

Sisäministeriölle 11.3.2024

Suomen Pakolaisavun lausunto hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta (VN/23086/2023)

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan kansalaisuuslaki uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. 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. Sisäministeriö on lausuntopyynnössään pyytänyt kiinnittämään erityistä huomiota esitysluonnoksen sisältämään vaikutusten arviointiin.

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) lausuu hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamiseksi ja kiittää lausunnon huomioimisesta huolimatta siitä, että Pakolaisapu ei saanut erillistä lausuntopyyntöä asiaan.

Suomen Pakolaisavun yleisiä huomioita

Kansalaisuuden saamisella on suuri merkitys, sillä kansalaisuuden myötä henkilölle myönnetään erinäisiä osallistumisoikeuksia ja velvollisuuksia, joita ilman kansalaisuutta olevilla henkilöillä ei ole. Kansalaisuuden myötä ihminen saa esimerkiksi äänioikeuden eduskunta- ja presidentinvaaleissa sekä oikeuden Suomen passiin. Suomen kansalaisuuden myötä henkilöt saavat myös Euroopan unionin kansalaisuuden ja sen myötä oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen ja työntekoon EU-alueella.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin. Hallitusohjelmaan kirjattuja mittavia muutoksia kansalaisuuden edellytyksiin toteutetaan vaiheittain, ja muutoksia tullaan ehdottamaan tämän kokonaisuuden lisäksi kahdessa erillisessä lakihankkeessa. Esitysluonnoksessa ei tuoda esille kokonaisarviointia kaikkien kansalaisuuden myöntämiseen esitettyjen muutosten vaikutuksista. Näkemyksemme mukaan vaikutuksia ei voida arvioida riittävästi ilman kattavaa kokonaiskuvaa ehdotetuista muutoksista. Lakiehdotuksia ei ole myöskään arvioitu suhteessa muihin samaan aikaan toteutettuihin muutoksiin, kuten ulkomalaislakiin tehtäviin uudistuksiin. Kokonaisarviointi on tärkeää erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, ja myös oikeuskansleri on huomauttanut asiasta aikaisemmassa ratkaisussaan

(OKV/1772/10/2023)¹. Ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi jää puutteelliseksi erityisesti kansalaisuudettomien aseman ja oikeuksien sekä lapsen oikeuksien osalta.

Muutokset kansalaistamisen edellytyksenä olevaan asumisaikaan

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevaa asumisaikaa pidennettäisiin nykyisestä viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen, ja samalla luovuttaisiin jaotelusta yhtäjaksoiseen asumisaikaan ja kerättyyn asumisaikaan. Samalla laista ehdotetaan poistettavaksi kokonaan kansainvälistä suojelua saavan lyhyempää asumisaikaa koskeva poikkeus. Nykyisellään pakolaisaseman saanut henkilö on voinut hakea kansalaisuutta neljän vuoden asumisajan jälkeen, joten kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaedellytys kaksinkertaistuisi nykyisestä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös muutosta, jonka myötä kansainvälistä suojelua saavan asumisajan laskenta aloitettaisiin vasta oleskeluvan myöntämisestä, eikä turvapaikkaprosessissa kertynyttä asumisaikaa enää jatkossa laskettaisi mukaan.

Turvapaikkaprosessit ovat raskaita ja voivat venyä vuosien mittaisiksi. Pitkän turvapaikkamenettelyn aikana ihmiset usein jo kotoutuvat maahan ja luovat erinäisiä siteitä Suomeen. Turvapaikanhakijat saattavat esimerkiksi oppia hyvin suomen tai ruotsin kielen, saada työpaikan, löytää yhteisön ja perustaa perheen Suomeen. Kokemuksemme mukaan turvapaikanhakijat pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan omaan kotoutumiseensa jo turvapaikkamenettelyn aikana niissä raameissa, kun se on heille mahdollista. Jos kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaan hyväksytään ainoastaan oleskeluvan myöntämisestä alkava aika, pakolaisaseman saaneita käytännössä rangaistaan Maahanmuuttoviraston pitkistä käsittelyajoista.

