



Eduskunnan hallintovaliokunnalle
7.5.2024

Asia: HE 27/2024 vp: Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (asumisaika)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kansalaisuuslain asumisaikaa koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan asumisaikaa nostettavaksi viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Ehdotuksen mukaan asumisaikaan hyväksyttäisiin jatkossa vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Kansainvälistä suojelua saavien asemaa ehdotetaan heikennettäväksi merkittävästi ja selkeästi eniten myös suhteessa muihin hakijoihin. Ehdotuksella poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavien osalta laissa olevat helpotukset. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15-vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella neljästä viiteen vuoteen. Jatkossa jos katsottaisiin, että asumisajasta poikkeamiseen olisi erittäin painavia syitä, asumisaika nostettaisiin vuodella eli kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen. Kaikkien muiden osalta ehdotetaan tiukennuksia paitsi Suomen edustuston työntekijän puolisolle ehdotetaan säädettäväksi poikkeamisperuste, jonka mukaan heiltä edellytettäisiin vain kahden vuoden asumisaikaa.

Lausunnossa keskitytään luonnoksen ehdotuksiin, joilla rajoitetaan perusteettomasti pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien sekä kansalaisuudettomien eli yhteiskunnassa heikommissa asemassa olevien oikeuksia ja asemaa. Ehdotukset lisäävät eriarvoisuutta vaikeuttamalla ja hidastamalla kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten mahdollisuutta kansalaisuuden saamiseen.

1 Yleistä

Viitaten myös voimassa olevan kansalaisuuslain esitöihin, 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 velvolluuksineen. (HE 80/2010). Kansalaisuuden merkitys korostuu kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Kansalaisuuslain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu. Lisäksi sen tarkoituksena on estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää



hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Esityksessä nämä seikat eli lain tarkoitus ja yhteiskunnan etu käytännössä sivuutetaan.

Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa, minkä osalta nyt eduskunnalle annetut, erityisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksia rajoittavat, yksinomaan hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat hätiköiden valmistellut lainmuutosehdotukset sisältävät täysin päinvastaisen viestin ja tekevät Suomen entistä vähemmän houkuttelevaksi maaksi maahanmuuttajille. Esityksellä poistetaan kansainvälistä suojelua saavien osalta laissa olevat helpotukset. Esityksen mukaan jatkossa myöskään hakijan ikä, terveydentila tai muu näihin verrattava syy ei olisi enää peruste hyväksyä ilman lupaa oleskeltua aikaa mukaan asumisaikaan.

Esityksessä sivuutetaan käytännössä täysin, että nykyisten poikkeusten taustalla on kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut ja joissa edellytetään helpotettavan tiettyjen ryhmien kansalaisuuden saamista. Esityksessä sivuutetaan myös ne perustellut syyt, miksi laissa on mahdollisuus ottaa huomioon kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla myös hakemusaika.

Esityksessä ei tuoda esiin tarvetta eikä mitään asianmukaista perustetta asumisajan merkittävälle pidentämiselle eikä sille, miksi kansainvälistä suojelua saavien asemaa heikennetään ja millä perusteella laista poistetaan Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvat erityissäännökset ja helpotukset. Ehdotetut lainmuutokset eivät perustu mihinkään selvitykseen eikä ehdotuksesta käy ilmi mitään todellista tarvetta eikä perustetta ehdotettujen rajoitusten tekemiselle eikä kiireellisyydelle. Ehdotusta, sen tavoitteita ja sen kiireellisyyttä perustellaan yksinomaan hallitusohjelmalla ja sen kirjauksilla, mikä ei yksinään ole riittävä peruste.

Esityksestä ei myöskään selviä miten nyt esitetyt ehdotukset mitenkään edistäisivät tai edes liittyisivät lainmuutokselle esitettyyn tarkoitukseen eli onnistuneen kotoutumisen korostamiseen tai turvallisuusnäkökohtien huomioimisen mahdollistamiseen entistä paremmin.

