



Hallintovaliokunta
AI FI 26/2024
13.5.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Keskeiset muutosesitykset

Hallituksen esityksessä kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika ehdotetaan nostettavaksi viidestä kahdeksaan vuoteen, ja asumisajaksi hyväksyttävän vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin niin, että maksimimäärä sallittuja ulkomaanpäiviä olisi 365. Lakiin lisättäisiin uusi lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika, joka edistäisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.



Esityksessä perustellaan asumisajan pidentämistä hallitusohjelman kirjauksilla ja muiden pohjoismaiden käytännöillä. Perustelut ovat suppeat ja nojautuvat ylimalkaisesti valtion intresseihin kansallisen turvallisuuden sekä kotoutumisen varmistamisesta.

Esityksessä ei perustella, miksi nykytilaa on tarpeen muuttaa; mitä ongelmia kotoutumiseen ja turvallisuuteen tällä hetkellä liittyy, ja miten esitetyillä muutoksilla niitä voitaisiin ehkäistä. Esityksessä ei arvioida sitä, miten kansalaisuus voi ulkomaalaisen näkökulmasta helpottaa esimerkiksi perheen perustamista tai yhdistämistä, työskentelyä, opiskelua tai palveluiden saamista. Esitetyt muutokset tulisivat vaikeuttamaan ulkomaalaisten, etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden kansalaisuuden saamista ja siten rajoittaisivat heidän mahdollisuuksiaan asettua Suomeen, osallistua työelämään ja nauttia täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksista. Kansalaisuuslain muutoksia ei myöskään ole arvioitu yhdessä ulkomaalaislakiin esitettyjen muutosten kanssa.

Amnesty katsoo, että esitetyt muutokset heikentävät perus- ja ihmisoikeuksia sekä loukkaavat kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joiden tarkoitus on helpottaa pakolaisten kansalaistamista. Esitettyjä muutoksia ei tule tehdä.

Asumisaika

Esityksessä tunnistetaan, että esitettyjen muutosten myötä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenisi joissakin tapauksissa jopa yli kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna. Huomioon ottaen sen, että myönteisen turvapaikkapäätöksen saaminen voi kestää jopa vuosia, voi pakolaisaseman saanut henkilö tosiasiallisesti olla asunut Suomessa yli kymmenenkin vuotta, ennen kuin voi hakea kansalaisuutta.

Lisäksi asumisaikaan hyväksyttävää oleskelua koskevasta 15 §:stä ehdotetaan poistettavan sen 2 momentti, jonka mukaan hakijan iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn perusteella myös ilman lupaa oleskeltu aika tai osa siitä hyväksytään asumisaikaan, jos sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Kohtuusperusteen poistaminen merkitsisi sitä, että kansalaisuutta hakevan vahingoksi katsottaisiin myös tilanteet, joissa hakija on aiemmin jättänyt hakematta oleskelulupaa ajoissa esimerkiksi terveysongelmien takia, tai koska hänen vanhempansa ovat jättäneet hakematta oleskelulupaa ajoissa hänen ollessaan alaikäinen.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti sopimusvaltioiden on pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia. Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan sopimusvaltion tulisi helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista mm. kansalaisuudettomien henkilöiden ja pakolaisaseman saaneiden henkilöiden osalta (6.4 artikla).

Kansainvälisten sopimusten mukaisten helpotusten toteuttamiseksi esityksessä tarkasteltiin yhtenä vaihtoehtona käsittelymaksujen alentamista, jota ei kuitenkaan päädytty pitämään tarkoituksenmukaisena kansalaisuuden saamisen helpotuksena, koska kansalaisuushakemusten



käsittely halutaan rahoittaa niiden maksuista saatavilla tuloilla. Ainoaksi helpottavaksi tekijäksi jää esityksen perusteella kansainvälistä suojelua saaneiden kansalaisuushakemusten kiireellinen käsittely, jota tuetaan vaatimuksella vuoden enimmäiskäsittelyajasta.

Voidaankin katsoa, etteivät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kansalaistamisen helpottamisesta toteudu, kun kansainvälistä suojelua saaneiden asumisajasta ei enää poiketa, asumisaikaan lasketaan vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu, ja ainoa helpotus näille henkilöille on siis hakemusten kiireellinen käsittely, josta voidaan kuitenkin myös tietyissä tilanteissa poiketa.

Turvapaikkahakemusten pitkät käsittelyajat huomioiden kansainvälistä suojelua saaneet hakijat asetetaan tosiasiallisesti muihin oleskeluluvan saaneisiin nähden heikompaan asemaan.

Kielitaitoedellytys

Kansalaisuutta hakevat ihmiset asetetaan entistä vahvemmin keskenään eriarvoiseen asemaan esimerkiksi sen perusteella, täyttääkö hakija kielitaitovaatimuksen ja onko hänellä kiinteitä siteitä Suomeen. Esityksessä perustellaankin, että esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttyessä sovellettavan asumisaikapoikkeuksen myötä "kansalaisuudella olevaa kotoutumista edistävää vaikutusta yhdistettäisiin entistäkin vahvemmin ajatukseen siitä, että kansalaisuuden myöntämisellä voitaisiin myös palkita vaadittavan kielitaidon nopeasta hankkimisesta". Tosiasiallisesti kielitaitoedellytyksen täyttävienkin hakijoiden osalta kansalaisuuden saamista vaikeutetaan nykytilaan verrattuna. Toisaalta on huomioitava, ettei riittävän kielitaidon osoittaminen edelleenkaan ole ainoa asumisaikapoikkeuksen soveltamiseksi edellytettävä peruste, vaan lisäksi vaaditaan kiinteät siteet Suomeen.

Hallitus on antanut myös lakiesityksen, jolla muutettaisiin kotoutumisen edistämisestä annettua lakia tarkoituksena toteuttaa hallitusohjelman säästötavoitteita ja lisätä maahanmuuttaneiden omaa vastuuta kotoutumisestaan. Kunnille ja hyvinvointialueille myönnetty korvaus aika lyhenisi ja esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu on tunnistanut riskinä suomen tai ruotsin kielen oppimisen hankaloitumisen. Amnesty huomauttaakin, että samalla, kun hallitus lisää kielitaidon merkitystä kansalaistamisessa, se hankaloittaa maahanmuuttaneiden kielitaidon hankkimista.

Ulkomaalaislain muutosten vaikutus

Myös suunnitellut ulkomaalaislain muutokset, joiden myötä kansainvälistä suojelua hakeneelle ei myönnettäisi oleskelulupaa työntöön tai opiskelun perusteella, voivat johtaa tilanteeseen, jossa myönteisen oleskeluluvan saanut on tosiasiallisesti oleskellut Suomessa yhteensä jo reilusti yli 8 vuotta, ennen kuin voi hakea kansalaisuutta. Toisaalta kyseiset muutokset saattavat johtaa siihen, että Suomeen muodostuneet siteet katkeavat, jos turvapaikanhakija kielteisen päätöksen saadessaan joutuu välillä poistumaan maasta, jotta voi hakea oleskelulupaa uudelleen toisella perusteella. Tällä voi myöhemmin olla merkitystä kansalaisuuden edellytyksiä, erityisesti poikkeusperusteita arvioitaessa. Ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin esitettävien muutosten yhteisvaikutuksia olisi siis tärkeä arvioida.

Sallitut ulkomaanpäivät ja asumisajan katkeaminen

Ehdotus asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien rajaamisesta 365 päivään on merkittävä rajoitus hakijan liikkumisvapauden sekä mahdollisesti tämän työelämään osallistumisen tai opintojen kannalta, etenkin huomioiden sen, että yleistä asumisaikavaatimusta esitetään samalla nostettavaksi 8 vuoteen.

Uusi kansalaisuuslain 16 § ei esityksen mukaan myöskään enää sisältäisi tämänhetkistä asumisajan katkeamista koskevaa poikkeusta, jonka mukaan poissaolon johtuessa painavasta henkilökohtaisesta syystä, yhtäjaksoinen asumisaika ei katkea. Tässäkin tapauksessa kohtuusperusteen poistaminen merkitsisi sitä, että asumisaika katkeaisi niissäkin tapauksissa, joissa oleskelu ulkomailla on pidentynyt henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä.

Lopuksi

Petteri Orpon hallitus esittää tällä hetkellä useita lakimuutoksia, jotka kohdistuvat samaan ihmisryhmään eli turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin ihmisiin. Lisää tähän ihmisryhmään kohdistuvia lakimuutoksia on suunnitteilla. Ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain muutosten yhteisvaikutuksia ei esityksessä kuitenkaan ole arvioitu. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvosto esitti lausunnossaan luonnokseen hallituksen esitykseksi, että siinä tulisi tarkentaa arviota muutosten vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon. Tätä ei kuitenkaan tehty. Turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin kohdistuvien yhteisvaikutusten ja sukupuolivaikutusten lisäksi lakimuutosten spesifejä vaikutuksia myös muiden vähemmistöryhmien, kuten seksuaalivähemmistöjen ja vammaisten oikeuksiin tulisi vielä arvioida.

Sekä kansalaisuus- että ulkomaalaislakiin esitettävät muutokset tulisivat kohdentumaan ja vaikuttamaan heikentävästi erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeuksiin. Kansalaisuuslain muutokset ylipäättään merkittävästi hankaloittaisivat ulkomaalaisten mahdollisuuksia asettua Suomeen ja osallistua esimerkiksi työelämään sekä rajoittaisivat heidän liikkumisvapauttaan ja poliittista osallistumistaan. Muutokset heikentävät maahanmuuttaneiden ihmis- ja perusoikeuksia eikä niille ole esitetty yhteiskunnallista tarvetta, joten Amnesty katsoo, ettei niitä tule tehdä.

Kunnioittavasti

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Nina Laaparus".



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi