

13.5.2024

YVV/830/2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä HE 27/2024 vp kansalaisuuslain muutoksiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitoissa valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana.

1. Yleisesti hallitusohjelman ulkomaalaisia henkilöitä koskevista hankkeista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten henkilöiden asemaan ja oikeuksiin vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Sisäministeriössä on käynnissä useita eri hankkeita, joilla tiivistäen voidaan todeta ulkomaalaisen, myös kansainvälistä suojelua saavan henkilön, oleskelun muuttuvan tilapäisluonteisemmaksi ja epävarmemmaksi. Samoin nyt lausuttavana oleva esitys tarkoittaisi kansalaisuuden edellytyksenä olevan asumisaian huomattavaa pidentämistä.

Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Näin on myös kansalaisuuslain valmistelun osalta, joka on tarkoitus toteuttaa kolmena erillisenä lainsäädäntöhankkeena, joista HE 27/2024 on ensimmäinen. Ottaen huomioon, että monen esitysluonnoksen lausuntokierrokset ajoittuvat muutaman kuukauden sisään, olisi kyseisten lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten arviointi ollut mahdollista suorittaa vasta lausuntokierrosten jälkeen.

Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevaa asumisaikaa on tarkoitus pidentää, samalla kun esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevista oleskeluluvista tehdään väliaikaisia ja huomattavasti aiempaa lyhyempiä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan on myös tarkoitus muuttaa pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä niin, että edellytetään aiempaa pidempää asumisaikaa, ja toisaalta sosiaaliturvaa ollaan eriyttämässä niin, että vain pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevilla on yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan. Kokonaisuudessaan yhteisvaikutukset ovat merkittävät. Ne tekevät oleskelusta ja kotoutumisesta epävarmempaa, turvattomampaa ja taloudellisesti haastavampaa sekä lisäävät perustuslain lähtökohtien vastaisesti Suomessa oleskelevien ihmisten välistä eriarvoisuutta.

Kasvavalla epävarmuudella voi olla ihmisten elämään monenlaisia seurauksia ja vaikutuksia, jotka on huolella tarkasteltava osana hankkeiden yhteisvaikutusten arviointia erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Kansalaisuuden edellytyksenä olevan asumisaikaedellytyksen mahdollista pidentämistä arvioitaessa tulisi huomioida muun muassa sen suhde ulkomaalaislain oleskelulupasääntelyyn ja tähän mahdollisesti tehtäviin muutoksiin, sekä pidentämisen mahdolliset vaikutukset kotoutumiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muutoksiksi on melko niukka kansainvälinen vertailu. Eduskuntavaalien jälkeen on hallituspuolueiden taholta nostettu esiin muun muassa Tanskan lainsäädäntö ja käytännöt oleskelulupa- ja kansalaisuuslainsäädännön sekä muutoinkin ulkomaalaisten aseman sääntelyn osalta.

Tanskassa on viimeisten vuosikymmenten aikana toteutettu runsaasti ja tempoilevia muutoksia ja tiukennuksia, niin maahantulosäännöksiin, oleskelulupa- ja kansalaisuusehtoihin, kuin esimerkiksi etuusjärjestelmään ulkomaalaisten osalta. Marraskuussa 2022 ilmestyi katsaus Tanskan toimenpiteisiin, joita peilattiin niin tanskalaisiin kuin kansainvälisiin tutkimuksiin erityisesti kotoutumisesta ja maahanmuuttajien työelämäosallisuudesta ([Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann, Hyejin Ku, Refugee migration and the labour market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark. Oxford Review of Economic Policy, Volume 38, issue 3, Autumn 2022](#)). Laajan tutkimuskatsauksen päätelmä oli, että maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työelämäosallisuuden vaikuttavat pitkällä aikavälillä ja kustannustehokkaasti pitkäjänteinen tuki maahan muuttavien kielitaitoon ja koulutukseen, sekä mahdollisuus vapaasti asettua paikakunnille, joilla on hyvät työllistymisen edellytykset. Sosiaaliturvan rajoituksilla sekä pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden ehtojen kiristyksillä oli sen sijaan monille maahan muuttaneille kielteisiä vaikutuksia. Tämän tutkimuksen tekijöiden mukaan Tanskassa sosiaaliturvan leikkaukset ja poukkoilevat oleskelulupasäännökset ovat

ajoittain johtaneet maahanmuuttajien tulotason rajuun laskuun, köyhyyteen ja epätoivoisiin tilanteisiin, joissa oli myös riski rikollisuuteen ajautumiselle.

2. Kansalaisuus ja kansainväliset sopimukset

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset eivät sinänsä estä kansalaisuuden saamiseen edellytettävän asumisaikavelvoitteen pidentämistä. Eurooppalainen kansalaisuusyleissopimus, yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä, ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus velvoittavat kuitenkin valtioita helpottamaan erityisesti kansalaisuudettomien ja pakolaisten kansalaistamista. *Kansalaisuusyleissopimuksen* mukaan sopimusvaltio voi säätää kansalaistamisen edellytykseksi enintään 10 vuoden oleskelun valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä (6.3 artikla). Sopimuksen 6.4 artiklan mukaan sopimusvaltion tulisi helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden saamista tiettyjen henkilöryhmien osalta, muun muassa pakolaisaseman saaneiden ja kansalaisuudettomien henkilöiden.

Euroopan Muuttoliikeverkoston (EMN) v. 2020 julkaiseman tutkimuksen mukaan EU-maissa asumisaikaedellytys vaihtelee kolmesta vuodesta kymmeneen vuoteen (EMN Study on Pathways to Citizenship in the EU | European Website on Integration). Tutkimusraportin mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioista asumisaikaedellytys on pääsääntöisesti viisi vuotta. Jäsenvaltioissa on lyhyempi asumisaikaedellytys tietyille ryhmille, esimerkiksi pakolaisille, kyseisen maan kansalaisten puolisoille, alaikäisille, kansalaisuudettomille, vammaisille ja tietyn ikäisille henkilöille.

Kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen kantavana periaatteena on kansalaisuudettomuuden ehkäiseminen. Myös kansalaisuusyleissopimuksen periaatteisiin kuuluu kansalaisuudettomuuden välttäminen sekä syrjinnän kieltö: sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntyvän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

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.”

Taustalla pakolaissopimuksen säännöksessä on se, että pakolainen on käytännössä asemassa, missä hän ei voi turvautua omaan kansalaisuusvaltioonsa niissä asioissa, joista valtio yleensä huolehtii kansalaistensa osalta. Lisäksi pakolaissopimuksen artikkelit sisältävät säännöksiä, joissa yleensä ajatuksena on, että pakolaisen asema olisi

mahdollisimman samankaltainen kuin kansalaisen, tai edullisimmassa asemassa olevan ulkomaalaisen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että pakolaisen oikeusasemaa koskevan yleis-sopimuksen pakolaisuuden määritelmä artiklassa 1 (A) 2 tarkoittaa, että henkilö tulee pakolaiseksi sillä hetkellä, kun hän lähtee kotimaastaan ja täyttää kyseisen artiklan vaatimukset. Turvapaikkamenettely, ja sen yhteydessä pakolaisaseman myöntäminen, ovat luonteeltaan toteavia toimia, joissa menettelyn kesto on varsin sattumanvarainen, Suomessa jopa vuosia. Tämä tulisi huomioida esimerkiksi asumisaikaa koskevissa säännöksissä: pakolainen on pakolainen jo silloin kun hän lähtee kansalaisuusvaltiostaan ja täyttää pakolaissopimuksen 1 (A) 2 määritelmän, ja häntä suojelevat jo silloin sopimuksen muut määräykset, kuten kansalaistamisen helpottamista koskeva 34 artikla.

3. Kansalaistamisen merkityksestä ja suhteesta perusoikeuksiin

Vaikka valtiolla yleisesti ottaen on mahdollista säätää edellytyksistä ulkomaalaisten maahantulolle, maassa oleskelulle ja myös kansalaistamiselle, myös tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Suomen perustuslain lähtökohtana on, että perusoikeudet koskevat kaikkia Suomessa asuvia henkilöitä, joillakin poikkeuksilla. Perustuslain 6 § 1 momentin mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä. Suomessa asuvien henkilöiden erottelua pitää joka tilanteessa pystyä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kautta. Perustuslain 6 § 2 momentin mukaan vuorostaan syrjintä on kiellettyä, ts. ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lainsäädäntömuutoksia arvioitaessa on niiden suhdetta perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen siis arvioitava toisaalta tavoitteiden hyväksyttävyyden, toisaalta keinojen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Oikeasuhtaisuuden arviointiin liittyy myös keinojen tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointi. Valittavana olevista toteuttamisvaihtoehdoista on aina valittava se vaihtoehto, joka rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia vähiten.

Ulkomaalaisten oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on siis myös tehtävä punnintaa yhteiskunnan kannalta tärkeän intressin sekä mahdollisten yksilöihin kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden välillä. Oikeuksien rajoituksille tulee lähtökohtaisesti olla painava yhteiskunnallinen intressi. Rajoitusten vaikutukset tulee arvioida huolellisesti, jotta voidaan tehdä aitoa punnintaa tuon yhteiskunnallisen intressin ja toisaalta yksilöön kohdistuvien oikeuksien heikennysten oikeasuhtaisuuden välillä. Hallituksen esityksestä kansalaisuuslain muutoksiksi ei ole käyty mitään varsinaista julkista keskustelua tai osallistettu maahanmuuttajaväestöä

valmisteluvaiheessa, tai edes esitetty mitään perusteellisempaa tutkimusta tai tilastotietoja, paitsi viittaus yhteen tutkimusartikkeliin, muutosten tueksi. Kuitenkin maahanmuuttajien kotoutumisesta ja työelämäosallisuudesta on saatavissa runsaasti kotimaista ja kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta, ja Suomessa on jo kymmeniä maahanmuuttajien järjestöjä. Hallituksen esityksessä ei myöskään ole nostettu esiin mitään sellaista keskeistä ongelmaa, johon kansalaisuuslain muutoksilla haluttaisiin puuttua, tai sellaista yhteiskunnallista legitiimiä intressiä, jota kansalaistamisen ehtojen pidentäminen edistäisi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota valtiosääntöoikeuden professori emeritus Mikael Hidénin [lausuntoon](#) perustuslakivaliokunnalle käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä. Hidén toteaa lain tavoitteista ja näiden suhteesta hallitusohjelmaan seuraavasti (s. 2-3):

Merkittävin ongelmallinen piirre, joka liittyy hallituksen esityksen voimakkaaseen nojautumiseen hallitusohjelmaan, on kuitenkin se, mitä näin meneteltäessä sivuutetaan. Kansalaisuus on yksilön oikeudelliselle asemalle hyvin tärkeä asia. Kansalaisuuden merkitystä järjestellään perustuslaissa, sen saamista ja menettämistä koskevat tarkemmat säännökset on annettava lain tasolla ja sen saamista ja menettämistä koskevat myös jotkin kansainväliset, Suomea sitovat velvoitteet. Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskeva säätely kuuluu lähtökohtaisesti kansallisen lainsäätäjän kompetenssiin. Kansallinen lainsäätäjä ei kuitenkaan toimi perustelluista ja jos lainsäätäjä on tekemässä yksilön oikeudellisen aseman kannalta heikentäviä muutoksia voimassa olevan lain mukaiseen tilanteeseen, on muutoksille voitava esittää muutoksen merkitykseen nähden hyväksyttävät syyt. Tällaiseksi syyksi ei voida katsoa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta tiukentaa kansalaisuuden saamisen edellytyksiä. Toinen asia on, että tiukentaville toimille mahdollisesti voidaan esittää asiallisia, asiasisältöjä ja asiasisältöön vaikuttamista koskevia, syitä. Hallituksen esityksessä on jossain määrin viitattu myös tällaisiin syihin. Painotus on kuitenkin hyvin selvästi ollut suorassa vetoamisessa hallitusohjelmaan ja siinä esitettyyn tarkoitukseen tiukentaa kansalaistamisen ehtoja.

Perusteiden esittämisessä hallituksen esityksessä tarkoitetuille kansalaisuuden saamisen edellytysten tiukennuksille ei ole kysymys vain yleisten perustelujen esittämisestä ko. edellytysten yleiselle tiukentamiselle. Kuten yleensäkin silloin kun tarkasteltavana on yksilön oikeudellista asemaa heikentävät muutokset, tässäkin on kysymys muutostyökokonaisuuden eri yksityiskohtiin ulottuvasta tarkastelusta, noihin yksityiskohtiin kohdistettavien tiukennusten hyväksyttävyyden arvioinnista.

Oikeuskanslerin lausunnossa kansalaisuuslakia koskevista muutosehdotuksista ([OKV/390/21/2024-OKV-2](#); s. 2) todetaan vuorostaan kansalaisuuden, ja siten kansalaisuuslainsäädännön, merkityksestä seuraavasti:

Kansalaisuuteen ja kansalaisuuden saamiseen liittyy myös muita tärkeitä vaikutuksia. Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilö tulee perustuslaissa tarkoitetun Suomen kansan osaksi ja voi lailla säädetyllä tavalla osallistua Suomen kansalle kuuluvan valtiollisen vallan käyttämiseen. Moni oikeus ja velvollisuus on yhä sidottu kansalaisuuteen, kuten on myös moni virka ja tehtävä. Esimerkiksi vuonna 2017 valtion virkamieslakia muutettaessa arvioitiin, että muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä (ks. esim. HaVM 23/2017 vp).

Näistä syistä perustuslain 5 §:n edellyttämänä sääntelynä kansalaisuuslaki on edelleenkin tavattoman tärkeä ja sen sisällön tulee perustua huolelliseen harkintaan ja riittävään yhteisymmärrykseen, jotta kansalaisuutta koskevat ratkaisut olisivat laajasti ja ajallisesti kestäväällä tavalla hyväksyttäviä. Kansalaisuuslailla on edelleen pitkäaikaisia oikeudellisia vaikutuksia perusoikeusuudistuksesta ja jokaisen Suomen lainkäyttöpiirissä olevan suojatusta asemasta riippumatta.

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi [lausunnossaan](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi, että esityksessä ei varsinaisesti kuvata nykyiseen kansalaisuuslain soveltamiseen liittyviä ongelmia, joihin olisi tarkoitus muutoksilla puuttua. Myöskään vaikutuksia kotoutumiseen tai ulkomaalaisia koskevien lainsäädäntömuutosten kokonaisvaikutuksia ei ollut luonnoksessa arvioitu. Tilanne on pitkälti sama nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää siis huolestuttavana, että kansalaisuuslakiin tehdään nyt muutoksia huomattavan kiireellisellä aikataululla, ilman huolellisia vaikutusarviointoja ja mitään merkittävää julkista keskustelua. Muutoksia on Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Tämä säädösvalmistelutapa vaikeuttaa huomattavasti uudistuksen vaikutusten arviointia, ja on myös omiaan lisäämään kansalaisuutta hakevien henkilöiden epätietoisuutta siitä, mitkä säännöt kulloinkin ovat voimassa kansalaistamisen osalta. Tähän valmistelutapaan kiinnittivät huomiota niin Hidén kuin tutkijatohtori Hanna Hämäläinen lausunnoissaan perustuslakivaliokunnalle. Hämäläinen toteaa [lausunnossaan](#) (s. 2):

Esityksen tavoitteiden epäselvyys tekee valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista haastavaa sekä tavoitteiden hyväksyttävyyden että niiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnin osalta. Koska esityksen perusteella jää epäselväksi, mihin ongelmiin esityksellä pyritään vaikuttamaan, on hankala arvioida sitä, onko ehdotetuilla muutoksilla painava yhteiskunnallinen tavoite ja missä määrin ne ovat oikeasuhtaisia niiden taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteiden systemaattinen huomiointi osana arviointia edellyttäisi enemmän niitä koskevaa tietoa.

Vaikka perustuslaissa säädetyt perusoikeudet vuodesta 1994 lähtökohtaisesti koskevat kaikkia Suomessa asuvia henkilöitä, on kansalaisuudella kuitenkin tärkeitä ulottuvuuksia niin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta; oikeuksien näkökulmasta

esimerkiksi vaalikelpoisuuden, äänestys oikeuden ja ammatinvalinnan osalta, velvollisuuksien näkökulmasta esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden osalta. Jäljempänä tässä lausunnossa esitetään säädöskohtaisten huomioiden yhteydessä huomiota muutosten vaikutuksesta eri ryhmien kohdalla. Yleisesti voidaan todeta, että kielteiset vaikutukset kohdentuvat varsin voimakkaasti kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin, sekä lapsiin ja nuoriin, ja myös ilmeisesti esimerkiksi henkilöihin, joiden osalta vapauttaminen kansalaistamisen kielitaitovaatimuksesta voisi toteutua.

Hallituksen esityksen mukaisten muutosten voimaantulon osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallituksen esityksessä kaavaillaan muutetun kansalaisuuslain voimaantuloajaksi 1.10.2024. Aikataulu on erittäin nopea, ja tarkoittaa, että henkilö, jonka asumisaikaedellytys nykyisen lainsäädännön nojalla täyttyisi esimerkiksi marraskuussa 2024 saa tiedon kansalaisuushakemuksen lykkäytymisestä kolmella vuodella vain joidenkin kuukausia ennen lainsäädännön muutosta. Vähintään lainsäädännön muutoksille tulisi varata pitkä siirtymäaika, esimerkiksi vuosi.

4. Säännöskohtaiset huomiot

13 § Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yleisesti, että kansalaisuuslakiin tehdään nyt merkittäviä tiukennuksia. Asumisajan pidentämisellä kahdeksaan vuoteen on vaikutuksia laajaan henkilöryhmään – hallituksen esityksen mukaan arviolta noin 10 000 ulkomalaiseseen henkilöön vuosittain.

Yleisen asumisaikaedellytyksen pidentäminen viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen tarkoittaa asumisajan pidennystä 60 prosentilla. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja erityisesti turvapaikanhakijoina maahan saapuneiden asumisaikaedellytyksen muutokset tarkoittavat yleisen asumisaikavaatimuksen enemmän kuin kaksinkertaistamista.