Pakolaisilla on useimmiten taustallaan hyvin traumaattisia ja mielenterveyttä merkittävästi kuormittavia tekijöitä. Myös turvapaikkaprosessi, vieraaseen maahan asettuminen sekä perheenyhdistämiseen liittyvät esteet kuormittavat suojelua saaneiden hyvinvointia. Kotoutumista edistävien tärkeiden palveluiden ja koulutuksen lisäksi tärkeä osa kotoutumisen prosessia on tunne osallisuudesta, pysyvyydestä ja mahdollisuuksista vaikuttaa sekä omaan elämään että ympäröivään yhteiskuntaan. Lähtökohtaisesti pakolaistaustaisten ihmisten tosiainen elämä on Suomessa, kun kotimaahan ei voida enää palata. Kotoutumisen edistämisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta kahdeksan vuotta on hyvin pitkä aika odottaa mahdollisuutta kansalaisuuden hakemiseen, erityisesti jos tätä ennen henkilöllä on takana jo useampi vuosi turvapaikkaprosessissa.

¹ [Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1772/10/2023.](#)

Esitysluonnokseen on kirjattu, että ehdotettujen muutosten tavoite on kannustaa maahanmuuttaneita kotoutumaan sekä parantaa kansalaisuutta hakevien valmiuksia toimia yhteiskunnan täysvaltaisina jäseninä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, miten pidempi asumisaika ennen kansalaisuuden saamista käytännössä parantaisi Suomeen kotoutumista. Pitkäaikainen kokemus maahanmuuttaneiden neuvontapalveluiden parissa osoittaa, että useimmiten kansalaisuuden saaminen on hyvin tärkeä virstanpylväs ja tavoite, jonka saavuttaminen merkitsee maahanmuuttaneille todellista kuulumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Erityisesti suojeluaseman saaneille kansalaisuuden takaava asiakirja on kaikista vahvin ja sitä kautta turvallisuutta tuottava dokumentti, joka sitoo heitä osaksi uutta kotimaata. Näin ollen realistiset ja saavutettavat kansalaisuuden saamisen edellytykset kannustavat aktiiviseen kotoutumiseen tarjoten pysyvyyttä ja näkymiä tulevaisuuteen. Kansalaistaminen hyödyttää sekä yksilöä että koko yhteiskuntaa. Näkemyksemme mukaan asumisaikaedellytyksen nostaminen ei ole kotoutumista edistävä toimi, vaan voi jopa luoda uusia esteitä kotoutumiselle.

Hallituksen lakiesityksessä todetaan, että kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentäminen heikentäisi todennäköisesti Suomen veto- ja pitovoimaa, ja vaikuttaisi siten negatiivisesti myös työperäiseen maahanmuuttoon ja kansainvälisten osaajien houkutteluun. Tästä syystä esimerkiksi Saksa on päättänyt helpottaa kansalaisuuden saamista alentamalla asumisaikaedellytystä nykyisestä kahdeksasta vuodesta viiteen. Muutoksella Saksa pyrkii sekä houkuttelemaan maahan uutta työvoimaa paikkaamaan työvoimapulaa että pitämään kiinni jo maassa oleskelevista osaajista. Suomellekin elintärkeän työperäisen maahanmuuton houkuttelemiseksi sekä kaikkien maahanmuuttaneiden kotoutumisen tukemiseksi Suomen kansalaisuuden saamiseen edellytetty asumisaika tulisi pitää kohtuullisen pituisena.

Suomen Pakolaisapu ei kannata esitettyjä muutoksia ja suosittaa, että kansalaistamiseen vaadittavaan asumisaikaedellytykseen ei tehdä ehdotettuja muutoksia. Jos muutoksia päätetään kuitenkin edistää, kansainvälistä suojelua saavat tulisi rajata ehdotettujen muutosten ulkopuolelle ja heidän asumisaikansa laskentatapa aloittaa turvapaikkahakemuksen jättämisestä nykyisen käytänteen mukaisesti.

Vaikutukset kansalaisuudettomiin ja alaikäisiin

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lyhyempää asumisaikaa vaadittavien erityisryhmien kuten kansalaisuudettomien, Suomen kansalaisten puolisoitten, 15 vuotta täyttäneiden lasten sekä riittävän kielitaidon täyttävältä edellytettäisiin jatkossa viiden vuoden asumisaikaa nykyisen neljän vuoden sijaan. Näiden ryhmien kohdalla asumisaika nousisi siis vuodella.

Kansalaisuus on ihmisoikeus. Kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että kansainvälistä suojelua saavien sekä kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaistamista tulee helpottaa niiltä osin kuin se on mahdollista. Tämä on kirjattu muun muassa yleissopimukseen kansalaisuudettomuuden vähentämiseksi (97/2008) sekä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (77/1968 artikla 34). Nämä velvoitteet on tunnustettu myös hallituksen esitysluonnoksessa. Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on suositellut Suomelle lisätoimenpiteitä, joilla helpotettaisiin erityisesti kansalaisuudettomien kansalaistamista². Ehdotettujen muutosten myötä Suomi ei tue näiden erityisten haavoittuvien ryhmien kansalaistamista vaan päinvastoin vaikeuttaa sitä heikentäen samalla sekä kansainvälistä suojelua saavien että kansalaisuudettomien asemaa.

