kanssa. Myös lausuttavana olevan esityksen ja muiden samaan aikaan valmistelussa olevien ulkomaalaisia koskevien esitysten (mm. ulkomaalaislain useat muutokset) yhteisvaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit. Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota yhteisvaikutuksia arvioitaessa.

Esityksellä on suoria vaikutuksia myös tuhansien Suomessa asuvien lasten oikeusasemaan. Ihmisoikeusliitto muistuttaa, että lapsen edun on oltava aina lapsiin kohdistuvan päätöksenteon lähtökohta. Esityksen vaikutusarviointit ovat puutteelliset myös erityisesti lapsen edun huomioinnin kannalta, Suomen kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien velvoitteiden mukaisesti.

### **Lausuntoajan pituus**

Lopuksi Ihmisoikeusliitto kiinnittää huomiota lausuntoajan lyhyyteen, joka oli aluksi noin kolme viikkoa. Lausuntoaikaa pidennettiin lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen viikolla, mutta se ei silti täytä säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaista kuuden viikon lausuntoaikaa. Myös oikeuskansleri on viimeaikaisissa lausunnoissaan toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että osallistumisoikeudet on turvattava lainvalmistelussa, ja että tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa ei tule perustella hallitusohjelman kirjauksilla.

Sanni Mäntyniemi

Ihmisoikeuksien asiantuntija, Ihmisoikeusliitto