Esitys ei sisällä mitään todellisia keinoja onnistuneen kotoutumisen edistämiseksi, vaan päinvastoin. Käytännössä kansainvälistä suojelua saavien kohdalla kotoutumista edistettäisiin sillä, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt tunnistettaisiin viipymättä, kielikurssien ja työnteko-oikeuden kautta hakijoiden kotoutumista edistettäisiin jo turvapaikkamenettelyn aikana ja kansalaisuuden saamista nopeutettaisiin. Käytännössä nykyinen hallitus lukuisissa vireillä olevissa hallitusohjelmakirjauksia toteuttavissa hankkeissaan kaikin mahdollisin keinoin vaikeuttaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten asemaa, oikeuksia ja näiden kautta myös kotoutumista.

Esityksessä ei ole huomioitu kansainvälistä suojelua saaneiden erityistilannetta ja haavoittuvuutta kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Siinä ei ole myöskään esitetty perustetta asumisaikaa koskeville tiukennuksille eikä tiukennusten toteuttamiselle kiireellisesti ja ennen muita hallitusohjelmaan kirjattuja kansalaistamisen edellytyksen tiukentamista koskevia hankkeita. Asumisaikaa koskevat muutokset tulisi arvioida ja toteuttaa yhdessä muiden kansalaisuuden saamisen edellytysten, erityisesti selvitetyn henkilöllisyyden arvioinnin sekä kielitaitoedellytyksen kanssa. Hakijoiden oikeuksiin vaikuttavat ja erityisesti kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia merkittävästi



rajoittavat muutosesitykset tulisi arvioida ja toteuttaa samanaikaisesti, jotta mahdollistettaisiin laadukkaan ja asianmukaisen lainvalmistelun edellytyksenä oleva yhteisvaikutusten arviointi.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja asumisajan huomattavaa pidentämistä ja kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskevien erityissäännösten poistamista.

Esityksessä ei ole tuotu esiin mitään asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, joita ilman esitystä ei tule hyväksyä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.

Pakolaisneuvonta katsoo lisäksi, että asumisaikaa koskevia lainmuutostarpeita ei tule arvioida erikseen, vaan ne tulisi arvioida ja valmistella yhdessä muiden kansalaisuuden edellytyksiä koskevien hallitusohjelman mukaisissa hankkeissa valmisteltavien esitysten kanssa, myös asianmukaisen yhteisvaikutusten arvioinnin turvaamiseksi.

Esitys tulee palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja huolellisen lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi.

2 Esityksen tavoitteista

Esityksen sekeä tavoite on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Asumisajan pidentämisen keskeisenä tavoitteena esitetään olevan tavoite kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan sekä lisäksi tavoite parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksineen ja velollisuuksineen. Lisäksi esityksen mukaan sen tarkoitus on muuttaa kansalaisuuslakia vastaamaan yhdenmukaisempaa ja tiukempaa Pohjoismaiden linjaa asumisajan osalta. Pidemmän asumisajan tavoitteena todetaan olevan myös turvallisuuteen liittyvien riskien huomioon ottamisen parempi mahdollistaminen, jota esityksen mukaan edistäisi se, että "hakijoista olisi enemmän tietoa suomalaisissa järjestemissä".

Esityksessä tulee selkeästi esiin hallitusohjelman tavoite vaikeuttaa erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien, myös pakolaisaseman saaneiden ihmisten asemaa ja oikeuksia. Erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ja kansallisuudettomien henkilöiden kohdalla ehdotettujen asumisaikaa koskevien tiukennusten vaikutus kotoutumiseen on väistämättä negatiivinen ja merkittävä. Esityksessä sivuutetaan se, että kansalaisuuden saamisella on usein korostunut merkitys haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille, myös kotoutumista edistävänä tekijänä.

Pohjoismaiden tiukentuneeseen linjaa vetoaminen sen sijaan osoittaa, että esitys ei perustu asianmukaiseen, laadukkaaseen lainvalmisteluun. Jäljempänä esitettyyn viitaten esityksen kansainvälinen vertailu on puutteellinen eikä se mitenkään tue lainmuutoksen tarvetta eikä sen kiireellisyyttä. Esimerkiksi Ruotsissa tehdään parhaillaan syyskuussa 2024 valmistuvaa selvitystä, jonka perusteella mahdollinen lakimuutos toteutetaan. Siinä myös selvitetään edellyttävätkö kansainväliset veloitteet tiettyjen kategorioiden/ihmisryhmien sulkemista pidennetyn asumisajan ulkopuolelle.