Esityksen vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Muutoksella on merkittäviä vaikutuksia erityisesti lasten ja nuorten tilanteeseen.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, että

1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Se, millä tavoin hallituksen esityksessä olisi ensisijaisesti otettu huomioon lapsen etu, ei käy ilmi hallituksen esityksestä. Esityksessä pikemmin vähätellään kansalaisuuden merkitystä lapselle ja hänen huoltajilleen. Lasten ja nuorten osalta siinä todetaan:

Asumisajan pidentäminen vaikuttaa tällä tavoin käytännössä myös kokonaisten perheiden kansalaisuuden saamisen ajankohtaan. Ulkomaalaisten vanhempien lapset olisivat jatkossa mahdollisesti pidemmän osan oppivelvollisuusajastaan ulkomaalaisia. Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella vuonna 2022 kansalaistettiin 2 692 alle 18-vuotiaasta henkilöä (2021: 1744, 2020: 2 064). Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %. Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi vuosittain arviolta jonkin verran yli 2 000 lapseen. Kansalaisuudella saattaa olla joitakin vaikutuksia niin lasten kuin myös heidän vanhempiensa identiteetin ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kokemuksen kannalta. Toisaalta jotakin tiettyä kansalaisuutta tärkeämmäksi voidaan kokea myös paikallisempia siteitä esimerkiksi johonkin kaupunkiin tai sen osaan, minkä lisäksi esimerkiksi harrastus- tai muilla viiteryhmillä voi olla kansalaisuutta suurempaa henkilökohtaista merkitystä. Kansalaisuus saatetaan kokea myös ennen kaikkea käytännölliseksi, passin myötä matkustamista helpottavaksi asiaksi.

Huomattavan suuri määrä kansalaistetuista on siis alle 18-vuotiaita, vuonna 2022 jopa 28 %. Asumisajan pidennyksen merkitystä tulisi arvioida huolellisesti tämän ryhmän kohdalla. Asumisaikavaatimuksen pidentäminen tarkoittaa esimerkiksi, että erityisesti uravaihtoehdot valtionhallinnossa voivat sulkeutua ulkomaalaisilta nuorilta huomattavan pitkäksi aikaa. Tämä koskee uraa erityisesti puolustusvoimissa ja sisäisen turvallisuuden tehtävissä, kuten poliisissa. Tähän on viitattu edellä lainatussa oikeuskanslerin lausunnossa. Myös erityisesti kansainvälistä suojelua saavien lasten ja perheidensä kohdalla kansalaistamisella voi olla erityisen suuri merkitys seikkana, joka vahvistaa turvallisuuden ja hyväksymisen kokemusta uudessa yhteiskunnassa, usein vuosien vaikeiden kokemusten jälkeen kotimaassa. Jäljempänä, 20 §:ä koskevissa yksityiskohtaisissa huomioissa, on tarkemmin käsitelty muutosten vaikutusta kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin.

14 § Asumisajan alkaminen

Voimassa olevan ulkomaalaislain 14 § 1 momentin 3 kohdan mukaan asumisajan laskeminen alkaa:

3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella;

Hallituksen esityksen perusteella tämä 3) kohta kumottaisiin, ja turvapaikkaa hakeen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön asumisajan laskeminen alkaisi

oleskeluluvan myöntämisen päivästä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 45) tätä muutosta perustellaan seuraavasti:

Pykälän 1 momentin 3 kohta ehdotetaan kumottavaksi. Siten asumisajan katsottaisiin alkavan ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä myös niiden hakijoiden osalta, jotka ovat saaneet Suomessa turvapaikan tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Ehdotettava muutos liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu.

Toisaalla esityksessä todetaan kuitenkin, että aika turvapaikanhakijana on laillista oleskelua Suomessa. Turvapaikkamenettely voi hakijasta riippumattomista syistä myös usein kestää useita vuosia, jolloin esimerkiksi perheen lapset saattavat käydä koulua useamman vuoden ajan. Kansainvälistä suojelua saaneiden asumisajan laskentaperuste on sellainen yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukainen erilaisen kohtelun muoto, joka on vahvasti perusteltavissa kansainvälistä suojelua ja kansalaisuudettomuutta koskevallasääntelyllä, erityisesti pakolaissopimuksen 34 artiklalla ja kansalaisuudettomuussopimuksilla. Lisäksi turvapaikan myöntäminen ja pakolaisuuden toteaminen on, kuten edellä on todettu, luonteeltaan toteava toimi. Henkilö on pakolainen, kun hän täyttää pakolaisen määritelmän eli käytännössä jo ennen kuin hänelle myönnetään Suomessa kansainvälistä suojelua.

Asumisajan poikkeava laskemistapa kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla on perusteltua myös, kun otetaan huomioon, että kansalaisuuslaissa on tarkoitus säilyttää erilaisia perusteita yleisestä asumisajasta poikkeamiselle, jotka eivät kuitenkaan yleensä ole kansainvälistä suojelua saavan henkilön kohdalla sovellettavissa.

16 § Asumisaikaan hyväksyttävät ulkomaanpäivät

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämistä, sekä kokonaisuutena arvioiden että erityisesti viimeisen vuoden osalta ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Koko asumisaikaan hyväksyttäisiin oleskelua Suomen ulkopuolella yhteensä enintään yhden vuoden verran eli 365 vuorokautta. Kansalaistamista edeltävän vuoden aikana asumisaikaan hyväksyttäisiin näistä kuitenkin enintään 90 vuorokautta.

Kun otetaan huomioon asumisaikavaatimuksen huomattava pidentäminen ja hyväksyttävien ulkomaanpäivien huomattavat tiukennukset, on kyseessä erittäin merkittävä puuttuminen ulkomaalaisen liikkumisvapauteen koko sinä aikana, kun oleskeluaikaa kerrytetään. Varsinaisia perusteluja ei hallituksen esityksessä tuoda esiin, muuta kuin ylimalkaisia viittauksia hallitusohjelmaan. Kuitenkin vaikutukset esimerkiksi

ulkomaalaisen työuraan tai opintoihin olisivat merkittäviä, ja näitä olisi tullut arvioida. 365 vuorokauden maksimiaika rajoittaa esimerkiksi mahdollisuutta työskennellä matkustamista vaativissa tehtävissä. Korkeintaan 90 vuorokauden rajoitus kansalaistamista edeltävänä vuonna estäisi esimerkiksi tutkinto-opiskelijaa toteuttamasta lukukauden kestäviä vaihto-opintoja kansalaistamista edeltävänä vuonna. Tällaista sääntelyä ei tulisi hyväksyä ilman huolellista perusoikeuksien välistä punnintaa.

18 a § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen kielitaitoedellytyksen täyttyessä, sekä 18 § Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Voimassa olevaa kansalaisuuslain 18 a § muutettaisiin niin, että kun ulkomaalainen on täyttänyt kielitaitovaatimuksen, asumisaikaedellytyksestä voitaisiin poiketa niin, että asumisaikaedellytys olisi 5 vuotta (aiemmin 4 vuotta). Tätä on hallituksen esityksessä ja esimerkiksi hallituksen esityksen lähetekeskustelussa kuvattu vahvasti kannustimena kielitaidon nopeaan kartuttamiseen, niinkin, että käytännössä nopeasti kielitaidon omaksuvalle kansalaisuuslain muutoksella ei olisi juurikaan merkitystä.

Hallituksen esityksessä on kielitaitovaatimuksen täyttymistä kuvattu seuraavasti (s.5):

Vaikka kansalaistamiseen vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin, voitaisiin kielitaidon hankkimiseen liittyvää kannustinta samalla korostaa siten, että kielitaitoedellytyksen täyttämällä voisi saada nykyistä suuremman poikkeuksen yleisestä asumisaikaedellytyksestä. Nykyisin ero yleiseen asumisaikaan on yksi vuosi, mutta asumisajasta voitaisiin poiketa varhain kielitaidon hankkineen henkilön osalta myös useammalla vuodella.

Hallituksen esityksessä myöhemmin todetaan vaikutuksista kotoutumiseen seuraavasti (s. 26-27):

4.2.4 Vaikutukset kotoutumiseen

Vaikka yleistä asumisaikaedellytystä ehdotetaan tässä esityksessä nostettavan kahdeksaan vuoteen, useat hakijaryhmät voisivat jatkossa saada Suomen kansalaisuuden viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Esimerkiksi kielitaitoedellytyksen täyttävät hakijat voisivat saada kansalaisuuden jatkossa viiden vuoden asumisajan jälkeen, jolloin kansalaisuudella olevaa kotoutumista edistävää vaikutusta yhdistettäisiin entistäkin vahvemmin ajatukseen siitä, että kansalaisuuden myöntämisellä voitaisiin myös palkita vaadittavan kielitaidon nopeasta hankkimisesta. Nykyisin kansalaisuus voidaan myöntää kielitaidon hankkineelle henkilölle siten, että kansalaisuuden voi saada vuoden ennen yleisen asumisajan täyttymistä. Jatkossa kansalaisuuden voisi saada kielitaitoedellytyksen täyttäessään jopa kolme vuotta ennen ehdotettavan yleisen asumisajan täyttymistä. Vaikka asumisaikaa nostettaisiin hallitusohjelman mukaisesti myös erilaisten poikkeusperusteiden osalta, olisi helpotus hallitusohjelman mukaiseen kahdeksan

vuoden yleiseen asumisaikaedellytykseen verrattuna jäljelle jäävien poikkeusperusteiden osalta jatkossa entistäkin tuntuvampi.

Esitykseen sisältyy kuitenkin edelleen lisävaatimuksena kiinteät siteet Suomeen (18 a § 1 mom. 2), siten kuin 18 § 1 momentissa on määritelty. 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on yleisesti todettu yleisestä asumisajasta poikkeamista seuraavasti:

Voimassa olevien säännösten mahdollistamaa poikkeusta on käytännössä sovellettu ennen kaikkea Suomen ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoihin. Poikkeusta on sovellettu myös joihinkin huippu-urheilijoihin siten, että heille on myönnetty kansalaisuus yleistä lyhyemmän Suomessa asumisen jälkeen, jotta he ovat voineet edustaa Suomea kansainvälisissä urheilukilpailuissa. Lisäksi kansalaisuus on joissakin tapauksissa myönnetty yleistä lyhyemmän asumisajan jälkeen sellaisille Suomen kansalaisten jälkeläisille, jotka ovat olleet väestötietojärjestelmässä virheellisesti Suomen kansalaisiksi merkittyinä.

Edellä mainituista 18 §:n tarkoittamista ”kiinteistä siteistä” säädettiin ensi kerran vuonna 2002 ([HE 235/2002 vp](#)). Silloinen kansalaisuuslain 18 § (Poikkeukset asumisajasta ja kielitaitoedellytyksestä) antoi mahdollisuuden saada kansalaisuus tietyissä tapauksissa jo kahden vuoden asumisajan jälkeen. Kiinteiden siteiden vaatimus liittyikin silloin hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 44-45) mukaan juuri vaaditun asumisajan pituuteen:

Säännös antaisi mahdollisuuden saada Suomen kansalaisuus kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin verrattuna lyhyen Suomessa oleskelun perusteella. Jotta yhteys Suomeen ei jäisi liian heikoksi, ja jotta kansalaistamista voitaisiin pitää myös näissä tapauksissa tarkoituksenmukaisena, hakijan edellytettäisiin kuitenkin hankkineen valmiuksia itsenäistä elämää varten suomalaisessa yhteiskunnassa. Näitä valmiuksia säännöksen 1 momentin 1 kohdassa kuvataan kiinteillä siteillä, joiden olemassaolo harkittaisiin aina erikseen. Kiinteinä siteinä säännöksessä nimenomaisesti mainittaisiin laillinen ja pitkäaikainen oleskelu Suomessa. Ulkomaalainen on esimerkiksi saattanut oleskella Suomessa useita vuosia muulla kuin pysyväisluontoisella oleskeluluvalla opiskelijana tai ulkomaalaislainsäädännön mukaan muutoin tilapäisesti. Oleskelun olisi kuitenkin oltava ollut ulkomaalaislainsäädännön mukaista. Luvaton oleskelu Suomessa ei täyttäisi edellytystä. Säännöksen mukaan kiinteät siteet Suomeen voitaisiin saavuttaa myös muulla tavalla, kuin pitkään kestäneellä tilapäisluontoisella oleskelulla. Tällaisena voitaisiin pitää esimerkiksi jatkuvia yhteyksiä Suomessa asuviin sukulaisiin tai Suomeen liittyvää työtä, jos näillä perusteilla hakijan voitaisiin katsoa saavuttaneen pitkäaikaiseen tilapäisoleskeluun verrattavat siteet Suomeen.