Kansalaisuudettomat ovat ihmisiä, joita mikään valtio ei tunnusta kansalaisikseen. Tästä syystä he ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja heiltä on usein evätty erinäisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Näin ollen kansainvälistä suojelua saavat kansalaisuudettomat nauttivat erityistä suojaa, jota heillä ei muuten ole. Esitysluonnoksessa todetaan, että esimerkiksi vuonna 2022 kansalaisuudettomien henkilöiden osuus kaikista Suomen kansalaisuutta hakevista oli vain 1 %. Kyse on siis marginaalisesta ryhmästä, jonka asemaa ei kuitenkaan voida rinnastaa sellaisiin hakijoihin, joilla on jo jonkun valtion kansalaisuus.

Kansainvälistä suojelua saavien sekä kansalaisuudettomien kansalaistamisen helpottamiseksi lakiehdotukseen on sisällytetty kohta, jonka mukaan näiden ryhmien osalta lakiin säädettäisiin korkeintaan vuoden enimmäiskesto hakemuksen käsittelylle. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan kaikkien kansalaisuushakemusten käsittelyaika on keskimäärin 487 vuorokautta, kun pakolaisaseman saaneiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta ja kansalaisuudettomien 747 vuorokautta. Suomen kansalaisten puolisoitten kansalaisuushakemukset on sen sijaan käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa, eli huomattavasti muita ryhmiä lyhyemmässä ajassa. Näin ollen pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemuksille säädetty kiireellinen käsittely ei ole toteutunut käytännössä, ja käsittelyajoissa on yhdenvertaisuuteen liittyviä merkittäviä puutteita. Pakolaisapu pitää hyvänä asiana hakemusten käsittelyn enimmäiskeston kirjaamista lakiin mutta muistuttaa, ettei se ole riittävä toimi pakolaisten ja kansalaisuudettomien kansalaistamisen helpottamiseksi. Käsittelyajan kirjaaminen ei myöskään takaa toteutumista käytännössä, ellei Maahanmuuttovirastolle varata riittävästi resursseja.

² [UNHCR:n suositukset Suomelle koskien pakolaisten suojelun vahvistamista Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisesti \(2023\).](#)

Ehdotettujen muutosten myötä toteutettaisiin muutoksia myös lasten kansalaistamiseen, ja yli 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisaikaa nostettaisiin nykyisestä neljästä vuodesta viiteen vuoteen. Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli 28 %, eli kyseessä on merkittävä ryhmä. Koska lapset hakevat usein kansalaisuutta osana vanhempiensa hakemusta, muutosten myötä erityisesti moni pakolaisaseman saanut lapsi saisi kansalaisuuden huomattavasti nykyistä myöhemmin tai vasta silloin, kun lapsi on riittävän vanha hakemaan kansalaisuutta itsenäisesti. Pakolaisapu haluaa muistuttaa, että muun muassa Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alaikäisten oikeudellista asemaa ei tulisi sitoa heidän perheenjäseniinsä, vaan lapsen asemaa ja oikeuksia tulee edistää yksilöllisesti. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu erikseen ehdotettujen muutosten vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneisiin, kansalaisuudettomiin tai yksin maahan tulleisiin lapsiin.

Pakolaisapu katsoo, että kansalaisuudettomien ja muiden erityisryhmien asumisajan pidentämiselle ei ole riittäviä perusteita, ja suosittaa, että kansalaistamista edellyttävä asumisaika pidetään nykyisessä 4 vuodessa.

Kunnioitavasti

Annu Lehtinen
toiminnanjohtaja, Suomen Pakolaisapu

Helsingissä 11.3.2024

Lisätiedot:
Melissa Ahlberg, melissa.ahlberg@pakolaisapu.fi, p. 044 719 7911

Suomen Pakolaisapu

Suomen Pakolaisapu ry on Suomen suurin pakkomuuton ja kotoutumisen kysymyksiin erikoistunut asiantuntijajärjestö. Autamme vuosittain tuhansia ihmisiä toipumaan konflikteista ja kotoutumaan uusiin yhteiskuntiin. Lähes 60 vuoden aikana työmme on näkynyt Suomen lisäksi Afrikassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Euroopassa. Järjestönä tarjoamme asiantuntijatukea sekä erilaisia kotoutumisen tukipalveluja viranomaisille, järjestöille ja kotoutuville henkilöille.