Lisäksi esityksen väite, että ehdotetut pidemmät asumisajat mahdollistaisivat turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimista entistä paremmin kuin nykyiset asumisajat eivät perustu käytännössä mihinkään. Esityksestä ei selviä miten se, että viranomaisilla



olisi neljän tai viiden vuoden sijaan vähintään kahdeksan vuotta aikaa suomalaisissa järjestelmissä arvioida hakijoita, edistäisi lainmuutokselle esitettyä tarkoitusta. Esitksestä ei myöskään mitenkään ilmene, että nykyiset asumisajat, eli se että ihminen on lähtökohtaisesti vähintään neljä vuotta viranomaisten järjestelmissä, olisivat aiheuttaneet turvallisuusongelmia, joita ehdotettu esitys poistaisi.

3 Kansainvälistä suojelua saavien asumisaika

Voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla asumisaika lasketaan sen hakemuksen tekemisestä, jonka perusteella suojeluasema myönnetään (14 §:n 1 momentin 3 kohta). Lisäksi kansalaisuuslain 20 §:n mukaan kansalaisuus voidaan myöntää neljän vuoden eli vuoden tavallista lyhyemmän asumisajan perusteella kansainvälistä suojelua saavalle tai kansalaisuudettomalle henkilölle. Tämän lisäksi lainkohdan mukaan tällaisen henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

Luonnoksessa nämä molemmat kansainvälistä suojelua saavien erityistilanteen takia säädetyt lainkohdat ehdotetaan poistettaviksi. Luonnoksessa muutosehdotukselle ei esitetä käytännössä mitään muuta perustetta kuin se, että asiasta on tehty poliittinen hallitusohjelmakirjaus.

Hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp, s. 47) mukaan kansalaisuuslain 20 §:n tarkoituksena on mahdollistaa positiivinen erityiskohtelu muiden hakijoiden kansalaisuusasemaan verrattuna heikommassa asemassa oleville.

Esityksessä sivuutetaan myös pakolaisoikeuden keskeinen periaate, jonka mukaan pakolaisaseman myöntäminen pakolaisyleissopimuksen mukaisesti on toteava (deklaratiivinen) toimenpide. Turvapaikan myöntämisellä tarkoitetaan pakolaisen oikeudellista tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa eli turvapaikan myöntämisessä on kyse deklaratiivisesta eli toteavasta toimesta, jolla valtio vahvistaa turvapaikanhakijan olevan pakolainen. Tästä seuraa, että pakolaisasemaan liittyvät oikeudet tulee turvata vähintään kansainvälistä suojaa koskevan hakemuksen hakemispäivästä lähtien, mikä on myös vahvistettu EUTI:n oikeuskäytännössä (näin esim. tuomiossa C-550/16). Pakolaisasemaan liittyvät oikeudet ja erityinen suojelu eivät saa olla riippuvaisia turvapaikkamenettelyn kestosta ja siitä milloin pakolaisasema tunnustetaan.

Esitystä perustellaan sillä, että hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa turvapaikkamenettelyä. Tosiasiassa hallitusohjelmassa ehdotetaan ns. perusteettomille hakemuksille tarkoitettujen heikkolaatuisten nopeutettujen menettelyiden (ml. rajamenettelyn käyttöönotto) käyttöä, jotka tosiasiassa vievät resursseja ns. normaalimenettelyssä käsiteltäviltä hakemuksilta. Myös lainvalmistelijan tiedossa on tai ainakin pitäisi olla se, että käytännössä hallitusohjelman muutokset erittäin suurella todennäköisyydellä edelleen pitkittävät kansainvälisen suojelun saamista turvapaikkamenettelyssä. Vaikka hakijamäärät Suomessa ovat olleet vuosia hyvin pienet, niin Maahanmuuttovirasto on jatkuvasti ylittänyt normaalimenettelyssä käsiteltävien hakemusten osalta käsittelyaikavelvoitettaan, normaalimenettelyssä käsittely on usein kestänyt hakijasta ja avustajasta riippumattomista syistä yli vuoden, toistuvasti yli kaksi vuotta. Hallitusohjelma ja siihen perustuvat lukuisat säädöshankkeet sekä hallituksen Eduskunnalle antamat esitykset eivät tuo tämän osalta mitään parannusta.



Esityksessä katsotaan, että laissa säädettävä käsittelyn kiireellisyys ja enimmäiskäsittelyaikavelvoite riittäisivät täyttämään kansainvälisten velvoitteiden asettamat edellytykset. Esityksessä ei huomioida, että sillä kansainvälistä suojelua saaneiden osalta nimenomaan pitkitetään kansalaisuuden saamista merkittävästi pidentämällä asumisaikaa neljällä vuodella sekä turvapaikkamenettelyn kestolla, joka voi kestää kuukausista useisiin vuosiin.

Esitystä perustellaan sillä, että kansainvälistä suojelua saavan hakijan asumisajasta olisi mahdollista poiketa muilla kansalaisuuslain mukaisilla perusteilla. Eli esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävällä pakolaisella olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden asumisajan perusteella, samoin Suomen kansalaisen puolisolla. Esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu pitkittyneen turvapaikkamenettelyn tuomaa viivettä eikä haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta ja erityistarpeita, jonka takia nykyiset erityissäännökset on säädetty. Esityksessä sivuutetaan myös ne turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien oikeuksien rajoittamista koskevia lukuisat Eduskunnassa olevat ja valmisteilla olevat lakimuutokset, joilla heikennetään heidän kotoutumistaan ja viedään edellytyksiä myös Suomen kielen oppimiselta. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien osalta rajoitukset olisi tullut arvioida yhdessä muiden kansalaisuuden saamisen edellytysten kanssa.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on jo vuosia tullut esiin, että lain sanamuotoa ja tulkintaa tulisi selkeyttää kansainvälistä suojelua saaneiden yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun turvaamiseksi. Lain sanamuoto on johtanut kohtuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi tapauksissa, joissa on selvää, että hakija on joutunut tekemään uusintahakemuksen, koska Suomen viranomaiset eivät ole ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla selvittäneet eivätkä tunnistanee hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta eli viranomaiset ovat tehneet virheellisen päätöksen. Tämä on konkretisoitunut ehkä selvimmin tapauksissa, joissa YK:n kidutuksen vastaisen komitean tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen täytäntöönpanokiellon tai lopullisen ratkaisun jälkeen hakija tekee uuden turvapaikkahakemuksen ja saa turvapaikan samoilla perusteilla, jotka on esitetty jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä. Näissä tapauksissa on usein kyse siitä, että viranomaiset eivät ole lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden nojalla selvittänyt eikä ottanut huomioon hakijan haavoittuvaa asemaa eikä erityistarpeita esimerkiksi traumatisoituneena kidutuksen uhrina.

Pakolaisneuvonta vastustaa kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikaa ja sen alkamista koskevien erityissäännösten poistamista.

Pakolaisneuvonta katsoo lisäksi, että lakia tulisi selventää tilanteissa, joissa viranomaisen virheen takia asumisajan alkuun viivästyy merkittävästi eli turvapaikka myönnetään alkuperäisillä syillä vasta ylikansallisiin viemisen jälkeen tai uusintahakemuksen perusteella. Näissä tilanteista viranomaisella tulisi olla velvollisuus ja kansalaisuuslaissa tulisi vähintään olla mahdollisuus poiketa asumisaikaedellytyksestä esimerkiksi muun erittäin painavan syyn perusteella.

4 Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen (kansalaisuuslaki 18 ja 18 a §§)

Kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentin 3 kohdasta tulee poistaa sana "erittäin", joka lisää lainkohdan tulkinnanvaraisuutta ja on omiaan nostamaan kynnyksen kohtuuttoman ja



perusteettoman korkealle. Lainkohdassa edellytetään myös 1 momenttiin kirjattujen molempien edellytysten täyttymistä. Mikäli kansainvälistä suojelua saaneiden asumisaikaa koskeva erityissäännös poistetaan, niin valiokunnan tulee vähintään todeta, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät kansalaisuuslain 18 ja 18 a §:ien soveltamista myös kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien kohdalla.

5 Käsittelyajat, enimmäiskäsittelyaika ja kiireellisyys

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakemusten osalta ja lisäksi säilytettäisiin hakemusten kiireellisyyttä koskeva vaatimus. On sinänsä kannatettavaa, että lakiin kirjataan enimmäiskäsittelyaika velvoite, mutta säännöksen tosiasiallisen merkityksen turvaamiseksi on olennaista että velvoitteen rikkomisesta säädetään seuraamus, jotta se myös tosiasiallisesti sitoisi Maahanmuuttovirastoa.

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien osalta kansalaisuuden helpottaminen toteutuisi jatkossa yksinomaan toteamalla, että hakemus tulisi käsitellä kiireellisenä ja lisäämällä lakiin säännös käsittelyn ensimmäiskestosta eli että päätös tulisi tehdä vähintään vuoden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Jo nykyisin lakiin sisältyy velvoite käsitellä hakemus kiireellisenä.

Tavoite, että kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaisuushakemukset käsiteltäisiin kiireellisesti on kannatettava. Esityksessä kuitenkin sivuutetaan se, että enimmäiskäsittelyaika ei juuri mitenkään tai ainakaan lähellekään riittävästi turvaa pakolaisyleissopimuksen ja kansalaisuusyleissopimuksen tarkoittamia helpotuksia – eikä myöskään käsittelyn nopeuttamista käytännössä. Lisäksi luonnoksessa sivuutetaan se, että ehdotettu enimmäisaika 1 vuosi eli 12 kuukautta on liian pitkä ja huomattavasti pidempi kuin useiden muiden hakijaryhmien kansalaisuushakemusten käsittelyajat. Ehdotuksen näennäisyyttä korostaa se, että käsittelyaika ei edes ala ennen kuin hakija on osannut täyttää hakemuksen kaikilta osin ja keskeytyy jos hakijalta pyydetään lisäselvitystä. Ehdotuksen tosiasiallista merkitystä vesittää myös se, että ehdotetun säännöksen mukaan käsittelyaikavelvoite voidaan ylittää, "jos hakemuksen ratkaisemiseen liittyy erityisen monimutkaisia ja haastavia seikkoja".

Myös lainsäätäjän tiedossa on tai ainakin tulisi olla, se että Maahanmuuttovirasto on toistuvasti rikkonut sille asetettuja lakisääteisiä käsittelyaikoja ja on myös saanut toistuvasti ylimmiltä lainvalvojilta huomautuksia ylipitkistä käsittelyajoista, mutta ongelmat jatkuvat.

Kuten esityksessäkin tulee esille, niin kansalaisuushakemuksen käsittelyaika saattaa, ja käytännössä erityisesti kansainvälistä suojelua saavien kohdalla vaikuttaa siten, että hakija kansalaistetaan vasta selvästi asumisajan täyttymistä myöhemmin. Kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat tällä hetkellä ja jo vuosien ajan pitkittyneet juuri kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla täysin kestävämmällä tavalla. Näin siitä huolimatta, että myös nykyisen kansalaisuuslain nojalla juuri heidän hakemuksensa tulisi käsitellä kiireellisesti.

Juuri kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksille säädetty kiireellinen käsittely ei ole toteutunut käytännössä. Esitykseen viitaten Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan kaikkien kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on on marraskuussa 2023 ollut



487 vuorokautta. Pakolaisaseman saaneiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta. Toissijaista suojelua saaneiden kansalaisuushakemukset on puolestaan käsitelty keskimäärin 784 vuorokaudessa. Kansalaisuudettomien kansalaisuushakemuksilla keskimääräinen käsittelyaika on ollut 747 vuorokautta. Esimerkiksi Suomen kansalaisten puolisoiden kansalaisuushakemukset on sen sijaan käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa.

Ehdotettu enimmäiskäsittelyaika ja kiireellisyysvaatimus eivät yksin vastaa pakolaisyleissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettua kansalaistamisen helpottamista ja nopeuttamista. Näin erityisesti kun ehdotetaan vuoden enimmäiskäsittelyaikaa, jonka pitäisi olla kaikkien hakemusten enimmäiskäsittelyaika. Lisäksi ehdotuksen näennäisyyttä eli sitä, että se ei tosiasiallisesti helpota kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamista Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa edellytetyllä tavoin, osoittaa myös se, että nimenomaan kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla käsittelyajat ovat myös juuri kansainväliseen suojeluun liittyvistä syistä eli syistä, joihin hakijat eivät itse voi vaikuttaa eli esimerkiksi puuttuvien asiakirjojen takia muita hakijoita pidempiä. Ehdotuksen näennäisyyttä korostaa myös se, että tämä hyvin pitkä käsittelyaika ei ole ehdoton, vaan siitä voisi lain mukaan joustaa.

Esityksessä ehdotettu lakisäätöisen käsittelyajan toteutumisen seuraaminen (kuvattu jaksossa 10) ei ole riittävä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että enimmäiskäsittelyaika on sinänsä kannatettava, mutta sen tulee olla lyhyempi. Käsittelyajan ja kiireellisyysvaatimuksen tosiasiallinen merkitys ja noudattaminen tulee turvata, esimerkiksi määräämällä seuraamus, jos niitä ei noudateta.

6 Kansainvälinen vertailu

Esityksen mukaan sillä pyritään siihen, että Suomen kansalaisuuden saamiseksi vaadittava asumisaika vastaisi yhdenmukaisemmin muiden Pohjoismaiden edellyttämää asumisaikaa. Esityksen kansainvälinen vertailu on monelta osin puutteellinen eivätkä esitetyt tiedot ole ainakaan suoraan vertailukelpoisia. Selvää kuitenkin, että esitetyt tiedot eivät kuitenkaan osoita tai edes tue asumisajan pidentämistä kahdeksaan vuoteen ja sitomista vain luvalliseen oleskeluun. Vertailun perusteella Suomeen ollaan ehdottomassa yhtä Euroopan tiukimmista laeista. Näin erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien osalta. Vertailu ei myöskään missään määrin tue sitä, että Suomessa pitäisi kiireellisesti pidentää asumisaikaa.

Ruotsissa edellytetään tällä hetkellä yleensä viiden vuoden asumisaikaa ja kansainvälistä suojelua saaneilta neljän vuoden asumisaikaa, joka lasketaan turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Esityksessä todetaan, että asumisaikaa "on kuitenkin tarkoitus pidentää". Esityksessä sivutetaan se, että toisin kuin Suomessa, niin Ruotsissa hallitus on kuitenkin päättänyt selvittää asiaa ennen lakiehdotuksen tekemistä, raportti ja suositukset on tarkoitus valmistua 30.9.2024 mennessä. Raportissa tullaan selvittämään edellyttävätkö kansainväliset velvoitteet tiettyjen kategorioiden/ihmisryhmien sulkemista pidennetyn asumisajan ulkopuolelle.

Norjan osalta esityksessä ei avata, mitä käytännössä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua saaneilta edellytetyllä, "että hän on asunut Norjassa seitsemän vuotta viimeksi



kuluneiden kymmenen vuoden aikana." Esityksestä ei selviä tarkoitetaanko Norjassa asumisella ainoastaan ns. luvallista eli oleskeluluvalla oleskelua tai otetaanko siinä huomioon myös muu laillinen oleskelu. Kansalaisuudettoman osalta asumisaika on esityksessä ehdotettua lyhyempi eli kolme vuotta.

Islannissa kansalaisuutta varten vaadittavasta yleisestä seitsemän vuoden asumisajasta voidaan poiketa, jos hakija on pakolainen tai on saanut oleskeluluvan humanitaarisista syistä, jolloin vaatimuksena on se, että hakija on oleskeluluvan myöntämisen jälkeen asunut Islannissa viimeksi kuluneiden viiden vuoden ajan.

Alankomaissa edellytetään viiden vuoden asumisaikaa ja sitä, että hakijalla on voimassa oleva oleskelulupa. Kansalaisuudettomalta vaadittava asumisaika on kolme vuotta.

Belgiassa edellytetään viiden vuoden laillista (vrt. luvallista) oleskelua. Kansalaisuudettomalta vaadittava asumisaika on kaksi vuotta.

Itävallassa edellytetään kymmenen vuoden laillista (vrt. luvallista) ja yhtäjaksoista oleskelua, joista viisi vuotta oleskeluluvalla.

Saksassa on tammikuussa 2024 yleistä asumisaikaa lyhennetty kahdeksasta viiteen vuoteen. Kansainvälistä suojelua saaneen osalta asumisaika lasketaan jo turvapaikkahakemuksen tekeemisestä alkaen. Esitykseen on tältä osin jäänyt vielä osittain vanhentunutta tietoa.

7 Kansainväliset velvoitteet

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen eli pakolaisyleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklassa määrätään, että sopimusvaltioiden on mahdollisuuksiensa mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti sopimusvaltioiden on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyitä ja mahdollisuuksin mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Sisällöltään vastaava määräys sisältyy valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 80/1968). Sopimuksen 32 artiklan mukaan ssopimusvaltioiden on helpotettava valtiottomien eli kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaistamista.

Myös eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kohdan g alakohdassa mainitaan sopimusvaltiossa laillisesti ja pysyvästi asuvat kansalaisuudettomat sekä pakolaiset henkilöryhminä, joiden kansalaisuuden saamista sopimusvaltion on helpotettava.

Kansalaisuuden saamista voidaan helpottaa eri tavoin, esimerkiksi lyhentämällä asumisaikaa, matalammalla kielitaitovaatimuksella, helpommalla menettelyllä ja alemmilla käsittelymaksuilla. (Explanatory Report to the European Convention on Nationality).



8 Hakemusmaksut

Hakemusmaksu on erityisesti monelle haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle kohtuuttoman suuri. Tämä korostuu esimerkiksi tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston päätös on kielteinen, koska hakija ei ole ensimmäisen hakemuksen yhteydessä ymmärtänyt ja/tai osannut toimittaa Maahanmuuttovirastolle vaadittavia tietoja tai esimerkiksi lausuntoja, joten niitä ei oteta huomioon valitusvaiheessa esitettyinä, jolloin ainoa mahdollisuus on uuden hakemuksen tekeminen.

Sekä pakolaisyleissopimus että valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus edellyttävät, että sopimusvaltion on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia, mikä ei toteudu tällä hetkellä.

Myös kansalaisuusyleissopimuksen 13 artikla velvoittaa jatkossa varmistamaan, että kansalaisuusasioihin liittyvät maksut ovat kohtuulliset ja että muutoksenhakuun liittyvät maksut eivät muodosta estettä hakijoille. Hakemusmaksu ja tarve maksujen portaistamiseen tulisi arvioida, samoin oikeudenkäyntimaksut (KHO:ssa 520 euroa).

9 Vaikutusarviointi

Ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen ja säädöksen hyväksyttävyys sen tarkoitukseen nähden. Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei käytännön vaikutusten, ei taloudellisten vaikutusten, ei yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.

Hallitus on toteuttamassa kansalaisuuslain muuttamista ja tiukennuksia kolmessa eri hankkeessa ja kolmella eri hallituksen esityksellä. Seuraavissa vaiheissa tehtävät muutokset koskisivat nuhteettomuusedellytystä ja toimeentuloedellytystä sekä selvitetyn henkilöllisyyden vaatimusta, minkä lisäksi kansalaistamisen edellytykseksi lisättäisiin uuden kansalaisuuskokeen suorittaminen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että asumisaikaa koskevia tiukennuksia ei tule käsitellä eikä niitä koskevia muutoksia tule säätää erikseen, vaan yhdessä muiden kansalaisuuden edellytysten kanssa, myös asianmukaisen yhteisvaikutusten arvioinnin turvaamiseksi. Vaikutusarviointi, erityisesti Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden arviointi edellyttää tietoa siitä, mitä kaikkia muutoksia kansalaistamisen osalta ollaan ehdottamassa.

10 Lopuksi

Esityksen mukaan asumisajan pidentämisen tavoitteena on parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksine ja velvollisuuksineen. Tosiasiallisesti ehdotuksella vaikeutetaan merkittävästi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuutta saada Suomen kansalaisuus. Esityksessä sivuutetaan, että kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kohdalla kansalaisuuden saamisen merkitys usein korostuu. Juuri heille kansalaisuuden saaminen eli hyväksyminen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi



oikeuksineen ja velvollisuuksineen on erittäin tärkeä. Kansalaisuuden merkitys korostuu heidän osaltaan myös kotoutumisen näkökulmasta.

Esityksessä sivuutetaan myös se, että kansainvälistä suojelua saavat ja kansalaisuudettomat ovat niitä, jotka eivät voi palata lähtömaahansa eli he ja heidän lapsensa ovat monia muita ulkomaalaisia suuremmalla todennäköisyydellä jäämässä Suomeen. Näin ollen olisi paitsi heidän niin myös yhteiskunnan etu edistää heidän kotoutumistaan ja ottamista yhteiskunnan täysivaltaisiksi jäseniksi.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