Nykyisessä muodossaan kansalaisuuslain 18 § on ollut laissa vuodesta 2010 ([HE 80/2010](#)). Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 33) todetaan 1 momentin 1 kohtaan sisältyviin kiinteiden siteiden vaatimukseen seuraavasti:

18 §. Asumisaikaedellytyksestä poikkeaminen

Pykälässä säädettäisiin asumisaikaedellytyksestä poikkeamisesta. Pykälästä poistettaisiin kielitaitoedellytyksestä poikkeamista koskevat kohdat ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädettäisiin selkeyden vuoksi erikseen uudessa 18 b §:ssä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisina kiinteinä siteinä Suomeen mainitaan voimassa olevan lain perusteluissa Suomessa useita vuosia muulla kuin pysyväisluontoisella oleskeluluvalla opiskelijana tai muutoin tilapäisesti oleskeltu aika. Tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskeltu aika kiinteiden siteiden osoituksena tulisi huomioon otetuksi uudessa 15 §:ssä, jonka mukaan asumisaikaan laskettaisiin puolet henkilön tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelusta ajasta. Säännöksen 1 momentin 1 kohta säilytettäisiin kuitenkin tarpeellisenä, sillä asumisaikaa koskevien poikkeussäännösten soveltamisen tulisi jatkossakin edellyttää kiinteitä siteitä Suomeen. Tällaisina voitaisiin edelleen pitää esimerkiksi jatkuvia yhteyksiä Suomessa asuviin sukulaisiin tai Suomeen liittyvää työtä. On myös mahdollista, että hakijalla on sen kaltaista pitkään kestänyttä tilapäistä oleskelua Suomessa, jonka osalta tulisi harkittavaksi pidemmän ajan kuin puolet oleskellusta ajasta huomioon ottaminen. Kiinteiden siteiden Suomeen voitaisiin katsoa syntyvän myös silloin kun hakijan vanhempi tai isovanhempi on Suomen kansalainen.

Vuoden 2010 kansalaisuuslain muutosten esitöiden ja nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla ei siis ole tehtävissä johtopäätöstä, että 18 § 1 momentin 1) kohdan osalta olisi tarkoitus tehdä mitään laaja-alaista soveltamisalan muutosta, kun sen sanamuotoon ei ole myöskään tehty juuri ”kiinteiden siteiden” määrittelyn osalta mitään muutoksia edes perusteluissa. Näin ollen hallituksen esityksessä kuvattujen kielenopiskelun kannustimien, 18 § 1 momentin 1 kohdan, sekä muutetun 18 a §:n suhde jää vähintäänkin epäselväksi.

Ellei siis Maahanmuuttovirasto päätyisi varsin erilaiseen lain soveltamiseen 18 ja 18 a §§:ien osalta kuin hallituksen esityksessä on nykytilanteen osalta kuvattu, tulisi asumisaikavaatimuksesta poikkeaminen kielitaitovaatimuksen täytyttyä, ottaen huomioon 18 § 1 momentin sisältö, koskemaan lähinnä Suomen ulkoasiainhallinnon työntekijöiden puolisoja ja joitakin huippu-urheilijoita. Täten hallituksen esityksessä varsin laveasti kuvatut kannustimet kielitaidon kartuttamiseksi näyttäisivät kohdistuvan erittäin pienen ryhmään, ja tosiasiallinen pääsääntö on asumisajan pidennys 8 vuoteen.

Mikäli kielitaitoon perustuvat asumisaikapoikkeukset kuitenkin tulisivat laajemmin sovellettaviksi, kiinnittää yhdenvertaisuusvaltuutettu lisäksi huomiota siihen, että ero asumisajassa muodostuu huomattavaksi sellaisten ryhmien kohdalla, joille voidaan myöntää poikkeus kielitaitovaatimuksesta kansalaisuuslain 18 b §:n nojalla. 1 momentin nojalla poikkeus voidaan myöntää muun muassa jos:

2) hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella;

3) hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevamman vuoksi täyttämään kielitaitoedellytystä;

Kyseeseen tulevat siis käytännössä ikääntyneet kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, sekä vammaiset henkilöt tai henkilöt, joilla on pitkäaikainen, vammaisuuteen rinnastuva sairaus. Kun otetaan huomioon näiden ryhmien erityinen suoja kansainvälisten sopimusten valossa – kansainvälistä suojelua saavien osalta pakolaissopimus ja vammaisten henkilöiden kohdalla vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia koskeva yleissopimus - ja niistä nouseva Suomen erityinen velvoite huolehtia heidän perus- ja ihmisoikeuksistaan, tulee näiden ryhmien yhdenvertaisuuden toteutuminen arvioida erityisesti suhteessa 18 a §:n mukaisiin poikkeuksiin asumisajasta. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko myös päätöstä kielitaitovaatimuksesta vapauttamisesta mahdollista tehdä jo viiden vuoden asumisajan jälkeen, mikäli muut kansalaistamisen edellytykset täyttyisivät.

Kielitaitovaatimuksesta poikkeamisessa on kyse yhdenvertaisuuslain 11 §:n tarkoittamasta erilaisesta kohtelusta, joka on sallittua, kun poikkeuksen perusteista on säädetty lailla, kun tavoitteet ovat hyväksyttäviä, ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilaisella kohtelulla tavoitellaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Mikäli kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen on mahdollista vain yleisen asumisaika-vaatimuksen puitteissa, siis kahdeksan vuoden asumisajan jälkeen, tulee arvioitavaksi, syntyykö perustuslain 6 § 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 8 §:n tarkoittama syrjinnän tilanne. Tällöin esimerkiksi vammaisen ulkomaalainen olisi selvästi epäedullisemmassa asemassa kuin ulkomaalainen, joka edelleen täyttäisi asumisajasta poikkeamisen edellytykset.

On selvää, että jos vammaisen henkilö, jolle on vammaisuuden vuoksi mahdotonta täyttää kielitaitoedellytys, ei voi hyötyä 5 vuoden lyhyemmästä asumisajasta, vaikka täyttää muutoin kansalaisuuden saamisen edellytykset, hänet saatetaan näennäisesti yhdenvertaisesta käytännöstä huolimatta epäedulliseen asemaan tavalla, jota tarkoitetaan yhdenvertaisuuslain 13 §:n välillistä syrjintää koskevassa säännöksessä.

Myös vaikka katsottaisiin, että pidemmälle odotusajalle on perusteet, kun kieltä ei ole opittu riittävällä tasolla, niin tätä tavoitetta ei voi edistää se, että myös ne henkilöt, joille on objektiivisesti arvioiden mahdotonta täyttää kielitaitoedellytys, joutuvat

odottamaan kolme ylimääräistä vuotta. Siksi ei näytä olevan esitettävissä hyväksyttävää tavoitetta, jonka toteuttamiseksi olisi asianmukaista ja täten oikeasuhtaista edellyttää henkilöitä, jotka eivät vammaisuutensa tai muun tähän verrattavissa olevan henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi voi täyttää kielitaitoedellytystä, 8 vuoden asumisaikaa.

Kun otetaan huomioon 18 b § 2) ja 3) kohtien tausta, tulee kansalaisuuslain muutoksia käsiteltäessä varmistettava, että poikkeus asumisajasta voidaan tehdä myös kansalaisuuslain 18 b § 1 mom. 2) ja 3) kohtien tarkoittamien henkilöiden kohdalla.

Yhteenvetona yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että jos kansalaisuuslain 18 § hyväksytään ehdotetussa muodossaan, näyttää ensinnäkin siltä, että sen vaikutukset olisivat tosiasiassa esityksen tavoitteen vastaisia. Jos ulkomaalainen ei käytännössä voi saada kansalaisuutta ennen 8 vuoden asumisajan täyttymistä kielitaidosta huolimatta, tämä ei tule lisäämään Suomeen tulleen henkilön motivaatiota opiskella suomen kieltä. Toiseksi valtuutettu katsoo, että mikäli mahdollista asumisaikaedellytyksestä poikemista ei täysimääräisesti uloteta myös muun muassa vammaisiin henkilöihin (18 b §) lakia ei tule hyväksyä sen syrjivyyden vuoksi.

20 § Kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

Ehdotetussa säädöksessä poistettaisiin kokonaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden poikkeukset kansalaisuuden edellytyksenä olevan asumisajan osalta. Myös kansalaisuudettomien henkilöiden kohdalla asumisaikavaatimusta nostettaisiin nykyisestä neljästä vuodesta viiteen vuoteen.

Valtuutettu korostaa, että kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kohdalla kansalaistamisella on erityisen merkittäviä vaikutuksia. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden voidaan katsoa olevan ilman kansalaisuusvaltionsa suojelua, ja vuorostaan kansalaisuudettomilla henkilöillä ei tällaista valtiota ole. Siten voimassa olevaan kansalaisuuslakiin sisältyvä poikkeus asumisaikaedellytyksestä kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin tulee nähdä yhdenvertaisuuslain 11 §:n sallimana erilaisena kohteluna. Tämän erilaisen kohtelun tavoitteena on turvata kansalaisuusasemansa tai muun henkilöön liittyvän syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa ja syrjinnälle alttiissa asemassa olevan ryhmän yhdenvertaisuuden turvaaminen.

Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu, miksi asumisajasta tehtävää poikkeusta kansainvälistä suojelua koskevien henkilöiden osalta ollaan nyt poistamassa kokonaan, muutoin kuin viittauksella hallitusohjelmaan (s. 48):

Hallitusohjelman mukaan kansalaisuuslaista poistetaan kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskeva poikkeus. Pykälää ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti muutettavaksi siten, että siinä ei enää mainittaisi kansainvälistä suojelua saavia sellaisena ryhmänä, jonka osalta kansalaistamiseen edellytettävästä asumisajasta voitaisiin poiketa juuri tähän ryhmään kuulumisen perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu viittaa pakolaissopimuksen 34 artiklaan kansalaistamisen osalta:

Sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erikoisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Pakolaissopimuksen säännökset muodostavat kokonaisuuden, joilla on tarkoitus tarjota suojelua henkilöille, jotka eivät voi turvautua oman kansalaisuusvaltionsa suojeleluun. Se, että kansainvälistä suojelua saavan henkilön kansalaistamista helpotetaan, tukee sitä, että pakolaiselle annetaan mahdollisuus rakentaa elämänsä pysyvällä pohjalla pakomaassaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa myös, että kun huomioidaan tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö niissä maissa, jotka on sisällytetty hallituksen esityksen kansainväliseen vertailuun, niin Suomella tulee Itävaltaa lukuun ottamatta olemaan vertailumaiden pisin aika kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaistamiseksi. Kun lisäksi huomioidaan Saksassa kesäkuussa 2024 voimaan astuva laki, jossa kansalaistamisen asumisajan pääsäännöksi tulee viisi vuotta, ja Ranskan kansalaisuuslaki, jossa asumisaika on viisi vuotta, tulee Suomen asumisaika muodostamaan selvän poikkeuksen, ja kansainvälistä suojelua saavien osalta olemaan erityisen ankara.

On erityisen ongelmallista, että sekä yleisen asumisaikavaatimuksen pidentäminen että kansainvälistä suojelua saavien asumisaikavaatimusten helpotusten poistaminen yhdessä johtaisivat toteutuessaan pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön asumisaikavaatimuksen kaksinkertaistumiseen. Lisäksi asumisaikalaskentaperusteen muutos (14 § 1 mom. 3- kohdan poistaminen), jolla turvapaikkamenettelyn aikaista oleskelua ei laskettaisi asumisaikaan, voisi pidentää kansainvälistä suojelua saavan henkilön asumisaikavaatimusta jopa 5-7 vuodella, jos turvapaikkamenettely kestää 1-3 vuotta, ja asumisaikavaatimus tämän jälkeen on 8 vuotta. On siis mahdollista, että turvapaikkaa hakeneen, kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kohdalla hän on

saattanut oleskella Suomessa yli 10 vuotta voidessaan hakea kansalaisuutta, mikäli kansalaisuuslakia muutetaan ehdotetulla tavalla. On kyseenalaista, olisiko säännös kansalaisuusyleissopimuksen 6.3 artiklan mukainen.

Kansalaisuudettomien henkilöiden asumisaikavaatimuksen pidentämistä neljästä viiteen vuoteen perustellaan lähinnä sillä, että asumisaikavaatimuksia on tarkoitus kiristää kautta linjan. Kansalaisuudettomat henkilöt ovat kuitenkin oikeusasemaltaan erityisen haavoittuvassa asemassa, ja se, että heidän oikeusasemansa turvataan mahdollisimman nopeasti täysimääräisesti, on erityisen tärkeää.

20 a § Kiireellinen käsittely

Hallituksen esitykseen sisältyy uusi 20 a § kansalaisuusasian kiireellisestä käsittelystä, jonka katsotaan kattavan yllä käsiteltyjen kansainvälisten sopimusten vaatimuksen kansalaistamisen helpottamisesta pakolaisille ja kansalaisuudettomille henkilöille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että säännöksen mukainen vuoden määräaika kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien hakemusten kiireelliselle käsittelylle on kuitenkin varsin pitkä, ja lisäksi säännökseen sisältyy runsaasti poikkeamisen mahdollisuuksia. Sen käytännön merkitys jäänee varsin vähäiseksi, eikä sen voida katsoa täyttävän kansalaisuutta koskevan kansainvälisen sääntelyn vaatimusta kansalaistamisen helpottamisesta tai nopeuttamisesta.

23 § Kanssahakijan osalta tehtävät poikkeukset ja 24 § Lapsen kansalaistaminen

Sekä kanssahakijan että lapsen osalta esitysluonnokseen sisältyy muutoksia asumisaikavaatimukseen, niin että asumisaikavaatimusta pidennetään neljästä vuodesta viiteen vuoteen. Niin kanssahakijan kohdalla, kuin silloin kun lapsesta tehdään erikseen kansalaistamispäätös hakemuksesta, on käytännössä kysymys saman perheen jäsenistä, eikä asumisajan pidentämistä heidän osaltaan voida pitää perusteltuna. Näissä tilanteissa on lapsen edun mukaista, että hänellä on sama kansalaisuus huoltajansa kanssa, ja että hänen oleskelunsa pysyvyys Suomessa on turvattu.

5. Kansalaistaminen ja osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa kansalaisuuden merkitystä henkilön täysivaltaiselle osallistumiselle suomalaisessa yhteiskunnassa. Vaikka tällä hetkellä ulkomaalaiselle turvataan pitkälti yhtäläiset oikeudet Suomen kansalaisten kanssa, kansalaisuus

on kuitenkin edellytyksenä äänioikeudelle ja vaalikelpoisuudelle valtakunnallisissa vaaleissa, siis EU- parlamentin, eduskunta- ja tasavallan presidentin vaalissa. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus on kansalais- ja poliittisista oikeuksista perustavimmanlaatuisia, eikä tämän oikeuden toteutumisen merkittävää rajaamista ole lainkaan varsinaisesti arvioitu hallituksen esityksessä.

6. Lopuksi

Edellä esitetyin perustein yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kansalaisuuslain muutosehdotuksille ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita perusoikeuksien tai yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta eikä tehty riittävää vaikutusten arviointia. Tätä arviointia tulisi tehdä siitä näkökulmasta, miten muutetut säädökset rajoittavat esimerkiksi ulkomaalaisten henkilöiden liikkumisvapautta, perhe- elämää, työntekoa, opintoja tai ammatinvalintaa, sekä heidän oikeuttaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Hallituksen esitykseen sisältyy selkeitä tiukennuksia, ja toisaalta epätasällisyyksiä ja epäjohdonmukaisuuksia, jotka eivät täytä hyvän lainsäädäntötavan kriteerejä.

Esitetyt muutokset rajoittavat merkittäväällä tavalla ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksia nauttia perusoikeuksista. Muutosesitykset vaikeuttavat ulkomaalaisten henkilöiden pysyvää asettumista Suomeen, estävät heiltä täysimääräisen poliittisen osallistumisen huomattavan pitkäksi ajaksi, ja voivat heikentää mahdollisuuksia osallistua yhdenvertaisesti työelämään ja opintoihin.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 17):

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti.

Tälle tiukentamiselle ei ole esitetty mitään painavia yhteiskunnallisia perusteita tai hyötyjä, jotka oikeuttaisivat ulkomaalaisten olennaista oikeuksien rajoittamista, muuta kuin yleisluonteisia spekulatioita m myönteisistä vaikutuksista.

Kansalaisuuslain tiukennukset tarkoittavat myös, että Suomi asettuu kansalaisuuden myöntämisen osalta Euroopan unionissa valtioihin, jossa kriteerit ovat asumisajan osalta kaikkein tiukimpia. Suomen kansalaisuus tarkoittaa myös unionin kansalaisuutta. Muutoksilla on myös huomattavia vaikutuksia kansalaistettavien henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja asettumiseen Euroopan unionissa, ja heidän osallistumismahdollisuuksiinsa EU- kansalaisina valitsemaan jäseniä Euroopan parlamentissa ja

asettumaan itse ehdolle. Tällöin ovat vielä edessä hallitusohjelman kaksi muuta kansalaisuuslain muutoshanketta, joilla on myös tarkoitus tiukentaa kansalaistamisen ehtoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman