

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Annika Kamunen

KANSALAISTAMISEN EDELLYTYKSET

Oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Ranskan välillä

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENNELUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustat	7
1.2. Tutkimuskysymys ja sen rajaus	8
1.3. Aikaisempi tutkimus ja tutkimusaineisto	14
1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen sijoittuminen	17
2. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET	22
2.1. Ulkomaalainen	22
2.2. Kansalaisuuden saamistavat ja kansalaisuuden määräytymisperiaatteet	24
2.3. Kansalaistaminen	26
2.4. Kansalaisuus	28
2.4.1. Kansalaisuus käsitteen historiaa Ranskassa	28
2.4.2. Oikeudellinen käsitys kansalaisuudesta Suomessa	30
2.4.3. <i>Nationality</i> ja <i>citizenship</i> – sama vai eri käsite?	32
2.4.4. Euroopan unionin kansalaisuus	33
2.4.5. Kokoavia näkökulmia kansalaisuudesta	34
2.5. Kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeusaseman suhde kansalaistamiseen	36
3. EUROOPPALAINEN KANSALAIUUTTA KOSKEVA YLEISSOPIMUS JA KANSALAIUUTEEN JA KANSALAISTAMISEEN LIITTYVÄT PERIAATTEET	41
3.1. Valtion suvereenius, mielivallankielto, syrjinnänkielto ja kansalaisuuden itsenäisyys suhteessa puolisoon	41

3.2. Oikeus kansalaisuuteen, kansalaisuudettomuuden välttäminen, oikeusturva ja hyvä hallinto	43
3.3. Yksilön etu ja valtion etu punninnassa	45
3.4. Monikansalaisuuden salliminen ja kansalaisuuden säilyttäminen	46
3.5. Tehokkaan kansalaisuuden periaate	49
4. KANSALAISTAMISEN EDELLYTYSTEN VERTAILU	51
4.1. Kansalaistamisen edellytykset ja niiden vertailu NATAC-tutkimuksessa	51
4.1.1. Asumisstatus ja vaadittu asumisaika	52
4.1.2. Nuhteettomuus	56
4.1.3. Taloudellinen tilanne	59
4.1.4. Sopeutumisedellytys ja tieto kansalaistavasta valtiosta	61
4.1.5. Kielitaito	64
4.1.6. Muut edellytykset	67
4.2. Yhteenveto kansalaistamisen edellytyksistä voimassaolevan lainsäädännön mukaan	70
4.3. Selittäviä tekijöitä kansalaistamisen edellytysten eroille ja yhtäläisyyksille	73
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	80
LÄHDELUETTELO	83
LIITTEET	
LIITE 1. Ranskan siviililain 21-14-1 – 21-27-1 artiklat.	95
LIITE 2. Kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva peruskirja.	98

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Asumisperusteiset kansalaisuuden saamistavat voimassa 2005 vuoden alussa – aineelliset edellytykset.	52
---	----

LYHENNELUETTELO

ACIT	Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration
art.	artikla
CC	Code civil, Ranskan kodifioitu siviililaki
CERF	Kieliä koskeva yhteinen eurooppalainen viitekehys
CESEDA	Code l'entree et du sejour des etrangers et du droit d'aisle, Maahanpääsyä, ulkomaalaisten oleskelua ja turvapaikkaa koskevien lakien kodifointi Ranskassa
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus, Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 19/1990
ETS	European Treaty Series
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
Kansalaisuusyleissopimus	Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta SopS 94/2008
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kotoutumislaki	Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Annika Kamunen	
Pro gradu -tutkielma:	Kansalaistamisen edellytykset: Oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Ranskan välillä	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta	
Valmistumisvuosi:	2015	Sivumäärä: 99

TIIVISTELMÄ:

Ulkomaalaisen ja kansalaisen välillä on yhä ero. Ulkomaalaista koskeva käsite pitää sisällään useita eri statuksia, kuten pakolaisen ja kansalaisuudettoman. Kansalaistaminen on maahanmuuton viimeinen etappi, jonka katsotaan olevan tehokkaan kotoutumisen tulos. Ulkomaalaisesta on tullut täysivaltainen yhteiskunnan jäsen – ainakin muodollisesti. Tutkimuksessa käsitellän täysi-ikäisen ulkomaalaisen kansalaisuuden saamista yleisesti kansalaistamisen ja sitä koskevien aineellisten edellytysten näkökulmasta. Metodina on pääasiassa oikeusvertailu sekä lainoppi. Tutkimuksen tavoitteena on saada lisätietoa omasta kansalaisuuslainsäädännöstä vertailun avulla ja selittää, mitkä tekijät ovat edellytysten erojen ja yhtäläisyyksien taustalla. Tutkimuksen näkökulma on julkisoikeudellinen. Tutkimus sijoittuu ulkomaalaisoikeuteen ja hallinto-oikeudenalalle.

Kansalaisuuden juuret ovat kreikkalaisessa kaupunkivaltiossa, Rooman imperiumissa ja feodaalisessa järjestelmässä. Moderni käsitys kansalaisuudesta sekoitti poliittisen, etnisen ja oikeudellisen käsityksen kansalaisuudesta yhdeksi kansalaisuuden käsitteeksi. Kansalaisuuden käsitys on muuttumassa uusien kansalaisuuden muotojen vuoksi, mutta se on edelleen yhteydessä käsitykseen valtiosta ja valtion ideologiseen kansalaisuus käsitykseen. Oikeudellisesti kansalaisuus käsitetään lähes yksimielisesti siteeksi valtion ja yksilön välillä. Tähän siteeseen katsotaan liittyvän oikeuksia ja velvollisuuksia.

Kansalaisuuden saamistapoja voidaan luokitella eri tavoin, mutta ne perustuvat pohjimmiltaan ius sanguinis, ius soli ja ius domicilii -periaatteisiin. Kansalaistaminen käsitetään tässä tutkimuksessa suppeasti ja NATAC-tutkimuksen A06 merkityksessä. NATAC-tutkimus on merkittävin kansalaisuuden saamista koskeva vertaileva tutkimus Euroopassa. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus päivittää ja syventää tietoja asumisperusteisen kansalaisuuden saamistavan (A06) aineellisista edellytyksistä Suomessa ja Ranskassa. Kyseiset edellytykset liittyvät ikään, asumiseen, nuhteettomuuteen, kielitaitoon ja sopeutumiseen. Tutkimusaineisto koostuu lainsäädännöstä, oikeustapauksista, lain esitöistä ja viranomaisen soveltamisohjeista.

Euroopan integraatiolla ja ihmisoikeuksien kehityksellä on ollut merkittävä vaikutus siinä, että kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö on muuttunut yhdenmukaisemmaksi. Valtioilla on edelleen lopullinen oikeus päättää kansalaistamisesta ja sen edellytyksistä. Kansalaisuusyleissopimus ei sisällä edellytyksiä koskevia rajoituksia. Ainoastaan kymmenen vuoden maksimikeston asumisaikaedellytykselle.

Tutkittavien valtioiden kansalaistamisen edellytykset ovat hyvin pohjimmiltaan samankaltaisia. Merkittävien ero edellytyksissä liittyy sopeutumiseen. Suomessa sopeutuminen ei ole edellytyksenä kansalaistamisessa, vaikkakin kaikkien edellytysten voidaan katsoa liittyvän tavalla tai toisella kotoutumiseen. Ranskassa edellytetään sopeutumista, joka käsittää muun muassa kielitaidon, tasavallan arvojen hyväksymisen, hakijan käytöksen, tiedon kansalaistavasta valtiosta. Kotoutuminen onkin nouseva ilmiö sekä maahanmuutossa että kansalaistamisessa sekä Ranskassa että Suomessa.

AVAINSANAT: kansalaisuus, ulkomaalaiset, maahanmuutto, kansalaisuuslaki, oikeusvertailu

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustat

Maahanmuutto ja ulkomaalaiset ovat yksi kuumimmista poliittisista ja jokapäiväisistä puheenaiheista. Yksi syy tähän lienee yksinkertaisesti se, että ulkomaalaisten määrä Suomessa on lisääntynyt – jopa moninkertaistunut.¹ Globalisaation myötä ihmisten liikkuvuus maiden välillä on lisääntynyt². Globalisaatio ja valtioiden integraatio eivät ole kuitenkaan johtaneet siihen, että eroa kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä ei olisi³.

Maahanmuutolla tarkoitetaan ei-maassa asuneen henkilön, jolla on aikomuksenaan oleskella maassa yli vuoden, saapumista maahan. Maahanmuuttaja on henkilö, joka muuttaa maahan yli vuodeksi. Tämän vastakohtana on maasta muutto. Yläkäsite edellä mainituille on siirtolaisuus⁴. Kotoutumislain (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386) 3.1 §:n 3 kohdassa maahanmuuttaja on määritelty Suomeen muuttaneeksi henkilöksi, joka oleskelee pitempiaikaisesti ja luvallisesti maassa. Maahanmuuttoa koskevat kysymykset ovat monenlaisia: Onko maahanmuutto uhka vai mahdollisuus?⁵ Ovatko maahanmuuttajat rikoksen tekijöitä vai rikoksen uhreja? Miten maahanmuutto vaikuttaa kulttuuriimme? Pitäisikö maahanmuuttoa edistää vai rajoittaa? Näihin kysymyksiin ole ei olemassa helppoja vastauksia.⁶ Eikä niihin tässä tutkimuksessa perehdytä syvällisemmin.

Hammarin⁷ mukaan maahanmuutto muodostuu kolmesta portista. Ensimmäisen portin muodostaa maahanpääsy. Toinen portti erottaa ne, jotka haluavat asua ja oleskella pysyvästi maassa. Kolmas ja viimeinen portti koskee kansalaisuuden myöntämistä. Jos

¹ Fagerlund 2006: 164; Suomen kansalaisuuden saamiset 2013 (Tilastokeskus 14.5.2014); Hämäläinen 2014.

² Majava 1991: 112, 116–120.

³ Kuosma 2003: 5.

⁴ Asylum and Migration 2014: 95, 157, 190

⁵ Ks. Kanninen 2010.

⁶ Nykänen 2013: 115.

⁷ Hammar 1990.

ulkomaalainen läpäisee viimeisen portin tulee hänestä kansalainen, valtion täysivaltainen jäsen, jolla on täydet poliittiset oikeudet.⁸

Kansalaisuuslainsäädäntöä on useissa EU- ja OECD-maissa muutettu viime aikoina. Muutokset ovat liittyneet lainsäädännön harmonisoimiseen ja kansalaistamisen helpottamiseen tai kiristämiseen, joilla pyritään vaikuttamaan maahanmuuttajien parempaan kotoutumiseen. Lähestymistapa kansalaisuuteen on muuttunut. Kansalaisuutta koskeva politiikka on perinteisesti keskittynyt filosofisiin, taloudellisiin ja puolustukseen liittyviin asioihin. Nyt kansalaisuus kuitenkin nähdään ulkomaalaisten integroitumisen välineenä. Tämä näkökulma on tärkeä maahanmuuton lisääntymisen vuoksi.⁹

Integroituminen kääntyy suomen kielessä sekä kotouttamiseksi että kotoutumiseksi. Integraatio on kaksisuuntainen käsite¹⁰. Kotoutumislaki määrittelee kotoutumisen seuraavasti: maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteinen kehitys, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla tukien hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen (3.1,1 §). Kotouttaminen on kotoutumisen edistämistä ja tukemista, joka sisältää viranomaisen tekemät toimenpiteet ja palvelut kotoutumisen helpottamiseksi. (3.1,2 §). Pluralistisessa yhteiskunnassa assimiloituminen tarkoittaa kielen oppimista ja instituutioiden käytännön oppimista. Sopeutuminen on molemmin puolista. Kulttuurillisella assimiloitumisella tarkoitetaan aikaisemmasta lojaaliussuhteesta ja sitoutumisesta luopumista.¹¹ Tässä tutkimuksessa, ellei toisin mainita, integroituminen, sopeutuminen ja kotoutuminen ilmaisuja käytetään siinä merkityksessä kun niillä tarkoitetaan maahanmuuttajan sopeutumista ja kotoutumista yhteiskuntaan tietoja, taitoja ja toimintatapoja omaksumalla, siten että hänestä tulee kykenevä osallistumaan aktiivisesti elämänmenoon.

1.2. Tutkimuskysymys ja sen rajaus

⁸ Lepola 2000: 28–38.

⁹ OECD 2011: 66–67.

¹⁰ Asylum & Migration 2014: 163.

¹¹ Bauböck 1995: 8–9

Tämä tutkimus keskittyy aikaisemmin mainittuun maahanmuuton kolmanteen porttiin eli ulkomaalaisen kansalaisuuden saamiseen. Kansalaisuutta koskevat kysymykset voidaan jakaa kansalaisuuden saamista ja kansalaisuuden menettämistä koskeviin kysymyksiin¹². Kansalaisuus voidaan saada usealla eri tavalla ja kansalaisuuden saamista voidaan tarkastella saamistapojen ja saamisedellytysten kautta. Kansalaisuuslaissa (16.5.2003/359) säädetään kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja menettelystä tällaista asiaa käsiteltäessä (1.1 §). Ranskan siviililaki (code civil, CC, konsolidoitu toisinto, joka on voimassa 25.4.2015) sisältää samaiset normit.

Suomen perustuslain (PeL, 11.6.1999/731) 5 §:ssä tehdään eron kansalaisuuden saamisen ja myöntämisen välillä. ”Kansalaisuus *saadaan* syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella” ja ”kansalaisuus voidaan *myöntää* --- ilmoituksen tai hakemuksen perusteella”. Kansalaisuuden saamistapoja ovat siis perustuslain mukaan syntymä, vanhempien kansalaisuus, ilmoitus ja hakemus. PeL 5.2 §:ssä sanotaan, että ”kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla”. Suomessa kansalaisuus voidaan saada *ius sanguinis* - tai *ius soli* -periaatteiden kautta, legitimaation eli vanhempien avioliiton kautta, hakemuksella tai ilmoituksella.¹³ Kansalaisuuslaista nämä saamistavat ilmenevät kolmesta eri luvusta: syntymän perusteella saatava kansalaisuus (2.luku), hakemukseen perustuva kansalaisuus (3.luku) ja ilmoituksen perusteella saatava kansalaisuus (4. luku).

Ranskassa erotetaan myös *acquisition* ja *attribution* kansalaisuuden saamista koskien.¹⁴ Ranskan siviililaista ilmenevät kansalaisuuden saamistavat on syntyperäinen kansalaisuus vanhempien kansalaisuuden perusteella (18 ja 18-1 art.) ja maassa syntymisen perusteella (19 artiklasta 19-4 artiklaan) jälkeläisenä olemiseen perustuva kansalaisuus (art. 21), avioliittoon perustuva kansalaisuus (artiklasta 21-1 artiklaan 21-6), Ranskassa syntymiseen ja asumiseen perustuva kansalaisuus (artiklasta 21-7 artiklaan 21-11), kansalaisuusilmoitukseen perustuva kansalaisuus (artiklasta 21-12 artiklaan 21-14) ja viiranomaisen antamaan päätökseen perustuva kansalaisuus (artiklasta 21-14-1 artiklaan

¹² Kaira 1930.

¹³ Maahanmuuttoviraston verkkosivut; Lepola 2000: 36–37; Kuosma 2003: 211–212.

¹⁴ Senat Rapport n°331: 16–20.

21-5-1). Viranomaisen verkkosivuilla¹⁵ saamistavat on jaoteltu avioliiton kautta saatavaan kansalaisuuteen, kansalaistamalla saatavaan kansalaisuuteen, kansalaisuuden uudelleen saamiseen ja lapsen kansalaisuuden saamiseen. Ranskan kansalaisuuslainsäädännön juuret ovat vuodessa 1889.¹⁶

Tutkimuksessa kansalaisuuden saaminen käsitetään kansalaisuuden myöntämisenä. Kansalaisuuden saamistavoista on keskitytty syntymän jälkeen saatavaan kansalaisuuteen, joka ei ole automaattista: tarkemmin sanottuna kansalaistamiseen (*naturalisation*). Kansalaistaminen koskee luonnollisten henkilöiden kansalaisuuden määräytymistä. Oikeushenkilöiden kansalaisuuden määräytymisessä noudatetaan eri järjestelmää, jota tässä tutkimuksessa ei käsitellä ollenkaan.¹⁷ Suomessa kansalaistamisesta käytetään ilmaisua kansalaisuus hakemuksesta.¹⁸ Ranskassa kansalaistamisella tarkoitetaan kansalaisuuden saamista viranomaisen päätöksestä. Ranskassa kansalaistaminen erotetaan entisen kansalaisen kansalaisuuden saamisesta, vaikka menettely on lähes samanlainen. Kansalaistamisella tarkoitetaan muodollista oikeudellisen kansalaisuuden myöntämistä ulkomaalaiselle.¹⁹ Kansalaistaminen on maahanmuuttajille suunnattu menettely. Ranskassa maahanmuuttajaksi on katsottu toisessa valtiossa syntynyt, mutta Ranskassa nykyisin asuva ulkomaalainen henkilö.²⁰ Suomessa maahanmuuttaja on määritelty kotoutumislain 3.1,3 §:ssä Suomeen muuttaneeksi henkilöksi, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla. Maahanmuuttajaksi katsotaan myös henkilö, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti.

Tässä tutkimuksessa ei keskitytä alle 18-vuotiaiden kansalaisuuden saamiseen eikä helpotettuihin kansalaisuuden saamistapoihin eikä kansalaisuuden saamistapoihin, jotka on kohdistettu tietyille ihmisryhmille. Strasbourgissa 6.11.1997 tehty eurooppalaisen kan-

¹⁵ Service-public.fr

¹⁶ Weil & Spire 2006: 187.

¹⁷ Castrén 1959: 166.

¹⁸ Fagerlund 2006: 150; Waldrauch 2006b: 134–135.

¹⁹ Hailbronner 2006: 58.

²⁰ Weil & Spire 2006: 187.

salaisuutta koskevan yleissopimuksen²¹ (ETS n°166, myöh. kansalaisuusyleissopimus) 6 artiklan 1 ja 2 kappaleissa on määritelty ne henkilöt, joiden tulee saada kansalaisuus lain nojalla tai muutoin. Kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kohdassa luetellaan myös henkilöt, joiden kansalaisuuden saamista pitää helpottaa. Helpottaminen ei viittaa pelkästään kansalaistamiseen, vaan myös muihin kansalaisuuden saamistapoihin. Helpottaminen voidaan suorittaa muun muassa lyhentämällä asumisajan kestoja, helpottamalla kielitaitoedellytystä, helpottamalla menettelyä tai alentamalla maksuja. Tässä tapauksessa päätöksenteko on valtion harkinnassa.²² Helpotettu menettely ilmenee yleensä poikkeamismahdollisuuksina kansalaistamisen edellytyksistä²³. Näitä poikkeamismahdollisuuksia ei tutkita tässä tutkimuksessa, jos ja kun ne liittyvät esimerkiksi puolisoihin, kansalaisuudettomiin, pakolaisiin, entisiin kansalaisiin, armeijan palveluksissa oleviin tai Pohjoismaan kansalaisiin. Toisin sanoen kun henkilöllä on jokin status²⁴ poikkeaminen voi olla mahdollista. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tutkia kansalaistamisen edellytyksiä niiden henkilöiden kohdalla, joilla ei ole mitään helpottavaa status-ta. Tässä tutkitaan kansalaistamista yleisesti. Kansalaistamisesta voidaan erottaa kansalaistaminen, joka perustuu yksilön oikeuteen (ilmoitus tai julistus) ja harkinnanvarainen kansalaistaminen (päätös).²⁵ Lapset²⁶ ja kansalaisen puoliset²⁷ voivat saada kansalaisuuden kansalaistamalla tai ilmoituksesta. Nämä ihmisryhmät ovat tutkimuksen alueen ulkopuolelle jääviä henkilöitä, koska heidän kansalaisuutensa saaminen on helpotettua²⁸. Lapset saavat kansalaisuuden yleensä syntymässä tai muilla tavoin ja tämän vuoksi tutkimus onkin rajattu koskemaan täysi-ikäisiä ulkomaalaisia.

²¹ Tasavallan presidentin asetus kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaatamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 1.12.2008/94 (SopS 94/2008).

²² Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 52.

²³ Fagerlund 2006: 165–166.

²⁴ NATAC-tutkimuksesta (Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006a) voi katsoa tarkemmin eri henkilöryhmiä ja kansalaisuuden saamistapoja heitä koskien.

²⁵ Hailbronner 2006: 58.

²⁶ Suomen kansalaisuuslain 2.1 §:n 7 kohdassa lapsi on määritelty alle 18-vuotiaaksi naimattomaksi henkilöksi. Ks. myös kansalaisuuslain 2.1 §:n 10 kohta: kansahakija.

²⁷ Suomessa puolisoilla tarkoitetaan hakijan aviopuolisoa, avioliitonomaisissa olosuhteissa hakijan kanssa elävää henkilöä sekä hakijan kanssa rekisteröidyssä parisuhteessa elävää henkilöä (kansalaisuuslaki 2.1 § 8 kohta ja laki rekisteröidystä parisuhteesta 9.11.2001/950).

²⁸ Lapset saavat kansalaisuuden yleensä syntymässä tai helpommin kuin aikuiset lisäksi heidän kansalaisuutensa saaminen kansalaistamalla saattaa ja yleensä onkin riippuvainen vanhemman kansalaistamisesta.

Kansalaisuuden saamiseksi hakijan²⁹, jolla tarkoitetaan kansalaistamisen yhteydessä ulkomaalaista, on yleensä täytettävä tietyt laissa vaaditut edellytykset, jotta kansalaisuus voidaan myöntää. Nämä laissa säädetty edellytykset ovat kansalaisuuden ohella tämän tutkimuksen pääasiallinen tutkimuskohde. Kansalaistamisen yleisiä edellytyksiä vertailaan Suomen ja Ranskan välillä. Kansalaistamisessa on aina edellytyksiä. Ne vaihtelevat³⁰, mutta kaikilla valtioilla on joitakin edellytyksiä. Edellytyksillä on kaksi tarkoitusta: ne varmistavat hakijan sitoutumisen maahanmuuttovaltioon ja ne varmistavat hakijan sopeutumisen ja kotoutumisen valtion kulttuuriin. Tarkoitusten välillä on yhteys. Jos hakija ei ole sopeutunut valtioon, maahanmuuttaja ei voi riittävästi sitoutua valtioon. Jos edellä mainittuun näkemykseen liitetään kansallisuutta korostavat piirteet, kansalaistaminen on vaikeaa jopa mahdotonta. Kulttuurin säilyttämiseen liittyvät rajoitukset kansalaistamisessa ovat yhteen sopimattomia liberaalien oikeusperiaatteiden kanssa useasta syystä. Listerin³¹ mukaan kyseiset säännöt rajoittavat täysivaltaisen kansalaisuuden saamista, koska ulkopuoliset eivät täytä edellytyksiä ja on kohtuutonta edellyttää, että he täyttäisivät edellytykset. Hän antaa merkitystä sille, ovatko edellytykset sellaisia, että hakijan ei tarvitse eikä hänen odoteta muuttavan perustavanlaatuisia piirteitä persoonallisuudessaan.

Kansalaisuuden saamisen edellytykset voidaan jakaa aineellisiin eli sisällöllisiin edellytyksiin ja menettelyllisiin edellytyksiin.³² Tässä tutkimuksessa keskitytään aineellisiin edellytyksiin, jotka ilmenevät Suomessa kansalaisuuslain 13 §:stä ja Ranskassa siviililain 21-14-1 artiklasta 21-25-1 artiklaan. Suomen perustuslain 5.1 §:n mukaan kansalaistamisen edellytyksistä on säädetty laissa. Kansalaisuutta koskee siten lailla säättämisen vaatimus³³. Ranskan perustuslain (La Constitution, 4.10.1958) 34 artiklan mukaan kansalaisuutta (*nationalité*) koskevista säännöistä säädetään lailla. Tämän vuoksi laista ilmeneville edellytyksille annetaan suurin painoarvo vertailussa. Useissa maissa tärkeitä

²⁹ Hakijalla tarkoitetaan kansalaisuuslain 2.1 §:n 9 kohdassa henkilöä, joka on tehnyt hakemuksen kansalaisuuden saamiseksi. Hakijaa vastaa *target person* (Bauböck & Waldrauch 2006: 488).

³⁰ Kansalaistamisen edellytyksissä ei ole ollut suuria merkittäviä muutoksia Suomessa, sillä jo ennen itsenäisyyttä hyvä maine, toimeentulo ja asuminen olivat edellytyksenä kansalaisuuden saamiselle. Kyseiset edellytykset olivat myös ensimmäisessä kansalaisuuden saamista koskevassa laissa ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (33/1920). 1968 vuoden kansalaisuuslaissa (401/1968) edellytykset eivät olleet muuttuneet liioin. Lisäksi edellytettiin 18-vuoden ikää. (Fagerlund 2006: 153–154, 156.)

³¹ Lister 2010: 218–220.

³² Waldrauch 2006a: 118–119, Waldrauch 2006b: 121, Ks. Menettelystä tarkemmin: Gozdecka 2013; Hajjat 2013. Hakemukseen vaadittavat liitteet asetus n°93-1362 art. 37-1 ja kansalaisuuslaki 45 §.

³³ PeVM 8/2002 vp s. 4; Kuosma 2003 :216.

kansalaistamisen edellytyksiä on sisällytetty tai tarkennettu asetuksissa, kiertokirjeissä tai muissa säädöksissä. Näin on etenkin Ranskassa.³⁴ Sekundaarioikeutta tai täydentävää sääntelyä muutetaan useammin kuin itse lakeja. Tämän vuoksi edellytyksen jatkuvuuden päättelemisen lain jatkuvuudesta voi olla harhaanjohtavaa. Jos soveltamiskriteereitä ei löydy edes sekundaarioikeudesta, vaadittavat dokumentit voivat antaa vihjeitä siitä, mitä edellytyksiä kansalaistamisessa on. Lait ja asetukset eivät yleensä ilmaise nimenomaisesti, että hakijalla pitää olla esimerkiksi riittävä toimeentulo. Viranomaisen voi kuitenkin vaatia hakemuksen liitteiksi esimerkiksi palkkalaskelmia ja veroilmoituksen.³⁵

NATAC-tutkimuksessa³⁶ kansalaistamisen edellytykset oli jaoteltu seuraavasti:

1. Vähimmäisikä
2. Asumisstatus tai -lupa
3. Vaadittu asumisaika
4. Edellisen kansalaisuuden menetys
5. Puhdas rikosrekisteri
6. Hyvä maine
7. Tarkistettu taloudellinen tilanne
8. Kielitaito
9. Tieto valtiosta, jonka kansalaisuutta haetaan
10. Sopeutumispöytäkirja
11. Muut edellytykset³⁷

Kansalaistamisen liberaaliutta tai rajoittavuutta on harhaanjohtavaa arvioida edellisen edellytyksiä koskevan listan ja taulukon avulla. Kansalaistamista koskevista tilastoista saattaa ilmetä, että liberaalilta vaikuttava kansalaistaminen ei olekaan niin liberaalia. Vaikutusta on myös viranomaiselle jätetyllä harkintavallalla ja todellisella mahdollisuudella valittaa päätöksestä.³⁸ Suomessa ja Ranskassa kansalaistamisen katsotaan kuuluvan harkinnan piiriin.³⁹

Suomessa ja Ranskassa kansalaistamisessa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on 18-vuoden ikä (kansalaisuuslaki 13.1,1 §; CC art. 21-22). Suomessa myös alle 18-

³⁴ Waldrauch 2006b: 154.

³⁵ Waldrauch 2006b: 155.

³⁶ Ks. Luku 1.3.

³⁷ Waldrauch 2006b: 140–143.

³⁸ Waldrauch 2006b: 155.

³⁹ Kuosma 2003: 216–217; Waldrauch 2006b: 136, 139.

vuotiaana avioitunut tai avioliitossa ollut täyttää täysi-ikäisyyden edellytyksen (kansalaisuuslaki 13.1,1 §). En usko, että alaikäisenä avioituneilla on tutkimuksen kannalta suurta merkitystä. Tämän vuoksi ikää koskeva edellytystä ei pohdita tätä enempää. Totean vain että sekä Suomessa että Ranskassa täysi-ikäisyys on pääsääntöisesti kansalaistamisen edellytyksenä. Ranskassa alaikäisestä lapsesta, jonka vanhempi saa kansalaisuuden, tulee kansalainen lain nojalla, ellei hänen nimeään ole mainittu vanhempaa koskevassa päätöksessä tai ilmoituksessa (CC art. 22-1 kappale 1). Edellinen ei koske kuitenkaan avioitunutta lasta (CC art. 22-2). Avioliitolla on molemmissa maissa jokin merkitys, mutta tarkkaa selvitystä ei ole annettu. Epäilen, että avioitumisella on yhteys puolison statukseen. Aikaisemmin on nimittäin suosittu periaatetta, jonka mukaan perheellä on yhtenäinen kansalaisuus. Avioavaimon kansalaisuus on seurannut aviomiehen kansalaisuusasemaa.⁴⁰

Tutkimuksen rajallisen laajuuden ja näkökulman vuoksi useat kansalaistamiseen ja kansalaisuuteen liittyvät seikat jäävät valitettavasti vain toteamisen tasolle. Näitä ovat muun muassa toimivaltaiset viranomaiset ja heidän tehtävänsä, kansalaistamisen menettelylliset edellytykset⁴¹ eli kansalaistamiseen vaadittavat asiakirjat ja valittamismahdollisuudet kansalaistamisasioissa. Kaikki edellä mainitut seikat ovat tutkimisen arvoisia kokonaisuuksia, koska ne vaikuttavat kansalaisuuden saatavuuteen ja niillä on merkitystä päätöksenteossa. Kansalaistamista koskeva politiikka ja lakimuutokset on pyritty pitämään tutkimuksen sivuroolissa, vaikka niillä on merkitystä tutkimuksen kannalta. Mielestäni kansalaisuuden menettämistä koskevien sääntöjen ja oikeuskäytännön⁴² mukaan ottaminen antaisi kansalaisuudesta ja sitä koskevista periaatteista kattavamman kokonaiskuvan kuin pelkkä kansalaisuuden saamista koskevien sääntöjen käsittely. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuitenkin perehtyä vain kansalaisuuden saamiseen maahanmuuton viimeisenä vaiheena ja edellytyksiin, joita lakiin on kirjattu kansalaisuuden saamista koskien kansalaistamistilanteessa.

⁴⁰ Broms 1978: 221–222.

⁴¹ Ks. Chopin 2006 ja Waldrauch 2006b: 135–139, 144–147.

⁴² Ulkomaalaisasioista esimerkiksi oleskelulupa-asioissa on havaittavissa samoja periaatteita kuin kansalaisuutta koskevissa asioissa. Näiden oikeustapausten kattava tutkiminen ja vertailu eivät ole mahdollisia tämän tutkimuksen yhteydessä.

1.3. Aikaisempi tutkimus ja aineisto

Tutkimuksessani keskeisenä lähteenä on NATAC-tutkimus⁴³, jonka raportteja on kaksi kappaletta: Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States Volume 1 Comparative Analyses⁴⁴ ja Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States Volume 2 Country Analyses⁴⁵. Lisäksi tutkimuksen epäviralliseksi ”jatko-osana” voidaan mainita Citizenship Policies in the New Europe⁴⁶. Teos käsittelee 2004 Euroopan unioniin liittyneiden ”uusien” jäsenvaltioiden kansalaisuuslainsäädäntöä. Teos on päivitetty ja laajennettu vuonna 2009⁴⁷. NATAC-tutkimuksen raportit muodostavat laajimman vertailevan tutkimuksen, koskien kansalaisuuden saamista Euroopassa. NATAC-tutkimuksen johdannossa on mainittu, että tieto on kerätty 1985 ja 2004 vuoden lopun väliseltä ajalta. NATAC-tutkimuksen maakohtaiset raportit on pyritty päivittämään niin, että ne sisältäisivät tiedon lakimuutoksista vuoden 2006 helmikuuhun asti.⁴⁸ EUDO Citizenship Observatoryn verkkosivuilta löytyvät päivitettyt maaraportit. Tutkimuksen tavoitteena on päivittää NATAC-tutkimuksen asu-
misperusteisen kansalaisuuden saamisen aineellisia edellytyksiä koskeva vertailuosio Suomen ja Ranskan osalta. Tutkimuksen tavoitteena on saada lisää tietoa omasta oikeusjärjestelmästä ja mahdollisesta tulevaisuudesta.

Mäntylän⁴⁹ mukaan maahanmuuttajia koskevia oikeudellisia kysymyksiä ja vastauksia ei aina kannata lähteä ensin tutkimaan tuomioistuinratkaisuihin, koska asiat eivät päädy usein oikeusprosessiin. Tässä tutkimuksessa suomalaista oikeuskäytäntöä on käytetty lain esitöiden ohella apuna kansalaisuuslain tulkinnassa. Ranskan kohdalla oikeustapa-
uksista on ollut kuitenkin vaikea saada selville yksityiskohtaisia perusteluita. Tämän vuoksi Ranskan kohdalla on keskitytty enemmän kiertokirjeistä (*circulaire*) nouseviin lainsoveltamisohjeisiin.

⁴³ The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantative Dvelopment. EU-rahoitteinen projekti, jossa tutkittiin 15 EU-jäsenvaltion kansalaisuuslainsäädäntöjä. (Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006: 17).

⁴⁴ Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006a.

⁴⁵ Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006b.

⁴⁶ Bauböck, Perchinig & Wiebke 2007.

⁴⁷ Bauböck, Perchinig & Wiebke 2009.

⁴⁸ Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006a: 11–12.

⁴⁹ Mäntylä 2012: 84.

Suomen kansalaisuuslaki (359/2003) on tullut voimaan 16.5.2003. Laki toi mukanaan tiukemmat edellytykset, jotka oli tarkemmin muotoiltu kuin aikaisemmassa laissa (kansalaisuuslaki 401/1968).⁵⁰ Vuoden 2003 jälkeen kansalaisuuslakia on muutettu laeilla 15.7.2005/596, 25.5.2007/620, 9.11.2007/974, 8.5.2009/327, 20.5.2011/579 ja 28.11.2014/971. Lakimuutoksista vain laki kansalaisuuslain muuttamisesta (579/2011) on merkityksellinen tutkimuksen kannalta, sillä silloin kansalaistamisen edellytyksiä on muutettu. Lisäksi kansalaisuusasetus (valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta 18.4.2013/293) ja laki maahanmuuttovirastosta (3.2.1995/156) sääntelevät kansalaisuutta koskevia asioita. Nämä eivät sisällä tutkimuksen kannalta merkittäviä säännöksiä, jotka avaisivat edellytysten sisältöä. Sen sijaan suhde ulkomaalaislakiin (30.4.2004/301) on huomattavasti mielenkiintoisempi aihe. Hallituksen esitykset⁵¹ ovat olleet pääasiallisesti apuna kansalaisuuslain tulkinnassa oikeuskäytännön ohella.

Ranskassa vuonna 1993 kansalaisuuslaki (Code de la nationalité française) siirrettiin takaisin kodifoidun siviililain osaksi. Tuota varten Jacques Chirac perusti kansalaisuuskomission tutkimaan kansalaisuuslain muuttamista koskevia kysymyksiä. Kansalaisuuskomission raportti *Être Français aujourd'hui et demain*⁵² on ollut apuna tutkimuksessa, sillä se on ollut voimakkaasti 1993 lain n°93-933 (Loi réformant le droit de la nationalité n°93-933, 22.7.1993) pohjana. Kiertokirjeitä (*circulaire*), jotka on annettu kansalaistamisen edellytysten tulkintaa ja soveltamista koskien, on käytetty tutkimuksessa apuna, mikäli ne ovat antaneet tarkempaa tietoa vaadituista kansalaistamisen edellytyksistä. Lakimuutoksissa on keskitytty vuoden 2004 jälkeisiin lakimuutoksiin, jotka koskevat kansalaistamisen edellytyksiä. Näitä on kaksi kappaletta laki n°2006-911 (Loi relative à l'immigration et à l'intégration n°2006-911, 24.7.2006) ja laki n°2011-672 (Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité n° 2011-672, 16.6.2011). Tarkempia säännöksiä kansalaistamista koskien löytyy myös asetuksen n° 93-1362 (décret n° 93-1362 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, 30.12.1993, konsolidoitu toisinto, voimassa 25.4.2015) 35 artiklasta 52 artiklaan. Kyseiseen asetuk-

⁵⁰ Fagerlund 2006: 149.

⁵¹ HE 235/2002 vp ja HE 80/2010 vp

⁵² *Être Français aujourd'hui et demain* 1988.

seen on tulossa muutoksia 31.3.2016, kun kansalaisuutta koskeva päätöksenteko uudistuu.

1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen sijoittuminen

Tutkimukseni menetelmät ovat yleisesti ottaen lainoppi ja oikeusvertailu. Oikeusvertailun tukena on yleensä hieman oikeushistoriaa. Oikeushistoria tutkii normihistoriaa ja oikeudellisen ajattelun kehittymistä sekä kehitystä, jonka vuoksi jokin sääntö on olemassa. Tässä tutkimuksessa oikeushistoria ei ole merkittävässä osassa, vaikkakin se saattaisi tuoda lisäarvoa edellytysten taustoihin liittyen. Tämän tutkimuksen tavoitteena on systematisoida ja tulkita sekä löytää voimassaolevan oikeuden sisältö Suomen kansalaistamisen edellytyksiin liittyen.⁵³ Tavoitteena on Rudolf B. Schleisingerin oikeusvertailun perusidean mukaisesti havaita ja selittää eroja ja yhtäläisyyksiä kansalaistamisen edellytyksistä Suomessa ja Ranskassa. Vertailussa pyritään selittämään, mistä erot ja yhtäläisyyden johtuvat. Oikeusvertailun selittäviä tekijöitä ovat yleensä kulttuurilliset, taloudelliset, historialliset, maantieteelliset tai muut mahdollisesti yllätykselliset tekijät. Oikeusvertailu muodostuu tutkittavan oikeudenalan ja tutkimuksen tarkoituksen mukaan. Ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa oikeusvertailun metodologiaa tai teoriaa.⁵⁴ Tässä tutkimuksessa keskitytään ns. varsinaiseen oikeusvertailuun, jossa vertaillaan eri oikeusjärjestyksiä ja niiden osia. Tutkimuksen kohteena on Ranskan ja Suomen oikeusjärjestysten voimassaolevien normien vertailu. Vertailuni on lainopillisesti painottunut.⁵⁵

Vertailu antaa mahdollisuuden tarkastella omia kansallisia säännöksiä uudesta näkökulmasta.⁵⁶ Ranska on valittu vertailun kohteeksi oman mielenkiinnon vuoksi. Valintaa tukevia näkökohtia on se, että Suomi ja Ranska kuuluvat samaan oikeusperheeseen eli mannermaiseen oikeuteen. Vertailtavat kohteet ovat molemmat länsimaisia valtioita, joten oikeutta koskevat traditiot ovat oletettavasti samanlaisia. Oikeus perustuu kirjoitettuun oikeuteen ts. lainsäädäntöön. Muita huomioitavia seikkoja on se, että molemmat maat ovat EU:n jäsenvaltioita, joten se missä määrin kansalaistamista koskeva lainsäädä-

⁵³ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20–21.

⁵⁴ Husa 2013: 25–29, 41–43, 195, 255–258.

⁵⁵ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 23–24.

⁵⁶ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 23.

däntö on samanlaista tekee aiheesta mielenkiintoisen. Oletuksena onkin, että lainsäädäntö on enimmäkseen samanlaista. Tämän vuoksi koitankin keskittyä erojen löytämiseen.⁵⁷ Vertailun tasapainon vuoksi on yleensä suositeltavaa etsiä sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Varsinkin, jos vertailun intressinä on ymmärtää omaa oikeutta, kuten tässä tutkimuksessa on. Yhdenkaltaisuus on hyvä pohja vertailulle⁵⁸. Toiston välttämisen vuoksi on joskus hyvä keskittyä vain eroihin. Lisäksi ei-oikeudellinen konteksti on tärkeää.⁵⁹

Leitzinger⁶⁰ sanoo, että ulkomaalaisia koskeva tutkimus on pirstoutunut ja painottunut 1973 jälkeiseen aikaan. Nykänen⁶¹ huomauttaa, että ulkomaalaisoikeudellisen tutkimuksen tarve on lisääntynyt, sillä sääntelyn⁶² määrä ja merkitys ovat lisääntyneet ja maahanmuuttoon liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat monimutkaistuneet. Tutkimusta on kuitenkin tehty vähäisesti. Nykänen mainitsee Sainion⁶³, Pellonpään⁶⁴, Kourulan⁶⁵, Staffansin⁶⁶ ja oman väitöskirjansa⁶⁷ ulkomaalaisoikeuden tutkimuksina.⁶⁸ Näistä tutkimuksista suuri osa on keskittynyt joko pakolais- tai turvapaikka-oikeuteen. Kansalaisuutta koskevaa oikeudellista kirjallisuutta on tehty vähäisesti viime vuosina. Kairan⁶⁹ Kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä sekä Castrénin⁷⁰ Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia että Kuosman⁷¹ Uusi kansalaisuuslaki

⁵⁷ Husa 2013: 25–29, 41–43, 195, 255–258. Ks. Oikeustraditioista Glenn 2004.

⁵⁸ Oikeusvertailu on muutoksen kourissa, mikä myös vaikuttaa perinteiseen oikeuden tutkimiseen eli lainoppiin (tulkintaan ja systematisointiin). Oikeuspositivismin rinnalle kaivataan vaihtoehtoisia tutkimustapoja ja länsikeskeinen ”perinteinen” oikeusvertailu on saanut kritiikkiä osakseen. Komulainen 2012.

⁵⁹ Dannemann 2006: 406–407, 412, 414.

⁶⁰ Leitzinger 2008: 11.

⁶¹ Nykänen 2013: 114.

⁶² Ulkomaalaisoikeutta koskevaa sääntelyä on kansallisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla (Nykänen 2013: 114).

⁶³ Sainio 1959

⁶⁴ Pellonpää 1984

⁶⁵ Kourula 1997

⁶⁶ Staffans 2012

⁶⁷ Nykänen 2012

⁶⁸ Nykänen 2013: 114.

⁶⁹ Kaira 1930.

⁷⁰ Castrén 1942.

⁷¹ Kuosma 2003. Tässä teoksessa suurimmassa osassa ovat HE 235/2002 vp ja PeVM 8/2002 vp muutamilla oikeustapauksilla lisätynä. Mielestäni vasta luku 5, 6 ja 7 (s. 211–240) pohjautuvat Kuosman omiin näkemyksiin. Tämän vuoksi Kuosman teokseen ei välttämättä viitata, kun lähteenä on ollut jokin edellä mainittu asiakirja.

ovat olleet tutkimuksessani keskeisessä osassa, sillä kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö muuttuu hitaasti.

Kansalaisuutta koskevaa tutkimusta on paljon. Tämä johtuu varmasti kansalaisuuden määritelmän kiistanalaisuudesta ja useista ulottuvuuksista, joiden vuoksi kansalaisuutta voidaan tutkia usealla eri tieteenalalla eri näkökulmista. Kansalaisuutta koskeva oikeudellinen tutkimus on mielestäni keskittynyt viime aikoina Euroopan unionin kansalaisuuden ja monikansalaisuuden tutkimiseen⁷². Perinteinen kansalaisuus on jäänyt oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle etenkin Suomessa. Sahlinsin⁷³ mielestä kansalaisen oikeuksiin keskittyminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tutkiminen ovat vieneet tilaa kansalaisuuden ja kansalaisuuslakien oikeudelliselta tutkimiselta. Hänen mielestään oikeushistorioitsijat eivät puolestaan huomioi tarpeeksi vakavasti kansalaisuuden sosiaalisia ja poliittisia ulottuvuuksia. Tässä tutkimuksessa näkökulma kansalaisuuteen on oikeudellinen. Sahlins kuitenkin huomauttaa, että kansalaisuutta ei saisi tutkia pelkästään yhdestä näkökulmasta, koska silloin kansalaisuutta koskeva tutkimus on puutteellista, koska ei huomioida kaikkia kansalaisuuteen liittyviä näkökulmia. Sawyerin⁷⁴ mielestä kansalaisuuden ja kansalaisuudettomuuden oikeudelliset näkökulmat on laiminlyöty, koska poliittinen keskustelu on keskittynyt maahanmuuttoon.

Sainion⁷⁵ määritelmä ulkomaalaisoikeudesta, jota hän kutsui muukalaisoikeudeksi, lieenee kattavin suomenkielinen määritelmä ulkomaalaisoikeudenalasta. Ulkomaalaisoikeus koostuu vain ulkomaalaisia⁷⁶ koskevista säännöksistä, jotka asettavat heidät poikkeuksellisesti eri asemaan valtion kansalaisten kanssa. Säännökset voivat koskea ulkomalaisen oikeudellista suhdetta valtioon tai sen kansalaisiin. Säännökset on jaettavissa kansainvälisiin ja valtiosisäisiin säännöksiin. Tämän jaottelun perusteella ulkomaalaisoikeus voidaan käsittää joko laajasti tai suppeasti. Suppeassa merkityksessä ulkomaalaisoikeus voidaan jakaa kansainväliseen ulkomaalaisoikeuteen ja valtiosisäiseen ulkomaalaisoikeuteen. Laaja käsitys kattaa molemmat edellä mainitut puolet. Valtionsi-

⁷² Euroopan unionin kansalaisuudesta ks. Kuukkala 2000 ja Rosas 2005. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta monikansalaisuudesta ks. Ronkainen 2009 ja kaksoiskansalaisuudesta oikeudellisesti Vonk 2012.

⁷³ Sahlins 2004: 4.

⁷⁴ Sawyer 2011: 69.

⁷⁵ Sainio 1959: 9–16.

⁷⁶ Sainio käyttää nimitystä muukalainen.

säinen ulkomaalaisoikeus koostuu sekä yksityisoikeudellisista että julkisoikeudellisista säännöksistä, jotka määrittelevät valtion alueella olevan ulkomaalaisen aineellisen kohtelun. Kansainvälinen ulkomaalaisoikeus sisältää säännökset, jotka koskevat valtion alueella olevan ulkomaalaisen kohtelua. Näitä ovat esimerkiksi maahantuloa, asemaa vieraassa valtiossa ja karkotusta koskevat säännökset. Mielestäni ulkomaalaisen oikeusaseman parantaminen ja ihmisoikeus kehitys ovat lähentäneet kansainvälistä ja valtion-sisäistä puolta lähemmäs toisiaan. Monet perus- ja ihmisoikeuskysymykset liittyvät läheisesti kansalaisuuteen ja ulkomaalasiin, vaikka oikeuksia ei olisi suoraan liitetty kansalaisuuteen⁷⁷.

Pirjatanniemi⁷⁸ pitää ulkomaalaisoikeutta tavallista kansainvälisempänä oikeudenalana, sillä siinä yhdistyy eritasoista oikeudellista sääntelyä. Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat ovat perus- ja ihmisoikeusherkkiä asioita. Pirjatanniemen mukaan perus- ja ihmisoikeudet eivät ole murtaneet ulkomaalaisoikeuden peruslähtökohtia, sillä ulkomaalaisoikeudellisen harkinnan perusteet ja painotukset eivät ole riippuvaisia muille oikeudenaloille keskeisistä näkökohdista edes silloin, kun kyse on mainittujen oikeudenalojen peruslähtökohdista. Hänen mukaansa ulkomaalaisoikeuden yleisissä opeissa perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys näyttäisi olevan yksi argumentti muiden joukossa. Perus- ja ihmisoikeuksien sijaan korkein hallinto-oikeus rakentaa argumentaationsa lain esitöiden ja lainsäätäjän tahdon varaan. Keskiössä on ulkomaalaislain sanamuoto ja sen tulkinta.⁷⁹ Edellisen huomion vuoksi juurikin lain esityöt ovat olleet apuna kansalaisuuslain tulkinnassa.

Ulkomaalaisoikeus on nykyään rakenteellisesti ja sisällöllisesti jännittynyt oikeudenala. Kansallinen, eurooppalainen ja kansainvälinen sääntely yhdistyvät siinä ja samalla aiheuttavat ristiriitaisia tavoitteita.⁸⁰ Ulkomaalaisoikeus on perinteisesti hahmotettu hallinto-oikeuden erityisalaksi.⁸¹ Mielestäni ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö voidaan jaotella eri osa-alueisiin, sillä esimerkiksi pakolaisia⁸² ja kansalaisuudettomia voidaan

⁷⁷ Sawyer 2011: 69.

⁷⁸ Pirjatanniemi 2014: 954, 970

⁷⁹ Pirjatanniemi 2014: 954, 970. Ks. Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksesta yleisemmin Ojanen 2014.

⁸⁰ Nykänen 2013: 117.

⁸¹ Pirjatanniemi 2014: 954.

⁸² Ks. Turvapaikkaoikeudesta Nykänen 2008.

käsitellä erillisinä ulkomaalaisten alaryhminä. Ulkomaalaislaista löytyy oma lukunsa kansainvälisestä suojelusta (luku 6). Hammarin kolmijako sopisi mielestäni myös ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön. Näin melkein onkin kun tarkastelee ulkomaalaislakia (30.4.2004/301), sillä 2. ja 3. luku sisältävät säännökset maahantulosta ja viisumista. 4. ja 5. luku sisältävät puolestaan säännökset oleskelusta ja työnteosta⁸³. Kansalaisuuden saamista koskevat säännökset löytyvät kansalaisuuslaista.

Tutkimukseni sijoittuu Sainion ja edellä mainitun määritelmän mukaan ulkomaalaisoi-
keuteen laajassa merkityksessään. Määritelmän mukaan ulkomaalaisia koskevia sää-
nöksiä on yksityisoikeudessa ja julkisoikeudessa. Tämä tutkimus on julkisoikeudellinen,
koska tässä keskitytään kansalaisuuteen ja sen myöntämiseen. Kansalaisuutta koskevat
asiat voidaan katsoa kuuluvan valtiosääntöoikeuteen, koska siinä säännellään yksilöiden
oikeusaseman perusteista ja perusoikeuksista⁸⁴. Koska olen keskittynyt erityisesti kan-
salaistamiseen ja siihen liittyviin edellytyksiin, ei tutkimukseni sijoitu mielestäni aukot-
tomasti valtiosääntöoikeuden alaan, vaikka perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä. Koska
kansalaisuuden myöntää Maahanmuuttovirasto⁸⁵ (kansalaisuuslaki 3 §), kuuluu kansa-
laistaminen hallinto-oikeuden alalle.

⁸³ Ks. Työperusteisesta maahanmuutosta Sorainen 2012.

⁸⁴ Husa & Pohjolainen 2014: 45.

⁸⁵ Aikaisemmin Ulkomaalaisvirasto

2. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITEET

2.1. Ulkomaalainen

Ero omien kansalaisten ja muiden asukkaiden välillä on ollut tärkeä modernille valtiolle ideaalisista ja materiaalisista, talouteen ja turvallisuuteen liittyvistä, syistä. Valtiovallan legitiimiys perustuu erillisen, tietyn ja rajallisen kansakunnan käsitteeseen.⁸⁶ Valtiot eivät yleensä määrittele, ketkä ovat ulkomaalaisia. Ulkomaalainen voidaan määritellä vasta kun on saatu määritelmä kansalaiselle. Kaikki ei-kansalaiset ovat ulkomaalaisia.⁸⁷ Kansalaisuuslain 2.1 §:n 2 kohdan mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen⁸⁸. Östin⁸⁹ mukaan ulkomaalainen on henkilö, jolla on kansalaisuus, mutta ei siinä maassa, jossa hän asuu tai oleskelee. Ulkomaalainen voidaan määritellä yleisessä merkityksessä ei-kansalaiseksi. EU-kontekstissa ulkomaalaisella voidaan tarkoittaa henkilöä, joka ei ole unionin kansalainen.⁹⁰

Hallituksen esityksen⁹¹ mukaan ulkomaalainen voi määritelmän mukaan olla kansalaisuudeton (kansalaisuuslaki 2.1,3 § ja 2.1,4 §) tai kansalaisuudeltaan tuntematon (2.1,5 §).⁹² Kansalaisuudeton on oikeudellisessa mielessä henkilö, joka ei ole minkään valtion kansalainen⁹³. New Yorkissa 28.9.1954 tehdyn valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen⁹⁴ 1 artiklassa valtioton on henkilö, jota mikään valtio ei pidä lainsäädäntönsä mukaan kansalaisenaan. Tämä määritelmä kattaa vain *de jure* kansalaisuudettomat sekä pakolaiset siinä suhteessa kuin heidän katsotaan olevan *de jure* kansalaisuudettomia⁹⁵ Kansalaisuudeton voi olla *de jure* tai *de facto*. *De jure* kansalaisuudet-

⁸⁶ Brubaker 1994: 28–29; Lepola 2000: 34.

⁸⁷ Castrén 1942: 22; Sainio 1959: 42.

⁸⁸ Tämä ulkomaalaisen määritelmä on vastaava kuin ulkomaalaislain (301/2004) 3.1 §:n 1 kohdan määritelmä.

⁸⁹ Öst 1994: 14.

⁹⁰ Asylum & Migration 2014: 23.

⁹¹ HE 235/2002 vp s. 29.

⁹² Öst 1994: 14. Ulkomaalaisen ohella on käytetty nimitystä muukalainen. Sainion (1959: 42) mukaan muukalaisen käsite pitää sisällään ulkomaalaiset ja kansalaisuudettomat. Ulkomaalaiset Sainio määrittelee jonkun muun valtion kansalaisiksi. Muukalainen -sanaa on käytetty myös ulkomaalaisen synonyyminä. Nykyään ulkomaalainen näyttää kuitenkin vakiintuneen sanastoon muukalaisen sijaan.

⁹³ Blitz & Sawyer 2011: 3.

⁹⁴ Asetus valtiottomien henkilöiden oikeusasemaan koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 8.1.1969 80/1968 (SopS 80/1968).

⁹⁵ Explanatory Report on Convention on Nationality kappale 33.

tomat eivät ole minkään valtion kansalaisia. De facto kansalaisuudettomat eivät saa kotivaltioltaan suojelua. He ovat *de jure* kansalaisuudettomien asemassa. Erityinen *de facto* kansalaisuudettomien ryhmä on poliittiset pakolaiset.⁹⁶ Kansalaisuudettomuus voi johtua eri asioista. Kansalaisuus on saattanut jäädä saamatta syntymässä, uutta kansalaisuutta ei ole saatu menetetyn kansalaisuuden tilalle, henkilö on tarkoituksellisesti tai ilman omaa syytään tietämättään kansalaisuudeton tai tietää olevansa kansalaisuudeton.⁹⁷ Viimeksi mainitut tilanteet on ilmaistu Suomen kansalaisuuslain 2.1 §:n 3 ja 4 kohdissa tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudeton määritelmien avulla.

Pakolainen on myös ulkomaalainen. Pakolainen on henkilö, joka on paennut toisesta maasta, joka asuu valtiossa, mutta joka ei ole valtion kansalainen. Pakolaisen käsite sisältää tunnustetut pakolaiset, turvapaikanhakijat, henkilöt, joilla on *de facto* pakolaisen status sekä henkilöt, jotka saavat suojelua. Tunnustettu pakolainen on henkilö, joka on tunnustettu pakolaiseksi ja jolle on myönnetty pakolaisasema valtion oman turvapaikkalainsäädännön tai Genevessä 28.7.1951 tehdyn pakolaisen oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (pakolaissopimuksen)⁹⁸ mukaan.⁹⁹ Suomessa pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaista, joka täyttää edellä mainitun pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset. Tämä ja muita pakolaisuuteen liittyviä käsitteitä on määritelty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:ssä.

Maassa vakituisesti asuvat ulkomaalaiset, joilla on pysyvä oleskelulupa, ovat lähes samassa oikeudellisessa asemassa kuin kansalaiset. Hammarin¹⁰⁰ mukaan kyseinen ryhmä on Euroopassa kooltaan ja asemaltaan niin merkittävä, että heitä varten pitäisi olla käsite. Hän ehdottaa *denizen* -termiä, joka vastaisi kotimaalaista tai sisämaalaista. *Denizen* tarkoitti aikaisemmin muukalaista, jolla oli alamaisen status, muttei oikeutta saada maata eikä oikeutta toimia julkisessa virassa.¹⁰¹

⁹⁶ Sainio 1959: 48; Sawyer 2011: 69–107.

⁹⁷ Sainio 1959: 48.

⁹⁸ Asetus pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 8.1.1969 77/1968 (SopS 77/1968).

⁹⁹ Bauböck & Waldrauch 2006: 486.

¹⁰⁰ Hammar 1990: 14, Hammar 1993: 14, 80.

¹⁰¹ Lepola 2000: 32–33.

2.2. Kansalaisuuden saamistavat ja kansalaisuuden määräytymisperiaatteet

Kansalaisuuden saamistavat voidaan luokitella eri tavoilla. Kansalaisuus voi olla syntyperäistä tai hankittua¹⁰². Kansalaisuus voidaan saada syntymässä tai syntymän jälkeen tai jopa takautuvasti. Se voidaan jakaa automaattisesti lain nojalla saatavaan kansalaisuuteen ja ei-automaattisesti saatavaan kansalaisuuteen. Kansalaisuuden määräytymistä koskien on olemassa eri periaatteita. Nämä periaatteet ovat *ius sanguinis*, *ius soli* ja *ius domicile*.¹⁰³

Automaattiset kansalaisuuden saamistavat perustuvat syntyperään, syntymäpaikkaan, legitimaatioon, avioliittoon, adoptioon, täysi-ikäistymiseen tai se saattaa olla automaattinen seuraus siitä, kun henkilö on asunut tietyn ajan valtiossa.¹⁰⁴ Ei-automaattinen kansalaisuuden saaminen on riippuvainen viranomaisen harkinnasta ja siitä, täyttääkö hakija vaaditut edellytykset. Kansalaisuus voidaan saada heti kun edellytykset täyttyvät tai vasta viranomaisen päätöksen jälkeen. Puhutaan yleensä kansalaistamisesta, kansalaisuuden myöntämisestä, julistuksesta, ilmoituksesta, rekisteröinnistä, optiosta (valinta-ikeudesta), hakemuksesta tai vastaavasta saatavasta kansalaisuudesta. Prosessityyppi ei kuitenkaan vielä ilmaise, mitä edellytyksiä hakijan tulee täyttää kansalaisuuden saamiseksi, koska menettelyt vaihtelevat maakohtaisesti.¹⁰⁵

Automaattinen kansalaisuuden saaminen syntymässä ts. syntyperäinen kansalaisuus perustuu yleensä joko *ius sanguinis* - tai *ius soli* -periaatteeseen. *Ius sanguinis* eli periytymisperiaatteen mukaan kansalaisuus siirtyy vanhempien kansalaisuuden perusteella syntymä- tai asuinpaikasta riippumatta. Tämä periaate on tyypillinen Pohjois-Euroopassa. Maastamuuttomaat suosivat periaatetta, koska he haluavat säilyttää yhteyden ulkomailla asuviin kansalaisiin ja heidän jälkeläisiinsä. *Ius soli* eli syntymäperiaate mukaan valtion alueella syntyneet saavat kansalaisuuden vanhempien kansalaisuudesta riippumatta. Kansalaisuus perustuu näin ollen syntymäpaikkaan.¹⁰⁶ Näiden periaatteiden taustalla on

¹⁰² Hakapää 2010: 237–238.

¹⁰³ Ks. *Ius sanguinis* ja *ius soli* -periaatteiden käyttöön liittyvistä näkökohdista ja periaatteiden vahvuudesta politiikassa: Waldrauch 2006a: 105 ja Lister 2010: 198–218.

¹⁰⁴ Waldrauch 2006a: 105.

¹⁰⁵ Waldrauch 2006a: 105.

¹⁰⁶ Hammar 1990: 32, 73–76; Brubaker 1994: 81; Lepola 2000: 36–37; Hakapää 2010: 237–238.

ajatus siitä, että henkilöllä on korkea todennäköisyys läheisen tunnesiteen muodostumiselle ja lojaaliuden kehittymiselle valtiota kohtaan.¹⁰⁷ Maahanmuuton lisääntymisen seurauksena *ius soli* -periaatteen käyttö on lisääntynyt.¹⁰⁸ *Double ius soli* on ranskalainen muunnelma *ius solista*. Sen mukaan henkilö saa kansalaisuuden, jos hän syntyy Ranskassa vanhemmalle, joka on myös syntynyt Ranskassa (CC art. 19-3). Yleensä *ius soliin* vaaditaan vain henkilön syntyminen valtiossa. Valtio suosii yleensä jompaakumpaa *ius sanguinis* tai *ius soli* -periaatetta, mutta kansalaisuuden saaminen perustuu yleensä molempien periaatteiden sekoitukseen.

Kolmas periaate on *ius domicile* eli asumisperiaate rinnastuu *ius soli* -periaatteeseen. Asumisperiaatteen mukaan kansalaisuus voidaan myöntää maahan muuttaneille ja maassa pitkään asuneille henkilöille. Maahanmuuttomaat suosivat tätä periaatetta ja haluavat vakinaiset asukkaat kansalaisiksi mahdollisimman nopeasti.¹⁰⁹ Tämän periaatteen mukaista kansalaisuutta ei yleensä myönnetä syntymässä eikä pysyvästi. Se perustuu tosiasialliseen alueelle ja yhteisöön kuulumiseen. Dora Kostakopouloun¹¹⁰ mukaan kansalaisuuden saamisessa merkittävin tekijä ei ole *ius domicilen* mukaan paikka, vaan yhteydet ja siteet, jotka hakija on luonut yhteisöön esimerkiksi oleskelemalla ja työskentelemällä. *Ius domicile* kansalaisuus perustuu todelliseen osallistumiseen riippumatta siitä, ovatko henkilöt syntyneet tai muuttaneet maahan. *Ius domicile* noudattaa liberaalin demokratian periaatetta, jossa demokraattinen päätöksenteko perustuu kaikkien yhteisön jäsenten osallistumiseen.¹¹¹

Kostakopouloun¹¹² mukaan *ius domicile* sisältää kaksi vaatimusta: asumisen tietyssä maassa ja vapaasti muotoillun tahdon asua maassa pysyvästi tai loputtomasti. *Ius domicile* on ainoastaan mahdollinen silloin kun valtio antaa asukkaalleen mahdollisuuden pysyä ja asua valtiossa eikä pakota heitä lähtemään. Jokainen on mahdollinen potentiaalinen kansalainen.¹¹³ Asuinpaikka osoittaa oikeudellisen suhteen yksilön ja valtion välil-

¹⁰⁷ Broms 1978: 221; Brubaker 1994: 31–33; Lepola 2000: 36–37; Kuosma 2003: 211–212; Asylum & Migration 2014: 174–175.

¹⁰⁸ OECD 2011: 66–67.

¹⁰⁹ Hammar 1990: 32, 73–76; Brubaker 1994: 81; Lepola 2000: 36.

¹¹⁰ Kostakopoulou 2008: 115.

¹¹¹ Bauder 2012: 187–188.

¹¹² Kostakopoulou 2008.

¹¹³ Austin & Bauder 2012: 25.

le. Tämä suhde johtuu siitä, että henkilö on vapaaehtoisesti saavuttanut ja säilyttänyt pääasiallisen asuinpaikkansa maassa ja siitä, että hänellä on tarkoituksenaan tehdä ja pysyä kyseisessä valtiossa tai hänen henkilökohtaiset, sosiaaliset ja taloudelliset intressinsä ovat siellä. Tämä aikomus ilmenee menneestä ja tulevasta asumisajasta sekä hänen henkilökohtaisten suhteiden että businesssuhteiden olemassaolosta valtion ja hänen välillään.¹¹⁴ *Ius domicile* on täydentävä kansalaisuusperiaate tilanteisiin, jossa *ius soli* ja *ius sanguinis* ovat ristiriidassa.¹¹⁵

2.3. Kansalaistaminen

Kansalaistaminen voidaan käsittää suppeasti tai laajasti. Oppenheim¹¹⁶ erittelee kuusi kansalaistamisen tapaa: avioliitto, legitimaatio, valintaoikeus (valtioseuraannon tai aluemuutoksen yhteydessä), kotipaikan saaminen, virkaan nimittäminen ja vapaaehtoisuuteen perustuva hakemus. Nämä kansalaisuuden saamistavat kuuluvat kansalaistamiseen laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä kansalaistamisella tarkoitetaan vain viimeisenä mainittua eli hakemusmenettelyä.¹¹⁷ Tässä tutkimuksessa kansalaistaminen on käsitetty suppeassa merkityksessään.

NATAC-tutkimuksessa kansalaisuuden saamistavat on jaoteltu 27 eri tapaan (A01–A27). Ne on ryhmitelty eri ryhmiin ja alaryhmiin. Jaottelu perustuu ensinnäkin siihen, onko kansalaisuus mahdollista saada syntymässä vai saadaanko kansalaisuus syntymän jälkeen. Ensimmäisen pääryhmän muodostavat syntymäoikeusperusteiset saamistavat syntymässä (A01–A03), jotka ovat jaettavissa lain nojalla automaattisesti saattaviin ja ei-automaattisiin saamistapoihin. Ensimmäinen pääryhmä jakautuu lähinnä *ius sanguinis* - (A01) ja *ius soli* -periaatteisiin (A02–A03), joita noudatetaan syntymähetkellä. Toisen pääryhmän muodostavat kansalaisuuden saamistavat syntymän jälkeen (A04–A27). Toinen pääryhmä jakautuu syntymäoikeusperusteisiin saamistapoihin syntymän jälkeen (A04–A05), tavallisiin asumisperusteisiin saamistapoihin (A06–

¹¹⁴ Hammar 1990: 193; Austin & Bauder 2012: 25.

¹¹⁵ Austin & Bauder 2012: 25.

¹¹⁶ Oppenheim 1948: 376.

¹¹⁷ Öst 1994: 20.

A07), perhesuhdeperusteisiin saamistapoihin (A08–A15), yhteysperusteisiin saamistapoihin (A16–A21) ja muihin kohdistettuihin saamistapoihin (A22–A27). Tämän tutkimuksen kannalta asumisperusteisen saamistavat ovat oleellisin alaryhmä, koska tutkimuksessa on keskitytty syntymän jälkeisiin saamistapoihin.¹¹⁸ Edellä mainitut saamistavat perustuvat karkeasti *ius soliin*, *ius sanguinikseen*, tavalliseen kansalaistamiseen (A06) tai erityiseen kansalaistamiseen. Erityinen kansalaistaminen kattaa kaikki muut kansalaisuuden saamistavat paitsi mainittuihin määräytymisperiaatteisiin liittyvät kansalaisuuden saamistavat ja tavallisen kansalaistamisen. Erityisellä kansalaistamisella voidaan katsoa olevan yhteys niin sanottuun helpotettuun kansalaistamiseen, josta mainitsin johdannossa. Jako tavalliseen ja erityiseen kansalaistamiseen vastaa Oppenheimin jakoa laajaan ja suppeaan kansalaistamiseen.

Tässä tutkimuksessa asumisperusteiset saamistavat ovat tutkimuksen kohteena. Ne voidaan jakaa kahtia ja ne perustuvat nimensä mukaisesti maassa asumiseen. Ensimmäinen tapa (A06) koskee henkilöitä, jotka ovat asuneet tietyn ajan valtiossa, mutta heillä ei ole mitään erityistä statusta valtiossa. Hän ei ole esimerkiksi syntynyt valtiossa, eikä ole nykyisen tai tulevan kansalaisen perheenjäsen, eikä tunnustettu pakolainen eikä entinen kansalainen. Toinen tapa (A07) perustuu sosialisatioon. Se on osoitettu henkilöille, jotka ovat maahan muuttaneet alaikäisinä ja joiden täytyy todistaa tavalla tai toisella sosialisoituminen valtioon.¹¹⁹ Tässä tutkimuksessa keskitymme kansalaistamiseen A06 merkityksessä. Tämä tapa sisältää aikuisen maahanmuuttajan kansalaistamista koskevat säännöt yleisesti ja tämä tapa on tärkein tapa useimmissa maissa saada kansalaisuus syntymän jälkeen. Käytännön merkitys riippuu kuitenkin muista kansalaisuuden saamistavoista.¹²⁰ Yleisesti valtioissa on vain yksi tapa, joka voidaan luokitella kansalaistamiseksi A06 merkityksessä.¹²¹

Tässä tutkimuksessa kansalaistamisen tunnusmerkkejä ovat seuraavat: kansalaistaminen perustuu *ius domicile* -periaatteeseen ja tietyn mittaiseen asumiseen ja oleskeluun valtiossa, kansalaisuus saadaan syntymän jälkeen, kansalaistaminen ei ole automaatt-

¹¹⁸ Waldrauch 2006a: 105, 109–111, Waldrauch 2006b: 121–182.

¹¹⁹ Waldrauch 2006a: 105, 109.

¹²⁰ Waldrauch 2006a: 109, 112, Waldrauch 2006b: 134–135.

¹²¹ Waldrauch 2006b: 134–135.

tista, kansalaistamiseen vaaditaan kaksi tahdonilmaisua eli hakijan hakemus ja viranomaisen kansalaisuuden myöntämispäätös, siihen liittyy viranomaisen harkintavaltaa ja hakijana on täysi-ikäinen maahanmuuttaja, jolla ei ole erityistä statusta, joka helpottaisi kansalaisuuden saamista. Kansalaistamisen edellytyksiä ei ole kohdistettu NATAC-tutkimuksen typologiassa käytetyille ihmisryhmille.¹²² Suomessa ja Ranskassa kansalaistamisen katsotaan kuuluvan harkinnan piiriin.¹²³

2.4. Kansalaisuus

2.4.1. Kansalaisuus käsitteen historiaa Ranskassa

Kansalaisuuden juuret ovat kreikkalaisessa kaupunkivaltiossa, Rooman imperiumissa ja feodaalisessa järjestelmässä¹²⁴. Modernin käsityksen kansalaisuudesta katsotaan syntyneen Ranskan vallankumouksen (1789) yhteydessä, jolloin kansalaisuuteen alettiin liittää tiettyjä oikeuksia.¹²⁵ Ranskan vallankumous muutti poliittista ja oikeudellista käsitettä kansalaisuudesta. Se ei muuttanut radikaalisti käsitystä, joka erotti kansalaisen ja ulkomaalaisen. Kansalaisuus oli saanut suuremman merkityksen, mutta se ketkä määriteltiin kansalaisiksi, jätettiin aluksi tuomioistuinten tehtäväksi. Kansalaisuus määriteltiin syntymäpaikan, jälkeläisyyden ja asuinpaikan perusteella jo *ancien régime*n aikana. Edellä mainittu vanha kriteeristö alamaisuutta ja jäsenyyttä koskien sopi hyvin uuteen käsitteeseen kansakunnasta. 1791 Ranskan perustuslaki kodifioi säännökset, jonka mukaan asuinpaikan lisäksi henkilön tuli joko olla ranskalaisen jälkeläinen tai syntyä Ranskassa, jotta hän olisi Ranskan kansalainen. 1791 perustuslaki erotti Ranskan kansalaiset (*citoyen français*) ja aktiiviset kansalaiset (*citoyen actif*). Ensimmäinen tarkoitti kansalaisuutta modernissa merkityksessään eli kaikkia valtion jäseniä ja jälkimmäinen kansalaisia, joilla oli poliittiset oikeudet. Vallankumouksen aikainen perustuslaki ei tehnyt tätä erottelua, koska sitä kiinnosti vain poliittisiin oikeuksiin liittyvä kansalaisuus. *Code civilin* valmistelun myötä käsitys kansalaisuudesta jäsenyytenä tuli esiin.

¹²² Bauböck & Waldrauch 2006: 485

¹²³ Waldrauch 2006b: 136, 139

¹²⁴ Kuukkala 2000: 27, 84; Austin & Bauder 2012: 22.

¹²⁵ Brubaker 1992: 39–49; Austin & Bauder 2012: 22.

Kansalaisuus yleisenä jäsenyyden käsitteenä erosi vanhemmasta käsityksestä, joka koski poliittista statusta. Nämä kansalaisuuden käsitteet pyrittiin yhdistämään. Ranskalaisilla tuli olla samat kansalaisoikeudet, mutta ulkomaalaisten asema riippui kansainvälisistä sopimuksista. Tämän vuoksi oli tarpeellista määritellä, ketkä ovat kansalaisia ja ketkä eivät. Määrittelyssä apuna toimivat *ius sanguinis* - ja *ius soli* -periaate. Siviililaki otti huomioon sekä tosiasialliset että potentiaaliset jäsenet. Ranskassa oli vallalla periaate, että ranskalaisella on aina aikomus palata Ranskaan (*le Français conserve toujours l'esprit de retour*). Kun kansalaisuuslainsäädäntö oli laaja ja inklusiivinen, taustalla vaikuttivat materiaaliset - väestöön, talouteen ja armeijaan - liittyvät syyt.¹²⁶

1800-luvun lopulla kansalaisuuteen liitettiin nationalismi. Syntyi uusi sana *nationalité*, joka oli poliittisen hallintokoneiston ja etnokulttuurisen yhteisön välinen linkki, joka kiteytyi kansalaisuusperiaatteessa. Kansalainen ja valtio erotettiin toisistaan. Valtio myönsi oikeudellisen kansalaisuuden. Kansallisuus, johon liittyi kansalaisuusperiaate oli eri asia. Kansalaisuus voidaan myöntää kansallisuudesta riippumatta. Kansalaisuusperiaate pyrki yhdistämään oikeudellisen ja poliittisen kansalaisuuden. Aluksi vuonna 1848 *nationalité* oli kansallisuuteen liittyvässä etnisessä merkityksessään, mutta lopulta siitä muovautui oikeudellinen käsite. Kansallisuus etnisessä merkityksessään sotki oikeudellisen määritelmän. 1850-luvun puolivälissä Ranskan valtion jäseniä kutsuttiin *nationaux* ja jäsenyyttä *nationalité*. *Qualité de français* oli etnisesti neutraali termi, joka vastasi oikeudellista kansalaisuuden määritelmää aikaisemmin. Käsitteiden sekoittumisella oli merkitystä ja sillä luultavasti haluttiin korostaa näiden käsitteiden välistä yhteyttä.¹²⁷

Ranskassa *nationalité* on nykyään muodollinen, oikeudellinen side yksilön ja valtion välillä. *Citoyenneté* tarkoittaa puolestaan valtion poliittista jäsenyyttä.¹²⁸ Kansalaisuuskomission raportissa kuitenkin kansalaisuuden sanotaan olevan poliittinen side valtion ja yksilön välillä, joka antaa valtion muodostavalle väestölle jäsenen ominaisuuden.¹²⁹ Henkilö, joka saa kansalaisuuden (*nationalité*) nauttii kaikkia oikeuksia ja velvollisuuksia.

¹²⁶ Brubaker 1992: 86–87, 89–90.

¹²⁷ Brubaker 1992: 98–99.

¹²⁸ Vonk 2012: 19.

¹²⁹ Etre Français aujourd'hui et demain 1988: 28.

sia, jotka on liitetty oikeudelliseen kansalaisuuteen (*qualité de Français*) (CC art. 22). Ranskassa kansalaisuus käsitetään sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Vertikaalinen puoli korostaa velvoitteita, joita valtio voi määrätä alaisilleen. Horisontaalinen puoli eli yhteydet kansanvaltioon, yhteydet maahan ja kansallisvaltion muodostavan väestön suhteet toisiinsa.¹³⁰

Kansalaisuuden käsite on yhteydessä käsitykseen valtiosta. Valtion ja kansalaisuuden käsitteillä hahmotetaan suhdetta poliittiseen järjestykseen. Kansan ja kansalaisuuden merkitys tulivat esille Ranskan vallankumouksen jälkeen 1700-luvulla. Syntyi kansallisvaltioita, joissa vallitsi kansalaisuusperiaate. Tämän periaatteen mukaan kansalainen osallistuu valtion hoitoon. Kansalaisuudesta ja valtiosta on erotettavissa kaksi eri näkemystä. Ensimmäinen individualistinen malli, jossa korostetaan yksilön asemaa ja oikeuksia. Toinen on nationalistinen malli, jossa yksilöä suojellaan ulkopuolisia vastaan. Yksilöllä on velvollisuuksia toisia kohtaan. Yhteinen kieli, kulttuuri ja historia yhdistävät yksilöitä luoden kiintymyksen, joka ei automaattisesti ulotu kansakunnan ulkopuolisiin. Kritiikkiä on esitetty molempia näkemyksiä kohtaan.¹³¹ Ranskalaiset käsittävät kansallisvaltion valtionsa luomuksena kun taas esimerkiksi saksalaiset käsittävät kansallisvaltion valtionsa perustana. Ranska on klassinen sopeutumisen valtio. Sopeutuminen juontaa juurensa jakobiinien perintöön. 1970-luvulta lähtien sopeutumista on kuitenkin alettu kyseenalaistaa.¹³²

2.4.2. Oikeudellinen käsitys kansalaisuudesta Suomessa

Suomessa kansalaisuuden käsitteestä on olemassa vain yksi termi kansalaisuus. Kansalaisuus on määritelty Suomen kansalaisuuslain 2.1 §:n 1 kohdassa seuraavasti: yksilön ja valtion välinen lainsäädännöllinen side, joka määrittää yksilön aseman valtiossa ja jolla määritetään yksilön ja valtion välisiä keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia¹³³.

¹³⁰ Brubaker 1992: 90.

¹³¹ Kuukkala 2000: 84–88.

¹³² Brubaker 1992: 184.

¹³³ Suomen kansalaisuuslaki on käännetty ”nationality act” ja kyseisessä kansalaisuuden määritelmää koskevassa kohdassa käytetään käsitettä ”citizenship”. Käännetty ei-virallinen versio on saatavissa FINLEX-tietokannasta. (<http://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030359.pdf>)

Suomessa kansallisuus tarkoittaa *nationalitya* ei-oikeudellisessa merkityksessä.¹³⁴ Castrén¹³⁵ huomauttaa, että ei-oikeudellisella kansalaisuuden määritelmällä viitataan valtion käsitteeseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen, johon ei ole välttämätöntä liittää oikeuksia tai lainsäädäntöä, koska kyseisen näkemyksen mukaan kansalaisuus ei ole oikeusuhde.

Castrén¹³⁶ on tehnyt seuraavanlaisen määritelmän kansalaisuudesta: Hän erottaa kansalaisuudesta kansainvälisen ja valtiosisäisen puolen¹³⁷. Kansainvälisessä oikeudessa kansalaisuudella tarkoitetaan oikeudellista sidettä, joka yhdistää valtion ja väestön tarkemmin sanoen luonnollisen henkilön¹³⁸. Valtion jäsenet ovat uskollisia ja kuuliaisia ja heille on taattu tietyt valtiolliset oikeudet ja heitä suojellaan toisia valtioita vastaan. Muiden valtioiden olemassaolon vuoksi kansalaisuudella on kansainvälinen puoli. Kansainvälisten velvoitteiden vuoksi Castrén pitää kansalaisuuden kansainvälistä puolta merkittävämpänä kuin valtiosisäistä puolta. Hakapää¹³⁹ yhtyy edellä esitettyyn käsitykseen kansalaisuuden kansainvälisoikeudellisesta puolesta toteamalla, että kansalaisuus määrittää yksilön oikeusaseman kansainvälisessä oikeudessa sitoen yksilön kotivaltion oikeuspiiriin ja antaen hänelle mahdollisuuden turvautua kotivaltion apuun vieraan valtion oikeusloukkauksen johdosta. Öst¹⁴⁰ tiivistää kansalaisuus on statussuhde, josta aiheutuu molemminpuolisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Castrénin¹⁴¹ käsityksen mukaan valtiosisäisessä oikeudessa kansalaisuudella tarkoitetaan ja tutkitaan kansalaisen oikeusasemaa valtiossa. Edellytykset, joilla kansalaisuus saadaan ja kansalaisuudesta seuraavat oikeudet ja velvollisuudet säännellään valtiosisäisessä oikeudessa. Merikosken¹⁴² mukaan ”kansalaisilla tarkoitetaan pysyvillä oikeudellisilla siteillä valtioon kiinnitettyjä yksilöitä, jotka valtiossa nauttivat erityisiä oike-

¹³⁴ Kuukkala 2000: 27–28; Lepola 2000: 35; Bauböck & Waldrauch 2006: 485; Vonk 2012: 20.

¹³⁵ Castrén 1942: 1–2.

¹³⁶ Castrén 1942: 2–4, 6–7, 11.

¹³⁷ Näin tekee myös Öst (1994: 15).

¹³⁸ Ihmisoikeudet tuovat mielenkiintoisen näkökulman kansalaisuuteen kansainvälisestä näkökulmasta, sillä voidaan miettiä, missä määrin kansalainen on kansainvälisen oikeuden subjekti. Yleensä valtiot ovat kansainvälisen oikeuden subjekteja. (Castrén 1959: 142.)

¹³⁹ Hakapää 2010: 237–238.

¹⁴⁰ Öst 1994: 12.

¹⁴¹ Castrén 1942: 2–4.

¹⁴² Merikoski 1970: 23; Kuosma 2003: 212.

uksia, mutta joiden kannettavaksi valtio myös asettaa pääosan olemassaolonsa turvaamiseksi välttämättömistä suorituksista ja rasituksista”.

2.4.3. *Nationality* ja *Citizenship* – sama vai eri käsite?

Muissa kielissä on olemassa kaksi eri käsitettä, jotka vastaavat suomenkielen kansalaisuutta. Englanninkielessä nämä käsitteet ovat *citizenship* ja *nationality*. Ranskankielessä kyseiset termit kääntyvät puolestaan *la citoyenneté* ja *la nationalité*.¹⁴³ *Nationality* mielletään oikeudellisena käsitteenä, jolla tarkoitetaan oikeudellista suhdetta yksilön ja valtion välillä kansainvälisessä merkityksessään. *Citizenship* poliittisena käsitteenä, joka korostaa jäsenyydestä seuraavia oikeuksia ja velvollisuuksia. *National citizenship* on linkki edellä mainittujen käsitteiden välillä. Se on oikeuksien ja velvollisuuksien harjoittamista oikeudellisena jäsenenä. *Citizenship* ja *nationality* on erotettu toisistaan ja niille on annettu useita merkityksiä.¹⁴⁴ Joissakin kansalaisuuslainsäädännöissä *citizenship* viittaa tarkemmin täysi-ikäisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kuten äänioikeuteen, tai oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita voidaan käyttää vain valtion alueella.¹⁴⁵ *Citizenship* korostaa oikeuksien liittymistä kansalaisuuteen. Sillä vasta *citizen* voi tosiasiallisesti toteuttaa noita oikeuksia, joita *nationalitysta* seuraa automaattisesti.¹⁴⁶ Vähemmistö tutkijoista on sitä mieltä, että ero on ja enemmistö pitää termejä synonyymeinä. Öst pohtii, voisiko erottelun olemassa olon tunnustaa, sillä syrjintää koskevissa artikloissa *citizenship* ja *nationality* saattavat ilmetä samassa artiklassa.¹⁴⁷

Tässä tutkimuksessa kansalaisuuden käsite perustuu NATAC-tutkimuksen mukaiseen määrittelyyn *nationalitysta*. Eikä kansalaisuus käsitteiden välillä tehdä eroa. Tämä johdetaan osittain oikeudellisesta lähestymistavasta. Oikeudellisesti kansalaisuus voidaan määritellä siten, että kansalaisuus on oikeudellisesti ja muodollisesti määritelty oikeu-

¹⁴³ Vonk 2012: 19. Castrénin (1942: 3) mukaan kahden käsitteen erottelu on valtio-oikeudellinen. Sillä erotetaan valtio-oikeuksia nauttivat kansalaiset ja ”pelkät kansalaiset”. Samanlainen ero on alamaisten ja todellisen kansalaisen välillä. Alamaisella korostetaan kansalaisuuden alistussuhdetta kotivaltioon. Todellisen kansalaisen kohdalla korostetaan hänelle kuuluvia valtiollisia oikeuksia. Alamainen ja kansalainen voidaan katsoa samaksi käsitteeksi. Vieraskieliset ilmaisut kuvaavat Castrénin mielestä eroa huomattavasti kuin ns. vanhat ilmaisut. Erolla ei ole merkitystä kansainvälisissä suhteissa.

¹⁴⁴ Bauböck & Waldrauch 2006: 481, 485; Handbook on integration 2010: 103–104; Vonk 2012: 19–20.

¹⁴⁵ Bauböck & Waldrauch 2006: 481; Vonk 2012: 20, Asylum & Migration 2014: 54.

¹⁴⁶ Kuukkala 2000: 27–28; Bauböck & Waldrauch 2006: 481.

¹⁴⁷ Öst 1994: 15–16. Tästä esimerkkinä hän mainitsee 1965 syrjintää koskevan sopimuksen artiklan 1 kappaleen 3. Suomeksi kyseisen kappaleen ilmaisut on käännetty kansallisuus ja kansalaisuus (FINLEX).

dellinen side yksilön ja valtion välillä, josta seuraa molemminpuolisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämä määritelmä kattaa sekä kansainvälisen että valtiosisäisen kansalaisuuden määritelmän.¹⁴⁸ Kansalaisuusyleissopimuksen artikla 2 kohta a määrittelee kansalaisuuden (*nationality*) oikeudelliseksi siteeksi yksilön ja valtion välillä, mutta tekee selväksi sen, että kansalaisuudella ei viitata yksilön etniseen alkuperään. *Nationality* katsotaan *citizenshipin* synonyymiksi. Kansalaisuusyleissopimuksen selventävässä raportissa¹⁴⁹ viitataan Nottebohm-tapaukseen, jossa korostetaan kansalaisuuteen liittyviä yhteyksiä oikeudellisen suhteen lisäksi¹⁵⁰.

2.4.4. Euroopan unionin kansalaisuus

Euroopan unioni kansalaisuus on liitetty EU:n jäsenvaltion kansalaisuuteen. Jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on myös unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta, mutta ei korvaa sitä. Unionin kansalaisella on oikeuksia ja velvollisuuksia.¹⁵¹ Suomen ulkomaalaislaissa (301/2004) unionin kansalaisella tarkoitetaan EU:n jäsenvaltion kansalaista (3.1,2 §). Unionin kansalaisen ”vastakohtaksi” voidaan katsoa kolmannen maan kansalainen, joka on muu kuin unionin kansalainen tai muu kuin unionin kansalaiseen rinnastettava kansalainen (ulkomaalaislaki 3.1,2a §). Unionin kansalaiseen rinnastettavia kansalaisia ovat Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset (3.1,2 §). Unionin kansalaisuus vaikuttaa ulkomaalaisen oikeusasemaan Suomessa. Unionin kansalaiset ovat paremmassa asemassa kuin EU:n ulkopuolelta tulevat ulkomaalaiset.

Tämä uusi kansalaisuuden muoto on luonut ihmisryhmän, jonka ei katsota olevan maahanmuuttajia. Jaottelu omiin kansalaisiin ja ulkomaalaisiin ei ole enää ainoa vaihtoehto.¹⁵² Unionin kansalaisuus on identiteetin yhdistelmä oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Se ei ole täysin kansallinen, muttei myöskään kosmopoliittinen.¹⁵³ EU:n kansalaisia on

¹⁴⁸ Lepola 2000: 34; Bauböck & Waldrauch 2006: 481, 485; Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006: 15.

¹⁴⁹ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappaleet 22 & 23.

¹⁵⁰ Ks. Luku 3.5.

¹⁵¹ Ks. Lisää unionin kansalaisuudesta ja siihen liittyvistä oikeuksista esim. Kuukkala 2000; Kuosma 2003: 237–238; Rosas 2005.

¹⁵² Nykänen 2013: 115.

¹⁵³ Kuukkala 2000: 29.

kohdeltava yhdenvertaisesti (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)¹⁵⁴ art. 9, 18, 20 & 23). Kolmannen maan kansalaisten maahantuloa ja oleskelua EU:n alueella on säädelty erikseen (SEUT art. 70–80).

Unionin kansalaisella on liikkumisvapaus unionin alueella, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kyseisen valtion kansalaisen kanssa, oikeus saada suojelua toiselta jäsenvaltiolta maassa, jossa kansalaisuusvaltiolla ei ole edustusta, oikeus vedota Euroopan parlamenttiin, oikeus käännyä Euroopan oikeusasiamiehen, unionin toimielinten ja neuvoa-antavien elinten puoleen perussopimusten kielillä. (SEUT art. 20 ja sopimus Euroopan unionista¹⁵⁵, SEU art. 9) Unionin kansalaisen velvollisuuksia ei ole yksilöity perussopimuksissa.

2.4.5. Kokoavia näkökulmia kansalaisuudesta

Kansalaisuudella on useita ulottuvuuksia ja sitä voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Se voidaan määritellä oikeudellisesti, poliittisesti, sosiaalisesti, kulttuurillisesti, psykologisesti, moraalisesti ja symbolisesti.¹⁵⁶ Kansalaisuudesta on erilaisia käsityksiä.¹⁵⁷ Pluralismi, liberalismi, demokratia ja sosiaalinen hyvinvointi ovat tärkeitä periaatteita, joiden pohjalta kansalaisuus saa eri merkityksiä.¹⁵⁸ Kansalaisuus on sidottu kansallisen identiteetin ja kansallisvaltion käsitteisiin. Oikeudellinen kansalaisuuden määrittelemisen johtaa kysymyksiin ideologisiin kysymyksiin kuulumisesta valtioon.¹⁵⁹ Kuuluminen käsitetään erilailla eri valtioissa. Maahanmuuttajat voidaan nähdä taloudellisesti ja kulttuurillisesti osallistuvina, suvaitsevaisuutta ja monimuotoisuutta lisäävänä voimavarana. Toisaalta maahanmuuttajien sopeutumattomuus, kulttuurillisen heterogeenisyyden vaarantuminen, maahanmuutosta aiheutuvat kustannukset ja fundamentalistinen islamin

¹⁵⁴ 26.10.2012 Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL) C326 s. 57

¹⁵⁵ 26.10.2012 EUVL C326 s. 20

¹⁵⁶ Lepola 2000: 34–35; Sawyer 2011: 69; Selkälä 2013: 40–42.

¹⁵⁷ Öst 1994: 15; Kuukkala 2000: 27–28; Lepola 2000: 35; Bauböck & Waldrauch 2006: 485; Austin & Bauder 2012: 22–24; Vonk 2012: 20.

¹⁵⁸ Bauböck 1995: 7–8.

¹⁵⁹ Brubaker 1992: 182.

harjoittaminen ja etnisten ryhmien väliset konfliktit tuovat esille toisen puolen maa-hanmuutosta.¹⁶⁰

Idealistisesti ajateltuna kansalaisuus antaa alueella asuville henkilöille lain mukaan yhteiset säännöt, edut, oikeudet ja velvollisuudet. Kansalaisuus yhdistää henkilöt toisiinsa ja valtioon yhteiskuntaluokasta, statuksesta tai paikallisesta identiteetistä huolimatta. Toisaalta kansalaisuus luo eroja kansalaisten ja ei-kansalaisten välille. Tietyt henkilöt eivät olekaan oikeutettuja hyötymään kaikista kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista vanhempiensa kansalaisuuden, syntymäpaikkansa tai toisen kansalaisuuden vuoksi.¹⁶¹ Kansalaisuuteen liittyy ajatukset jäsenyydestä, jakamattomuudesta, muuttumattomuudesta, kansalaisoikeuksista ja muodollisuudesta eli kansallisuus pitää erottaa tästä käsitteestä¹⁶². Kansalaisuuden jakamattomuus ja muuttumattomuus jää usein huomiotta. Kansalaisuutta ei voi saavuttaa tai menettää osittain. Se ei voi väliaikaisesti raueta ja uudelleen herätä¹⁶³. Kansalaisuus ei ole riippuvainen oikeuksien olemassa olostakaan kansainvälisessä merkityksessään.¹⁶⁴ Moderniin kansalaisuuteen liitetään käsitykset poliittisesta osallistumisesta, jäsenyydestä ja oletus tasa-arvosta. Kansalaisuus on poliittinen ja oikeudellinen suhde valtion ja kansalaisen välillä. Se määrittelee oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä. Kansalaisuus on myös juridinen käsite, joka määrittelee kansalaisen oikeuksien sisällön.¹⁶⁵

Kansalaisuuteen liittyy usein käsitesekaannuksia, joita aiheuttavat kieli, kansalaisuuteen liitetyt oikeudelliset ja poliittiset merkitykset. Kansalaisuus käsitetään usein paikallisesa ja historiallisessa kontekstissa, jonka vuoksi näkemykset kansalaisuudesta vaihtelevat. Mannermaisessa traditiossa ero käsitteiden välillä on usein selkeä.¹⁶⁶ Spiron¹⁶⁷ mukaan kansalaisuus on muotoutumassa uudelleen kansainvälisessä merkityksessään. Kansalaisuutta ei käsitetä identiteettinä vaan oikeuksien yhteydessä. Samalla kehitys on mennyt *nationality* -käsitteestä *citizenship* -käsitteen suuntaan. Se mitä vaikutuksia tällä

¹⁶⁰ Brubaker 1992: 75–76.

¹⁶¹ Sawyer 2011: 69.

¹⁶² Castrén 1959: 162.

¹⁶³ Tässä ei huomioida kansalaisuuden uudelleen saamista, joka on mahdollista, mutta silloinkin kansalaisuus joko on tai se ei ole.

¹⁶⁴ Castrén 1942.

¹⁶⁵ Kuukkala 2000: 27–28.

¹⁶⁶ Castrén 1942: 2–4; Sainio 1959: 44; Öst 1994: 12; Vonk 2012: 19.

¹⁶⁷ Spiro 2011: 3–5.

kehityksellä on, ei ole vielä selvää. Spiro veikkaa, että kansalaisuuden merkitys voi vähentyä ja valtion luonne muuttua, jos oikeus kansalaisuuteen saa enemmän jalansijaa.

Tässä tutkimuksessa esitetyt määritelmät osoittavat sen, että ei ole olemassa vai kansalaisia ja ulkomaalaisia, vaikka kaikkia asemaan liittyviä statuksia ei ole ollut mahdollista käsitellä. Unionin kansalaiset ovat eri oikeusasemassa kuin kolmannen maan kansalaiset. Esimerkiksi Suomen Ahvenanmaa ja Ranskalle kuuluva Uusi-Kaledonia ovat alueita, joilla on oma alueellinen ”kansalaisuus”, jolla tarkoitetaan esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain (16.8.1991/1144) 6–12 §:ssä säädettyä kotiseutuoikeutta.¹⁶⁸ Suomen kansalaisuus on aikaisemmin ollut alueellinen kansalaisuus. Venäjän ja Ruotsin vallan aikojen historiallinen vaikutus heijastuu Ahvenanmaan kotiseutuoikeuteen.¹⁶⁹

2.5. Kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeusaseman suhde kansalaistamiseen

Kansalaisuuden sisältö vaihtelee eri valtioissa eri aikoina valtion oikeudellisista säännöksistä riippuen. Kansalaisuudella ei siten ole olemassa määrättyä muuttumatonta sisältöä. Sen merkitys muuttuu valtioiden mukana, ei ole ihme, että kansalaisuuden määritelmästä ei ole päästy yhteisymmärrykseen.¹⁷⁰ T.H. Marshallin¹⁷¹ mukaan, että kansalaisuus kehittyy oikeuksien mukana. Hän erottaa kolme vaihetta kansalaisuuden ja oikeuksien kehittymisestä. Ensimmäisenä kehittyivät kansalaisoikeudet, jotka ovat välttämättömiä yksilölliselle vapaudelle ja lailliselle tasa-arvolle. Tämän jälkeen kehittyivät poliittiset oikeudet, joiden jälkeen kolmantena kehittyivät sosiaaliset oikeudet osittain poliittisten oikeuksien kanssa päällekkäin.¹⁷²

Kansalaisuuden merkityksen sanotaan vähentyneen, mutta kansalaisuudella on yhä merkitystä¹⁷³. Listerin¹⁷⁴ mielestä kansalaisuudella on edelleen merkitystä erityisesti poliittisen vaikuttamisen ja sosiaalisen solidaariuden vuoksi. Ihmisoikeuksien merkityksen nousun vuoksi, jotkut tutkijat väittävät, että asuinpaikalla on tärkeämpi normatiivi-

¹⁶⁸ Fagerlund 2006: 152, 173, 179–180; Kochenov 2010a.

¹⁶⁹ Fagerlund 2006: 179.

¹⁷⁰ Castrén 1942: 2–4, 46.

¹⁷¹ Marshall 1950.

¹⁷² Kuukkala 2000: 28–29; Austin & Bauder 2012: 22; Selkälä 2013: 42–44.

¹⁷³ Spiro 2012: 2–3.

¹⁷⁴ Lister 2010: 175, 181–183, 185–189.

nen merkitys kuin kansalaisuudella. Tämän näkemyksen mukaan ero kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä ei ole suuri. Euroopassa kehityksen taustalla on ihmisoikeussopimusten implementointi valtion tasolla ylikansallisessa muodossa

Kansalaisuuteen liittyy molemminpuolisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudetkin on jaettavissa kansainvälisiin ja valtionsisäisiin. Tämä voidaan nykyään nähdä jakona perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtiot päättävät kansalaisilleen myöntämät perusoikeudet ja velvollisuudet. Kansalaisuuteen liittyy kansainvälisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka eivät ole riippuvaisia valtionsisäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista.¹⁷⁵ Kansalainen on yksilö, jota diplomaattisesti suojellaan valtion taholta muiden valtioiden oikeusloukkauksia kohtaan. Kansalaiset ovat tasa-vertaisia keskenään ja heillä on kyky käyttää heille myönnettyjä oikeuksia.¹⁷⁶ Valtioilla on velvollisuus hyväksyä kansalaiset maaperällään ja kielto karkottaa kansalaisia.¹⁷⁷ Kansalaisella on uskollisuudenvelvollisuus valtiota kohtaan.

Suomen kansalaisen velvollisuuksiin kuuluu maanpuolustusvelvollisuus (PeL 127 §) ja asevelvollisuus asevelvollisuuslain (28.12.2007/1438) 2 §:n mukaisesti.¹⁷⁸ Tiettyt valtionsisäiset oikeudet eli perusoikeudet on yleensä varattu vain kansalaisille. Näitä ovat muun muassa poliittiset oikeudet ja täydellinen liikkumisvapaus (PeL 14.1 §, PeL 9.3 §, PeL 53 §). Kansalaisuutta koskevissa asioissa on huomioitava yksilön perustavanlaatuiset ihmisoikeudet¹⁷⁹. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS)¹⁸⁰ ei suoraan sääntele kansalaisuudesta, mutta sillä voi olla merkitystä kansalaisuuteen liittyvissä asioissa. Tärkeimmät artikkelit, jotka tulee huomioida ovat kidutuksen kielto (EIS 3 art.), oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (EIS art. 6), oikeus nauttia yksityis- ja perhelämän kunnioitusta (EIS 8 art.) ja syrjinnän kielto (EIS 14 art.). Lisäksi tulee huomioida neljännen lisäpöytäkirjan artikla 4, joka koskee ulkomaalaisten joukkokarkotuksen

¹⁷⁵ Castrén 1942: 2–3.

¹⁷⁶ Kuukkala 2000: 29; Asylum & Migration 2014: 54.

¹⁷⁷ Asylum & Migration 2014: 54.

¹⁷⁸ Castrén 1942: 5–6; Kuosma 2003: 5–6.

¹⁷⁹ Explanatory Report on European Convention on Nationality 29 kappale.

¹⁸⁰ Asetus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 23.5.1990/19 (SopS 19/1990).

kieltoa.¹⁸¹ Ranskan kansalaisuudesta seuraa tärkeitä oikeudellisia seurauksia, jotka ovat lähes tuloon samat kuin Suomessa.¹⁸² Ranskassa perustuslakiin (Constitution 4.10.1958) kuuluu johdannon (*préambule*) mukaan ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus (Déclaration des droits de l’homme et du citoyen) vuodelta 1789. Lisäksi kansalaisoikeudet (*des droits civils*) on kirjattu siviililain artiklasta 7 artiklaan 15.

Castrénin mukaan ulkomaalaisen oikeusasema on yleisen kansainvälisen oikeuden ja voimassaolevien valtiosopimusten varassa.¹⁸³ Perus- ja ihmisoikeuksien kehitys on parantanut ulkomaalaisten oikeusasemaa¹⁸⁴. Suomessa ulkomaalaisten asemaa on parannettu 1990-luvulla jo ennen perusoikeusuudistusta. Kehityksen taustalla oli liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeusuudistus viimeisteli ulkomaalaisen oikeusaseman Suomessa lähes kansalaisuuden oikeusasemaan vastaavaksi, kun perusoikeudet laajennettiin koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäytöpiirissä olevia.¹⁸⁵ Kriittisemmän kannan mukaan kansainvälistyminen ei ole merkinnyt suurta murrosta ulkomaalaisoikeuden peruslähtökohdissa: ”ulkomaalainen on yhä muukalainen, se toinen.”¹⁸⁶

Yhden näkökulman mukaan oikeudelliset hyödyt kansalaistamisessa ovat rajallisia, sillä pitkään maassa asuneen ja kansalaisen oikeudet ovat Euroopassa lähellä toisiaan. Kansalaisen status ei tuo merkittävää muutosta ulkomaalaisen elämässä eikä kansalaisen statuksella ole siten suurta merkitystä valtionkaan intressien kannalta. Potentiaalisilla kansalaisilla on enemmän merkitystä valtiolle, kuin tosiasiallisilla kansalaisilla. Ulkomaalaisilla on poliittisesti ja oikeudellisesti suojeltu valtion jäsenyys, mutta ei täyttä kansalaisuutta. Materiaaliset hyödyt kansalaisuuslain muuttamisella ovat usein pienet, mutta symboliset ja moraaliset hyödyt ovat merkittävät.¹⁸⁷ Pysyvästi Suomessa asuva ulkomaalainen voi esimerkiksi vapaasti työskennellä ja opiskella. Sosiaaliset edut on Suomessa kytketty pääsääntöisesti Suomessa asumiseen eikä kansalaisuuteen.¹⁸⁸

¹⁸¹ Explanatory Report on European Convention on Nationality 16 kappale.

¹⁸² Senat Rapport n° 331: 8–9.

¹⁸³ Castrén 1959: 143.

¹⁸⁴ Broms 1978: 284–313; Scheinin 1997; Stenman 1996.

¹⁸⁵ Lepola 2000: 126–146, 73–184.

¹⁸⁶ Pirjatanniemi 2014: 971.

¹⁸⁷ Brubaker 1992: 181–182.

¹⁸⁸ HE 235/2002 vp s. 20.

OECD:n ja ACIT:n raporttien¹⁸⁹ mukaan maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet kansalaisuuden ovat yleensä paremmassa asemassa kuin ei-kansalaiset maahanmuuttajat. Ero on erityisen suuri kansalaistettujen ja kolmansista maista tulevien välillä. Kansalaistetut ovat usein työllistyneet, työ vastaa paremmin koulutusta, asuvat paremmin ja vähemmän maksuvaikeuksia asumiseen liittyen.¹⁹⁰ Kolmannen maan kansalaiset hyötyvät kansalaisuuden saamisesta eniten ja hakevat useimmiten kansalaistamista, sillä esimerkiksi työnantajat olettavat, että kansalaisuuden saaneet ovat paremmin integroituneet ja hallitsevat paremmin kielen. Kansalaistaminen on hyödyllinen integraatiota parantava tekijä, jota tulee kuitenkin käyttää varovaisesti, ettei siitä seuraisi kansalaisuuden ”devalvaatiota”. Kansalaistamista ja maahanmuuttoa koskevan politiikan tulee sen vuoksi olla tasapainossa. Kansalaisuuden myöntäminen on tapa integroida pitkään maassa asunut ulkomaalainen tai vahvistaa hänen integroitumisensa.¹⁹¹

Maahanmuuttajien integroituminen voidaan hoitaa statuksesta toiseen siirtymällä eli kansalaistamalla tai muuttamalla ulkomaalaisen ja kansalaisen oikeusaseman tai statuksen välistä eroa pienemmäksi. Kansalaisen ja ulkomaalaisen välistä eroa voidaan häivyttää esimerkiksi kaksoiskansalaisuudella ja vakituisesti maassa asumalla. Kansalaistamisessa pitäisi huomioida, että kyseessä on kahden valtion, kansalaisuusvaltion ja asuinvaltion, intressit henkilöä kohtaan. Harkinnanvarainen ja valinnainen kansalaistaminen lähentävät yksilön ja valtion intressejä kansalaisuutta koskien. Ensiksi mainitussa valtiolla on viimekätinen valta päättää, kun taas jälkimmäisessä korostuu yksilön valinnanvapaus.¹⁹²

Käsitykset maahanmuutosta, kansalaisuudesta ja kansalaistamisesta kuvaavat sitä, että eri valtiot näkevät kotoutumisen erilaisilla. Ensimmäisen mallin valtiolla on halu pois sulkea ulkomaalainen vaikutus. Kansalaisuus nähdään kansallispainotteisena käsitteenä, joka määritellään kulttuuriin ja etnisyyteen perustuvasti. Valtiossa ei ole siirtomaatausta eikä niistä muuttaneita henkilöitä. Valtiossa on ollut vierastyöläisiä toisen maail-

¹⁸⁹ OECD 2011; Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013.

¹⁹⁰ Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 17.

¹⁹¹ OECD 2011: 17, 20, 48–50, 66.

¹⁹² Bauböck 1995: 9–10, 25–26.

mansodan jälkeen. Ulkomaalaisen oikeusasemaa on pikkuhiljaa parannettu. Kansalaisuuden saaminen on vaikeampaa ja se perustuu *ius sanguinis* -periaatteeseen. Siirtolaisuus käsitetään väliaikaisesti. Esimerkkinä tällaisesta valtiosta ovat Saksa, Sveitsi ja Itävalta.¹⁹³ Mielestäni Suomi voisi kuulua myös ensimmäisen mallin valtioksi. Toisen mallin valtio näkee kansalaistamisen kotoutumisen luonnollisena tuloksena. Siirtolaisuus nähdään yhdensuuntaisena liikkeenä ja pysyvänä ilmiönä. Ulkomaalaisena voi halutessaan olla loputtomiin. Kansalaisuuden saaminen on helppoa ja perustuu usein *ius soli* -periaatteeseen. Maassa olevien ulkomaalaisten oikeusasemaa ei haluta parantaa, koska se heikentää alttiutta hakea kansalaisuutta. Ulkomaalainen integroituu oikeuksien osalta vasta kansalaisuuden saatuaan. Ranska on tyypillinen esimerkkivaltio tästä mallista.¹⁹⁴ Ranskassa kansalaisuuden saaminen on välineellinen ilmiö, ei-pyhä statuksen vaihtaminen. Kansalaisuus on erotettu oikeudellisessa mielessä poliittisen lojaaliuden ja kulttuurillisen kuulumisen ulottuvuuksista. Kansalaistaminen käsitetään pelkästään oikeudellisen statuksen muuttamisena eikä sitä oman luonnon, poliittisen ja kulttuurillisen identiteetin vaihtamisena.¹⁹⁵ Ranskassa maahanmuutto nähdään pysyvänä ilmiönä ja kansalaistaminen on toivuttu pysyvän asettumisen tulos.¹⁹⁶ Kolmatta mallia kutsutaan normatiiviseksi lähestymistavaksi. Se on sekoitus edellä mainittuja malleja. Oikeudet perustuvat kansalaisuuteen eivät statukseen. Integraatio on tapahtunut oikeuksien osalta. Kansalaistamisella on tärkeä rooli, mutta se ei ole ainoa kotoutumisen keino. Ulkomaalaisen oikeusaseman parantaminen on toinen kotoutumisen keino. Kaksoiskansalaisuuteen suhtaudutaan hyväksyvästi.¹⁹⁷ Kochenov¹⁹⁸ näkee kansalaistamisen eli valtion sisäisen prosessin vain tapana saavuttaa unionin kansalaisuus eri tavoin. Tulevaisuudessa onkin mielenkiintoista nähdä, mikä on jäsenvaltion ja unionin kansalaisuuden välinen suhde ja merkitys. Ranska ja Suomi ovat molemmat siirtymässä kolmannen mallin valtioiksi. Taustalla vaikuttaa varmasti Euroopan integraatio.

¹⁹³ Bauböck 1995: 29–31.

¹⁹⁴ Bauböck 1995: 30–31.

¹⁹⁵ Brubaker 1992: 78.

¹⁹⁶ Brubaker 1992: 77; Bauböck 2006: 15.

¹⁹⁷ Bauböck 1995: 30.

¹⁹⁸ Kochenov 2010b.

3. EUROOPPALAINEN KANSALAIUUUTTA KOSKEVA YLEISSOPIMUS JA KANSALAIUUUTEEN JA KANSALAIUUAMISEEN LIITTYVÄT PERIAATTEET

Euroopan integraation ja unionin kansalaisuuden vuoksi valtiosisäinen käsitys kansalaisuudesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä vaikuttaa myös muihin jäsenmaihiin. Tämän vuoksi maahanmuuttoa, pakolaisia ja kansalaisuutta koskevia sääntöjä on haluttu harmonisoida. Harmonisointi koskee erityisesti Britanniaa, Ranskaa ja Saksaa. Ranskassa kansalaisuuslainsäädäntöä on haluttu tuoda lähemmäs naapurivaltioiden sääntelyä. Euroopan unioni on jättänyt kansalaisuutta koskevat asiat koskematta ennen kansalaisuusyleissopimusta.¹⁹⁹

Eurooppalaisen kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen eli kansalaisuusyleissopimuksen johdannossa mainitaan, että sopimuksen tavoitteena on saada yhtenäisyyttä sopimuksen osapuolten välille. Siinä on huomioitu ja kodifioitu aikaisemmin tehdyt kansainväliset sopimukset, jotka koskevat kansalaisuutta, monikansalaisuutta ja kansalaisuudettomuutta. Kansalaisuusyleissopimuksen johdannosta ilmeneviä huomion arvoisia periaatteita ovat valtion ja yksilön edun huomioiminen, kansalaisuudettomuuden välttäminen, syrjinnän välttäminen, EIS:n artiklan 8 mukainen perhe-elämän kunnioitus ja monikansalaisuuteen kansainvälisesti hyväksyvästi suhtautuminen. Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinut kansalaisuusyleissopimuksen ja Ranska on allekirjoittanut sen.

3.1. Valtion suvereenius, mielivallankielto, syrjinnänkielto ja kansalaisuuden itsenäisyys suhteessa puolisoon

Kansalaisuusyleissopimuksen artiklassa 3 on ensimmäiseksi määritelty valtion toimivaltaa. Jokainen valtio saa itse määrätä omassa sisäisessä lainsäädännössään, ketkä ovat sen kansalaisia. Muut valtiot hyväksyvät tämän, kun sääntely on kansainvälisten yleissopimusten, kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisesti hyväksytyjen kansalaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden mukainen. Artiklan 2 kohdassa d mainittu sisäinen lainsä-

¹⁹⁹ Brubaker 1992: 179–180.

däntö kattaa säännökset ja käytännön. Tämä artikla on perujaan Haagin 1930 vuoden sopimuksen²⁰⁰ 1 artiklasta ja se kuvaa yleisesti valtion suvereeniutta kansalaisuutta koskevista asioissa.²⁰¹ Valtion suvereeniteetti koskee kansalaisuuden myöntämistä, kansalaisuuden menettämistä ja kaksoiskansalaisuuden hyväksymistä²⁰². Ei ole olemassa säännöstä, joka pakottaisi valtion myöntämään kansalaisuuden²⁰³. Valtion suvereenius näkyy kansalaisuuden myöntämistä koskevista asioista samanlaisena kuin pakolaisi-
keuden turvapaikkaa koskevista asioissa. On olemassa oikeus hakea turvapaikkaa, mutta ei oikeutta saada turvapaikkaa. Valtiolla ei ole edes kansalaisuudettomuustilanteessa velvollisuutta myöntää kansalaisuutta yksittäiselle henkilölle.²⁰⁴ Ihmisoikeudet eivät periaatteessa rajoita valtion oikeutta valita kansalaisensa. Kansalaisuus on vapaaehtoista. Toisten valtioiden kansalaisia ei voi kansalaistaa ilman heidän suostumustaan, koska se rikkoisi yksilön itsemääräämisoikeutta.²⁰⁵ KHO 2014:117 mukaan tietyn valtion kansalaisuuden vastaanottaminen pakottamalla voisi merkitä yksityiselämän loukkaamista.²⁰⁶ Valtion harkintaa rajoittaa se, että päätöksenteossa tulee huomioida yksilön ja valtion etu.²⁰⁷

Kansalaisuusyleissopimuksen 5 artiklan mukaan kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka perustuvat syrjintään. Kansalaisia ei saa syrjiä sen perusteella ovatko he saaneet kansalaisuuden syntymän perusteella vai myöhemmin. Syntyperäisiä ja kansalaistettuja kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Tämänkin taustalla vaikuttavat vanhemmat sopimukset kuten New Yorkissa 21.12.1965 tehty kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus²⁰⁸ ja New Yorkissa 18.12.1979 hyväksytty kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus²⁰⁹. Artiklassa 4 mainitaan vielä, ettei avioliiton solmiminen tai purkautuminen ul-

²⁰⁰ Haagissa 13.4.1930 tehdyn sopimuksen, joka koskee tiettyjä kansalaisuuslakien konflikteja (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, Kansainliiton sopimussarja vol. 179, s. 89, No. 4137)

²⁰¹ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 28.

²⁰² OECD 2011: 66.

²⁰³ Öst 1994: 22.

²⁰⁴ Pirjatanniemi 2014: 955.

²⁰⁵ Öst 1994: 21.

²⁰⁶ Pirjatanniemi 2014: 968–969.

²⁰⁷ Spiro 2011: 43–44.

²⁰⁸ Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta 13.8.1970/37 (SopS 37/1970)

²⁰⁹ Asetus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaan tulosta 4.10.1986/68 (SopS 68/1986).

komaalaisen kanssa saa vaikuttaa automaattisesti puolison kansalaisuuteen. Puolison kansalaisuuden saamisella tai menettämällä avioliiton aikana ei myöskään saa olla automaattista vaikutusta toisen puolison kansalaisuuteen avioliiton. Tämän taustalla vaikuttaa New Yorkissa 20.2.1957 tehty avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskeva yleissopimus²¹⁰. Edellä mainitun sopimuksen mukana on tullut periaate, jonka mukaan aviovaimolla on itsenäinen asema suhteessa kansalaisuuteen. Aikaisemmin suosittiin periaatetta, jonka mukaan perheellä oli yhtenäinen kansalaisuus.²¹¹ Kansalaisuusyleissopimuksen 4 artikla koskee puolisoita yleensä. Erottelua miehen ja naisen välillä ei ole tehty.²¹²

3.2. Oikeus kansalaisuuteen, kansalaisuudettomuuden välttäminen, oikeusturva ja hyvä hallinto

Seuraavat periaatteet ilmenevät kansalaisuusyleissopimuksen artiklasta 4. Nämä periaatteet ilmenevät myös vanhemmista kansainvälisistä sopimuksista. Ensimmäisenä on oikeus kansalaisuuteen ilmenee, joka on mainittu ensimmäisen kerran YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (10.12.1948) ja sen 15 artiklan 1 kappaleessa. Siihen liittyy läheisesti kieltä riistää kansalaisuus mielivaltaisesti sekä oikeus vaihtaa kansalaisuutta (2 kappale). Kyseinen julistus velvoittaa YK:n jäsenvaltioita moraalisesti, poliittisesti ja tavanomaisoikeudellisesti.²¹³ Myös kansalaisuusyleissopimus sisältää mielivallan kiellon, jos kansalaisuus otetaan pois (4 art.). Kansalaisuusyleissopimuksen 4 artiklan mukaan kansalaisuudettomuutta tulee välttää. New Yorkissa 28.9.1954 valtiottomien henkilöiden oikeusasemaan koskeva yleissopimus²¹⁴ ja New Yorkissa 30.8.1961 kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus²¹⁵ liittyvät erityin läheisesti kansalaisuudettomuuden välttämisen periaatteeseen. Valtioiden kansalaisuuslainsäädännöt poikkeavat toisistaan ja aiheuttavat oikeudellisen välitilan, jossa kan-

²¹⁰ Asetus avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 13.8.1968/32 (SopS 32/1968); Öst 1994: 21.

²¹¹ Broms 1978: 221–222.

²¹² Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 38.

²¹³ Öst 1994: 22; Kuosma 2003: 5, 211.

²¹⁴ (SopS 80/1968)

²¹⁵ Tasavallan presidentin asetus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 5.11.2008/97 (SopS 97/2008).

salaisuudettomuus on mahdollista. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on solmittu kansainvälisiä sopimuksia.²¹⁶

Oikeus kansalaisuuteen on kirjoitettu kansalaisuusyleissopimukseen, koska se ilmaisee positiivisessa muodossa velvollisuuden välttää kansalaisuudettomuutta. Näillä on läheinen yhteys. Tärkeää on huomata, että tällainen oikeus on olemassa. Yleistä oikeutta tiettyyn kansalaisuuteen ei kuitenkaan ole, vaan oikeus tietyn valtion kansalaisuuteen määräytyy kunkin valtion lainsäädännössä valtion suvereeniuden vuoksi.²¹⁷ Kansalaisuudettomuuden välttämistä on tullut osa kansainvälistä tapaoikeutta. Kansalaisuudettomuuden välttämistä koskeva yleissopimus säätelee periaatteen soveltamista.²¹⁸ Aikaisemmin kansainvälinen oikeus määritteli keitä valtio ei saa pitää omina kansalaisinaan ja milloin yksilöllä ei ollut riittäviä siteitä valtioon. Nykyään sääntely on menossa siihen suuntaan, että keitä valtioiden on pidettävä kansalaisinaan.²¹⁹ Oikeus kansalaisuuteen näyttää muuttuneen siihen suuntaan, että tavanomaisesti maassa asuvilla tulisi olla pääsy kansalaisuuteen²²⁰. Pääsy kansalaisuuteen asettaa ihmisoikeudet ja valtion oikeuden määrätä kansalaisuuden saamisen edellytyksistä vastakkain, ainakin siinä suhteessa, että saamisen edellytykset ovat kohtuuttomia tai rajoittavia tiettyjä ihmisryhmiä kohtaan.²²¹ Tämä kansalaisuuteen pääsyn mahdollisuuden periaate on huomattavissa myös kansalaisuusyleissopimuksesta. Valtioiden pitää säätää mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti maassa. Kansalaistamisen edellytyksenä ei saa olla yli kymmenen vuoden asumisaika ennen hakemuksen jättämistä (kansalaisuusyleissopimus 6 art. 3 kappale). Tämä rajoittaa valtion suvereeniutta mielivallan kiellon ohella, kun ajatellaan kansalaistamista. Valtio voi asumisen lisäksi säätää muita perusteltuja ja oikeutettuja edellytyksiä kansalaistamiselle erityisesti koskien integroitumista.²²² Kansalaisuusyleissopimuksesta ei ilmene muita kriteereitä kansalaistamiselle kuin asumisajan maksimikesto.²²³

²¹⁶ Pirjatanniemi 2014: 955.

²¹⁷ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 32.

²¹⁸ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 33.

²¹⁹ Spiro 2011: 44.

²²⁰ Ks. Kansalaisuusyleissopimus art. 6 (3).

²²¹ Spiro 2011:43, 49.

²²² Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 51.

²²³ Hailbronner 2006: 60.

Oikeus kansalaisuuteen herättää monia kysymyksiä. Onko kyseessä oikeus olla kansalainen, oikeus säilyttää kansalaisuus vai oikeus saada kansalaisuus? Mikä on kyseisen oikeuden sisältö ei ole vielä selvää. Tähän vaikuttaa valtion ja yksilön intressit ja niiden painoarvon muuttuminen. Ratkaisussa KHO 2014:117 todetaan, että Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät turvaa oikeutta kansalaisuuden saamiseen, vaikka oikeus kansalaisuuteen on kirjattu ihmisoikeussopimuksiin

Kansalaisuusyleissopimus säätelee myös kansalaisuuteen liittyvästä menettelystä. Vaatimuksena on hakemusten käsittely kohtuullisessa ajassa (art. 10), päätöksen perustelevuus (art. 11), oikeus muutoksenhakuun (art. 12) ja kohtuulliset maksut (art. 13). Suomen kansalaisuuslain 1.2 §:stä ilmenee jo mainittuja periaatteita, kuten yksilön ja valtion edun huomioiminen, kansalaisuudettomuuden välttäminen, lisäksi siinä mainitaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteiden edistäminen ja toteuttaminen kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Kansalaisuusyleissopimuksesta ilmenevät menettelyä koskevat edellytykset on liitettävissä hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Se, missä määrin hyvää hallintoa ja oikeusturvaa tulee soveltaa kansalaisuuteen liittyvissä asioissa, jää kuitenkin mielestäni vielä suurimmalta osin valtion sisäisen lainsäädännön määriteltäväksi. Ei voida tehdä suoraa johtopäätöstä siihen, että esimerkiksi hyvä hallinto olisi kansalaisuuteen liittyvä kansainvälinen periaate, vaikka se eurooppalaisella tasolla se olisikin ilmeinen seikka.

3.3. Yksilön etu ja valtion etu punninnassa

Vanhat kansalaisuutta koskevat säännöt suunniteltiin estämään kansalaisuutta koskevat valtioiden väliset konfliktit. Ne saattoivat rajoittaa kansalaisuuden määräytymistä koskevaa päätösvaltaa. Niiden tarkoituksena oli hyödyttää valtiota, ei yksilöä. Tämä oli linjassa sen kanssa, että kansainvälisellä oikeudella pyrittiin säätämään järjestystä valtioiden kesken. Kansainvälinen oikeus suojeli valtion autonomiaa suvereeniuden nimissä. Kansalaisuutta koskeva sääntely on ollut valtion suvereeniuden ydin, mutta vaikuttaa siltä, että edes kansalaisuus ei ole immuuni kansainvälisen oikeuden normeille.²²⁴

²²⁴ Spiro 2011: 93–94.

Maahanmuuttoon ja kansalaistamiseen liittyvä keskeinen periaate on valtion suvereni-
teetti. Valtiolla on oikeus päättää kuka ja millä edellytyksillä saa tulla maahan ja oles-
kella maassa.²²⁵ Valtio päättää myös alueella oleskelevien ulkomaalaisten kohtelusta.
Tämä oikeus juontaa juurensa näkemyksestä, jonka mukaan maahanmuutolla ja valta-
väestön turvallisuudella on läheinen suhde²²⁶. Tämän intressin vuoksi valtiolla on oike-
us kontrolloida maahanmuuttoa. Ihmisoikeudet ja muut kansainväliset velvoitteet ovat
vahvistaneet yksilön asemaa suhteessa valtioon. Yksilön oikeusasema on parantunut.
Yksilö ei ole pelkkä maahanmuuttokontrollin kohde. Toisaalta turvallisuusnäkökulma
on korostunut esimerkiksi kansainvälisen rikollisuuden torjunnan kohdalla. Tämä puoli
taas korostaa yksilöä turvallisuuden nimissä tehtyjen kontrollitoimien kohteena. Jännite
yhteisön ja yksilön intressien välillä on maahanmuuton sääntelyn ydintä ja se ilmenee
oikeustapauksissa kyseisten intressien punnintana. Käsitys yhteisön edusta kuitenkin
vaihtelee, mikä vaikeuttaa yksilön oikeuksien tulkintaa. Euroopan unionin yhteinen
maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka määrittää näitä intressejä ja jännitteen ratkai-
seminen on siirtynyt EU:n elimiin. Jäsenvaltioihin kohdistuu erilaisia maahanmuutto-
paineita ja -tarpeita, jotka vaikeuttavat yhteisen politiikan rakentamista ja yhteensovit-
tamista kansalliseen säätelyyn.²²⁷

3.4. Monikansalaisuuden salliminen ja kansalaisuuden säilyttäminen

Valtioilla on erilaisia lähestymistapoja monikansalaisuuteen. Valtioiden on hyväksyttävä nämä erilaiset lähestymistavat valtion suvereeniuden vuoksi. Monikansalaisuuteen liittyvät seuraukset ovat kunkin valtion päätettävissä. (kansalaisuusyleissopimus johdanto ja art. 15) Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan sopimusvaltioiden on sallittava tiettyjen henkilöiden monikansalaisuus, jos monikansalaisuus saadaan lain nojalla automaattisesti syntymässä tai avioliiton kautta (art. 14). 15 artiklan 1 kappaleen b kohdassa

²²⁵ Castrén (1942: 11) huomauttaa, että valtio ei saa rikkoa muitten valtioitten oikeutta määrätä omista kansalaisistaan. Kansalaisuudesta päättäminen ilmenee jo Haagin 1930 sopimuksesta, joka koski kansalaisuuslainsäädäntökonflikteja. Suomi huomioi Haagin sopimuksen vaikutukset 1941 vuoden kansalaisuuslain säätämisen yhteydessä. Myös muiden Pohjoismaiden kansalaisuuslait vaikuttivat lain säätämiseen vuonna 2003. (Fagerlund 2006: 154).

²²⁶ Ks. Kanninen 2010.

²²⁷ Nykänen 2013: 115–116.

sanotaan, että valtiot saavat päättää siitä, edellyttääkö kansalaisuuden saaminen toisen valtion kansalaisuuden menettämistä.

Kansainvälinen oikeus on ollut varovainen suhtautumisessaan kaksoiskansalaisuuteen ja kansalaisuuden saamiseen. Se ei ole halunnut ottaa kantaa kumpaankaan kysymykseen. Kaksoiskansalaisuuden myötä on huomattavissa yksilön oikeus säilyttää statusensa.²²⁸ Monikansalaisuus tuli Euroopassa hyväksyttäväksi, koska työperäinen maahanmuutto aiheutti suuria maahanmuuttajaväestöjä, pysyvät asukkaat oli tarve integroida, eri kansalaisuuksien väliset avioliitot lisääntyivät, EU:iin tuli vapaa liikkuvuus ja sukupuoltenvälinen tasa-arvo vaikutti välillisesti monikansalaisuuden hyväksymiseen.²²⁹ Turvallisuuspolitiikkaan, kansalaisten suojeluun ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet syy siihen, miksi kansainvälisessä oikeudessa monikansalaisuuteen on perinteisesti suhtauduttu kielteisesti. Myönteisempi suhtautuminen on tullut kansalaisuuden kokonaismerkityksen vähenemisen myötä.²³⁰ Suomessa monikansalaisuus on nähty ongelmallisena äänestysoikeuden, asepalveluksen, konsulipalveluiden ja tasavallan turvallisuuden vuoksi.²³¹

Monikansalaisuuteen liittyvä asenne vaikuttaa vahvasti kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen. Näin on esimerkiksi NATAC-tutkimuksessa, jossa suhtautuminen on ilmaistu kansallisesta lainsäädännöstä ilmenevinä normeina, joiden mukaan aikaisempi kansalaisuus pitää menettää, jos haluaa saada uuden kansalaisuuden. Tällä perusteella monikansalaisuus voidaan katsoa kansalaistamisen edellytykseksi. Haluan käsitellä aiheen erillisenä kansallisesta lainsäädännöstä, sillä kansainvälisillä sopimuksilla ja kansainvälisellä oikeudella on merkittävä periaatteellinen vaikutus siihen, hyväksytäänkö monikansalaisuus vai ei. Vaikkakin lopullinen suhtautuminen on valtion päätettävissä.

Kansalaisuusyleissopimuksen artiklan 2 kohdassa b monikansalaisuudella tarkoitetaan, että henkilöllä on samanaikaisesti kaksi kansalaisuutta tai useampi kansalaisuus. Monikansalaisuudesta käytetään myös puhekielistä termiä kaksoiskansalaisuus. Monikansa-

²²⁸ Spiro 2011: 48.

²²⁹ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 8.

²³⁰ HE 235/2002 vp s. 5–6, 9–11, 16–17; Sainio 1959: 47–48; Weil & Spiro 2006: 207.

²³¹ Fagerlund 2006: 161.

laisuus voi olla syntyperäistä tai myöhemmin hankittua. Monikansalaisuuden mukana tulevat molempien kansalaisuusvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet (kansalaisuusyleissopimus art. 17). Oikeudet eivät tuota ongelmia, mutta asia onkin toinen velvollisuuksiensa kohdalla. Lojaalius valtiota kohtaan ja erityisesti asevelvollisuus²³² tuottavat ongelmia monikansalaisuustilanteissa.²³³

Kansainvälisen oikeuden suhtautumisen muutos monikansalaisuuteen on näkynyt etenkin Suomen toiminnassa. Suomi hyväksyi monikansalaisuuden vuonna 2003. Sitä ennen suhtautuminen monikansalaisuuteen oli kielteinen.²³⁴ Hallituksen esityksessä²³⁵ kielteistä suhtautumista ei ole kuitenkaan liioin perusteltu. Siinä epäillään, että suhtautumisen taustalla ovat olleet turvallisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät näkökulmat. Vähemmistöjen, joilla on kaksi kansalaisuutta, syntyminen on haluttu estää, jotta valtion asioihin ei voitaisi vaikuttaa ulkopuolelta vähemmistöjen kautta, ja tiettyihin tehtäviin liittyvät lojaaliristiriidat välttää. Ei ole myöskään pidetty tarkoituksenmukaisena pitää ulkomaille muuttaneita kansalaisia kansalaisina eikä mahdollistaa Suomen kansalaisuuden siirtymistä ilman yhteyttä Suomeen. Vaikka monikansalaisuuteen suhtauduttaisiinkin myönteisesti on kansalaisuuden siirtymistä yleensä rajoitettu joko siten, että kansalaisuus menetetään puutteellisten siteiden vuoksi lain nojalla tai kansalaisuuden saamista rajoitetaan valtion ulkopuolella syntyneiden kohdalla.

Ranska suhtautuu myönteisesti monikansalaisuuteen. Ranska on osapuolena Strasbourgissa 6.5.1963 tehdyssä Euroopan neuvoston monikansalaisuuden vähentämistä koskevassa ja asevelvollisuutta monikansalaisuustapauksissa koskevassa sopimuksessa (ETS n°043), mutta käytännössä se on sallinut aikaisemman kansalaisuuden säilyttämisen. Edellä mainitun sopimuksen ja monikansalaisuuden suhde on ollut se, että Ranska on soveltanut kansalaisuuden menettämistä koskevia sääntöjä vain niihin kansalaisiin, jotka on suoraan mainittu kyseisessä sopimuksessa. Ensimmäisestä maailmansodasta lähtien Ranska on aina sallinut monikansalaisuuden, mutta äärimmäisissä tapauksissa se on käyttänyt sopimusta hyväkseen tilanteissa, joissa se on halunnut kumota kansalaisuuden

²³² Kansalaisuusyleissopimuksessa on säännöksiä koskien monikansalaisen asevelvollisuutta (art. 21–22).

²³³ HE 235/2002 vp s. 20.

²³⁴ Fagerlund 2006: 149.

²³⁵ HE 235/2002 vp s. 5–6, 9–11.

myöntämisen tietyiltä kaksoiskansalaisilta esimerkiksi tilanteissa, joissa kansalaistettu on tullut valtiosta, josta on tullut Ranskan vihollinen syystä tai toisesta.²³⁶ Strasbourgin 1963 sopimus ja kansalaisuusyleissopimus voivat olla olemassa rinnakkain.²³⁷

3.5. Tehokkaan kansalaisuuden periaate

Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) Nottebohm -tapauksesta (Liechtenstein vs. Guatemala, 6.4.1955)²³⁸ on seurannut tehokkaan kansalaisuussiteen vaatimista koskeva periaate, jonka mukaan kansalaisuuden tulee perustua todelliseen ja riittävään yhdysiteeseen valtion ja yksilön välillä. Toisten valtioiden ei tarvitse yksittäistapauksissa tunnustaa kansalaisuuden olemassaoloa, jos se ei perustu kiinteisiin siteisiin, jotka ilmenevät tehokkaan kansalaisuuden periaatteesta.²³⁹ Kiinteät siteet ja sitä koskeva periaate on ensimmäisen kerran ilmennyt Nottebohm-tapauksesta. Sillä on kytkös diplomaattiseen suojeluun. Nottebohm-tapaus ei kuitenkaan rajoita valtioiden oikeutta päättää säännöistä, joilla kansalaisuus saadaan. Jos kansalaisuutta tai sen määräytymistä koskevat säännöt eivät perustu kiinteisiin siteisiin, valtio ei voi vaatia sitä, että toiset valtiot hyväksyisivät kyseiset säännökset. Kansalaisuus voidaan myöntää niille, joilla on kiinteät siteet valtioon. Kiinteiden siteiden puute on oikeutettu legitiimi peruste kansalaisuuden menettämiseksi. Nottebohm-tapaus ei vaikuta suoraan siihen, miten kansalaistamisen edellytyksiä pitäisi tulkita. Se antaa merkitystä sille, mitkä ovat hyväksyttäviä kriteereitä kansalaisuuden myöntämisessä. Kansalaisuuden saaminen ja myöntäminen ei voi perustua ihan mihin tahansa.²⁴⁰ Kansalaisuusyleissopimuksen 18 artiklan 2 kappale sisältää kriteerit, jotka tulisi huomioida valtioseuraannossa. Näitä ovat kiinteät siteet valtioon, varsinainen koti ja asunto (*habitual residence*), asianomaisen tahto ja alueellinen syntyperä.

Suomessa kiinteät siteet vaikuttavat asumisedellytyksestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseen. Kiinteinä siteitä pidetään laillista ja pitkäaikaista oleskelua Suomessa. Muita kiinteitä siteitä Suomeen ovat jatkuvat yhteydet Suomessa asuvin sukulaisiin tai

²³⁶ Weil & Spire 2006: 187–188.

²³⁷ Explanatory Report on European Convention on Nationality kappale 12.

²³⁸ ICJ Rap. 1955 s. 4.

²³⁹ Broms 1978: 219–220; HE 235/2002 vp s. 10.

²⁴⁰ Hailbronner 2006: 59–62.

Suomeen liittyvä työ.²⁴¹ Olisi mielenkiintoista tutkia, miten valtiot hahmottavat kiinteitä siteitä ja keillä katsotaan olevan kiinteät siteet valtioon. Näitä eroja ja yhtäläisyyksiä ilmenee mielestäni kansalaistamisen edellytyksistäkin, sillä tietyille henkilöille on annettu edellytyksistä poikkeamismahdollisuuksia. Millä perusteella nämä poikkeamiset ovat olemassa, saattaisi antaa selvitystä siitä, miten kiinteitä siteitä tulkitaan valtiossa.

²⁴¹ HE 235/2002 vp s. 44–45.

4. KANSALAISTAMISEN EDELLYTYSTEN VERTAILU

4.1. Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Kansalaistamista koskevat edellytykset koskevat yleensä hakijan rikosrekisteriä, taloudellista tilannetta, työllisyystilannetta, virallisen kielen hallintaa, terveyttä ja tietoa kansalaistavan valtion historiasta, yhteiskunnasta ja poliittisesta järjestelmästä. Lisäksi valtioilla voi olla muita epämääräisiä edellytyksiä kuten tarve todistaa integroitumisensa ja sopeutumisensa valtioon tai edellytyksiä, jotka koskevat hakijan luonnetta, mainetta tai vastaavaa.²⁴²

Ranskan siviililain kansalaisuutta koskevat edellytykset löytyvät tutkimuksen lopusta liitteestä. Kansalaistamista koskevat säännökset löytyvät Ranskan siviililaista. Näitä ovat 18 vuoden ikä (CC art. 21-22), 5 vuoden asuminen Ranskassa (CC art. 21-17), hyvä elämä ja moraalit sekä tiettyjen rikoksien tekemättömyys (CC art. 21-23), hyvä terveys (CC art. 21-25) ja tyydyttävä sopeutumisaste ranskalaiseen yhteiskuntaan (CC art. 21-24).²⁴³ Suomen kansalaistamisen yleiset edellytykset on kirjattu kansalaisuuslain 13 §:ään.

Koska tutkimuksen vertailun keskeisenä intressinä on päivittää NATAC-tutkimuksen kansalaistamisen aineelliset edellytykset voimassaolevan lainsäädännön mukaisiksi, käyn tämän luvun aluksi läpi kyseisen tutkimuksen tulokset, jotka ovat vuodelta 2006. Vertailun tulokset ilmenevät seuraavasta taulukosta. Koska osa taulukosta ilmenevistä edellytyksistä osa on jo käyty läpi aikaisemmin tutkimuksen rajauksen yhteydessä ja monikansalaisuuden yhteydessä, niitä ei käsitellä enää tässä luvussa uudelleen. Tällä tarkoitan vähimmäisikä ja edellisen kansalaisuuden menettämistä koskevia edellytyksiä. Muut edellytykset käsitellään tämän luvun alaluvuissa. Aikaisemman kansalaisuuden menettämistä ei edellytetä Suomessa eikä Ranskassa. Suomi on ollut viimeisimpiä NATAC-tutkimuksen maita, joka on jättänyt tämän vaatimuksen pois vuonna 2003.²⁴⁴

²⁴² Waldrauch 2006a: 116.

²⁴³ Bertossi & Hajjat 2013: 22.

²⁴⁴ Waldrauch 2006b: 148.

Taulukko 1. Asumisperusteiset kansalaisuuden saamistavat voimassa 2005 vuoden alussa – aineelliset edellytykset (Waldrauch 2006b: 140–143).

Edellytys	Suomi	Ranska
Vähimmäisikä	18 vuotta	18 vuotta
Vaadittu asumisaika	6 vuotta	5 vuotta
Asumisstatus tai oleskelulupa	Ei tiettyä oleskelulupaa, mutta pysyvä varsinainen koti ja asunto	Ei tiettyä statusta tai oleskelulupaa
Edellisen kansalaisuuden menetys	Ei.	Ei, poikkeuksena Strasbourgin sopimuksen vuodelta 1963 rati-fioineiden valtioiden kansalaiset
Puhdas rikosrekisteri	Odotusaikajärjestelmä	Hakemuksen tarkemmat yksityiskohdat
Hyvä maine	Ei.	Hyvä elämä ja moraali. Hyvä kansalaisen lojaali käytös.
Taloudellisen tilan-teen tarkastaminen	Kyllä, nimenomainen edellytys.	Ei, mutta voi tulla kysymykseen asumisedellytyksen yhteydessä.
Kielitaito	Kyllä.	Kyllä.
Tieto valtiosta, jonka kansalaisuutta haetaan	Ei.	Kyllä.
Kotoutumis- tai sopeutumispäykälä	Ei.	Sosiaalinen ja kulttuurillinen integraatio, sopeutuminen ranskalaiseen yhteiskuntaan
Muut edellytykset	Selvitetty henkilöllisyys. Yleinen turvallisuus ja järjestys päykälä.	Terveystarkastus.

3.1.1. Asumisstatus ja vaadittu asumisaika

NATAC-tutkimuksen mukaan valtiot yleisesti vaativat, että asuminen valtiossa asuminen on tämänhetkistä ja tietyn mittaista asumisen kestoa ennen hakemuksen tekemistä. Asumiseen voi liittyä tietty oleskelulupa, asumiselta voidaan edellyttää keskeytyksettömyyttä ja vain tietyt poissaolot voivat olla sallittuja. Kesto vaihtelee maittain. Vuonna 2006 asumisen kesto oli Ranskassa viisi vuotta ja Suomessa 6 vuotta. Kumpikaan asu-

misaika ei ylittänyt kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleessa mainittua 10 vuoden vaaditun asumisajan maksimikestoja. Yleisesti edellytetään lisäksi, että asuminen on ollut keskeytyksetöntä välittömästi ennen hakemuksen tekemistä. Asumisen tulee yleensä olla hakemushetkellä ja vaaditun vähimmäisasumisajan aikana laillista. Lisäksi voidaan edellyttää tiettyä oleskelulupaa joko hakemushetkellä tai vaadittujen asumisjaksojen ajalta. Asumisen pitää yleensä laillisuuden lisäksi täyttää pääasiallisen tai tavanomaisen asuinpaikan määritelmä. Kummallakaan valtiolla ei ole epäsuoraa odotusaikaa, joka johtuisi siitä, että koko asuminen pitäisi kattaa jollakin erityisellä oleskeluvalla, joka voidaan saada vasta tietyn oleskelun jälkeen. Suomessa asumisaika on mahdollista täyttää myös kerätyllä asumisajalla.²⁴⁵ Asumisaikaedellytyksiä noudatetaan tiukasti Suomessa. Käytännössä asumisaika ei ole osoittautunut esteeksi kansalaistamiselle, koska päätöksenteon kesto on pitkä.²⁴⁶ Asumisen tulee olla Ranskassa tämänhetkistä ja pääasiallista. Asuminen ja sopeutuminen ovat yleisin syy kielteiselle kansalaistamispäätökselle Ranskassa.²⁴⁷ Hakijalta vaaditaan viiden vuoden tavanomainen asuminen, jossa ei saa olla yli kuuden peräkkäistä ja kymmenen kokonaisen kuukauden poissaolojaksoja.²⁴⁸

Suomessa voimassaolevan lainsäädännön mukaan asumisaikaedellytys muodostuu varsinaisen asunnon ja kodin määritelmästä (kansalaisuuslaki 7 §), asumisen kestosta ja asumisen liitetyistä muista ”ominaisuuksista” (13.1,2 §, 14 §, 15 §, 16 § & 18 §). Asumiselta edellytetään, että hakija on asunut Suomessa hakemuksen vireillepanosta lähtien ja asuu täällä päätöstä tehtäessä. Asumisen tulee olla tämänhetkistä. Lisäksi edellytetään, että hakija on noudattanut ulkomaalaislainsäädäntöä koko vaaditun asumisajan. Toisin sanoen hakijan asumisen tulee olla laillista. Hakijalla on ollut oikeus oleskella pysyvästi Suomessa. Oleskeluoikeus on voinut perustua oleskelulupaan tai esimerkiksi unionin kansalaisuuteen. Oleskeluluvan ja matkustusasiakirjan oletetaan olevan voimassa.²⁴⁹

²⁴⁵ Waldrauch 2006b: 147–148.

²⁴⁶ Fagerlund 2006: 165.

²⁴⁷ Weil & Spire 2006: 205.

²⁴⁸ Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 11.

²⁴⁹ HE 235/2002 vp s. 22–23, 39–44.

Kansalaisuuslain mukaan Suomessa asumisaika voidaan osoittaa yhtäjaksoisella asumisajalla (13.1,2a §) ja kerätyllä asumisajalla (13.1,2b §). Yhtäjaksoisella asumisajalla tarkoitetaan viiden vuoden keskeytyksetöntä asumista. Kerätyllä asumisajalla tarkoitetaan yhteensä seitsemän vuoden asumista Suomessa, joista kaksi viimeistä vuotta hakijan on tullut asua Suomessa keskeytyksettä. Kerätyn asumisajan laskeminen aloitetaan hakijan täytettyä 15 vuotta (kansalaisuuslaki 13.1 § kohta 2). Asumisajan tulee olla täytettynä, kun hakemusta ratkaistaan.

Yhtäjaksoinen asumisaika katkeaa, jos hakija oleskelee enimmäkseen ulkomailla tai jos hakijalla on muita kuin lyhyitä poissaoloja. Yhtäjaksoinen asumisaika ei katkea, jos poissaolo on johtunut painavasta henkilökohtaisesta syystä. (kansalaisuuslaki 16.1 §). Lyhyet poissaolot, jotka lasketaan yhtäjaksoiseen asumisaikaan on lueteltu kansalaisuuslain 16.2 §:ssä. Yli kuusi kuukautta, mutta enintään vuoden kestänyttä tilapäinen poissaolo ei katkaise eikä sitä lasketa yhtäjaksoiseen asumisaikaan. Yli vuoden kestävät poissaolot katkaisevat yhtäjaksoisen asumisajan ja hakijaan sovelletaan kerättyä asumisaikaa (kansalaisuuslaki 16.3 § ja 16.4 §).

Asumisen tulee täyttää varsinaisen asunnon ja kodin määritelmässä eli kansalaisuuslain 7 §:ssä mainitut kriteerit: tosiasiallinen ja pääasiallinen oleskelupaikka sekä pysyväisluonteinen oleskelu. Tosiasiallisella ja pääasiallisella oleskelupaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa hakija oleskelee fyysisesti ja eniten. Pysyväisluonteisen oleskelun yhteydessä on hallituksen esityksessä²⁵⁰ viitattu ulkomaalaislakiin (301/2004) ja sen oleskelulupia koskeviin säännöksiin. Jos hakijalla ei olisi pysyväisluonteista oleskelulupaa (ulkomaalaislaki 33 §), hakija ei asuisi kansalaisuuslain mukaisesti vaaditulla tavalla Suomessa.

Asumisajan alkamiseen vaikuttaa, millä statuksella hakijan on tullut maahan ja onko hänelle myönnetty oleskelulupa ennen vai jälkeen maahantulon (kansalaisuuslaki 14.1 §). Puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta lasketaan mukaan yhtäjaksoiseen asumisaikaan, jos hakija on oleskellut Suomessa vähintään vuoden jatkuvalla oleskeluluvalla ennen päätöksen tekemistä (kansalaisuuslaki 15.1 §). Hakijan ikä, terveydentila tai muu näihin verrattavissa oleva syy voivat mahdollistaa ilman lupaa oleskel-

²⁵⁰ HE 235/2002 vp s. 32–33.

lun ajan tai osan siitä laskemisen asumisaikaan. Tällöin annetaan merkitystä kohtuullisuudelle hakijan kannalta. (kansalaisuuslaki 15.2 §)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2007:31 muutti käsitystä asumisajan laskemisesta. Ratkaisussa annettiin merkitystä eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnölle²⁵¹, joka oli poistanut asumisajan alkamista koskevasta 15.1 §:n 2 momentista sanan ”pysyväisluonteinen”, koska pysyväisluonteisen oleskeluluvan käsite ei ollut yksiselitteinen lainsäädännössä. Tämän vuoksi tapauksessa asumisajan laskeminen aloitettiin ensimmäisestä oleskeluluvan myöntämispäivästä eikä pysyväisluonteisen oleskeluluvan myöntämispäivästä kuten se oli todennäköisesti aikaisemmin tarkoitettu tulkittavan, sillä 1.9.2011 voimaantulleella muutoksella asumisajan laskemista, asumisajan alkamista ja asumisaikaan hyväksyttävää oleskelua koskevat säännökset muuttuivat ja asumisajan laskeminen aloitettiin ensimmäinen jatkuvan oleskeluluvan²⁵² myöntämispäivästä (kansalaisuuslaki 14.1,2 §), kuten alkujaan oli tarkoitettu. Käytännössä KHO:n ratkaisu tarkoitti asumisajan oleellista lyhenemistä ja seurauksena oli, että kansalaisuus oli nopeammin saatavissa kuin pysyvä oleskelulupa. Asumiselta on edellytetään jatkuvaa ja pysyvää luonnetta.²⁵³

Asumisajasta poikkeaminen on mahdollista työn hoitamisen vaikeuteen, tietyn viranomaisen virheeseen tai muuhun erittäin painavaan syyhyn perustuen tai kun hakija täyttää kielitaitoedellytyksen. Hakijalta edellytetään lisäksi kiinteitä siteitä ja tietyn mittaista asumista Suomessa. (kansalaisuuslaki 18 § ja 18a §) Painavaksi (työhön liittyväksi) henkilökohtaiseksi syyksi katsottiin Ruotsissa asuminen ja työskentely, joka oli kestänyt yli vuoden ja jonka tavoitteena oli saada lääkärin erikoistumiskoulutusta. Koulutus perustui yhteistyösopimukseen, jonka mukaan suomalainen sairaala maksoi 75 % hakijan palkasta ja edellytti kansalaisuutta hakevan lääkärin paluuta Suomeen.²⁵⁴ Työkomennus ulkomailla on ollut poikkeamisperuste asumisajasta tai sen ei ole katsottu olevan vas-

²⁵¹ PeVM 8/2002 vp

²⁵² Ulkomaalaislain 33 §:n mukaan määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisesti tai jatkuvaksi. Pysyvä oleskelulupa myönnetään, kun hakija on asunut jatkuvalla oleskeluluvalla 4 vuoden Suomessa asumisen jälkeen (56 §).

²⁵³ HE 80/2010 vp s. 5–6, 17, 20, 30; Brander & Fagerlund 2013: 19–20.

²⁵⁴ Vaasan HAO 21.11.2005 05/0391/3

toin asumisaikaedellytystä.²⁵⁵ Sen sijaan tapauksessa KHO 2012:20 hakijan ei katsottu täyttävän asumisedellytystä, vaikka hänen olosuhteensa olivat edellä mainittujen tapaus-ten kaltaiset. Painoarvoa oli tapauksessa annettu sille, että hakijan työsopimus oli mää-
räaikainen ja poissaolo Suomesta perustui tämän vuoksi vapaaehtoisuuteen. Merkitystä on myös sillä, että hakija on asunut ulkomailla, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansalaisuutta koskevan päätöksen.

Ranskan siviililain 21-16 artiklan mukaan ketään ei voida kansalaistaa, ellei hänen asuinpaikkansa ole Ranskassa kansalaisuusasetuksen allekirjoittamishetkellä. Kansalai-
suutta ei voida myöntää ennen kuin ulkomaalainen osoittaa tavanomaisen asuinpaikkan-
sa (*résidence habituelle*) olleen Ranskassa hakemuksen tekemistä edeltävän viiden vuo-
den ajan (CC art. 21-17). Asumisajasta on poikkeamismahdollisuuksia. Asumisaika
voidaan lyhentää kahteen vuoteen (CC art. 21-18) tai poistaa kokonaan (CC art. 21-19
ja CC art. 21-20).

Laillinen oleskelu, joka ilmenee hakemuksen jättämishetkellä tai viisi vuotta ennen ha-
kemuksen tekemistä, on hakemuksen tutkimuksen edellytyksenä²⁵⁶. Laittomasti Rans-
kassa oleskellut ajanjaksot eivät saa olla automaattisesti syy kansalaistamisesta kieltäy-
tymiseen²⁵⁷. Lait ja kansainväliset sopimukset erityisesti Ranskan kodifioitu ulkoma-
lainslaki (CESEDA), laki n°2012-1560 (Loi relative à la retenue pour vérification du
droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions
humanitaires et désintéressées n°2012-1560, 31.12.2012) ja perheenyhdistäminen vai-
kuttavat oleskelun laillisuuden tulkintaan.²⁵⁸

4.1.2. Nuhteettomuus

Hyvä maine ja erityisesti puhdas tai enimmäkseen puhdas rikosrekisteri on molemmissa
valtioissa. Edellytystä on vaikea vertailla, koska sääntelyn yksityiskohtaisuus ja viran-
omaisen harkintavalta vaihtelee huomattavasti. Kriteerit, joilla rikokset määritellään ri-

²⁵⁵ KHO 2007:8 ja KHO 02.02.2007/231.

²⁵⁶ Circulaire 16.10.2012b.

²⁵⁷ Circulaire 21.6.2013.

²⁵⁸ Circulaire 16.10.2012b.

koksiksi, jotka ehdottomasti tai mahdollisesti kieltävät kansalaisuuden myöntämisen vaihtelevat. Kriteereitä voidaan yhdistellä eri tavoin. Kriteereitä, joilla nuhteettomuutta arvioidaan, koskevat rikoksia, muita lainrikkomuksia tai yleisesti luonteen heikkoutta. Rikoksen tyyppi, rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen kesto, tuomion ankaruus yleensä, onko tuomio ehdoton vai ehdollinen, huomioidaanko vain rikosrekisteriin merkityt vai jopa sieltä poistetut merkinnät, huomioidaanko vain valtiossa tehdyt rikoksen vai myös ulkomailla tehdyt rikokset.²⁵⁹

NATAC-tutkimuksen mukaan Suomi kuuluu ryhmään, joka soveltaa yksityiskohtaisia odotusaikojia tiettyjen rikosten jälkeen ennen kuin kansalaistaminen on mahdollista. Kaikesta rikollisesta toiminnasta, josta rangaistuksena on vankeutta aiheutuu odotusaika, joka Suomessa määrätään vasta kun rangaistuksena on 3 vuoden vankeustuomio.²⁶⁰ Odotusaikaa sovelletaan myös sakkorangaistuksiin. Vaikka viranomaisella on huomattavasti harkintavaltaa, tietyillä rikoksilla ei näytä olevan merkitystä, jos esimerkiksi sakot jäävät alle tietyn määrän. Nuhteettomuusedellytys ei koske laajemmin hakijan yleistä persoonaa tai moraalia.²⁶¹ Suomessa nuhteettomuusedellytystä noudatetaan aika tiukasti. Nopeussakot ja liikennesrikkomukset ovat yleinen syy siihen, miksi kansalaisuutta ei myönnetä, koska nuhteettomuusedellytys ei täyty. Tämä koskee myös tapauksia, joissa rangaistusta ei ole tuomittu vaikka tekijä on todettu syylliseksi.²⁶² Ranskassa puolestaan on selkeä säännös siitä, mitkä rikokset kieltävät aina kansalaistamisen. Näitä ovat tuomiot, joista rangaistuksena on yli 6 kuukautta vankeutta. Kynnyksen alle jäävät rikokset saattavat johtaa hakemuksen hylkäämiseen, koska viranomaisella on harkintavaltaa tulkinnassa ja koska nuhteettomuudella on yhteys myös muiden edellytysten tulkinnaan. Ranskassa esimerkiksi ”decent life and manners” ja kierokirje koskien ”civic life and loyal behaviour towards French institutions” vaikuttavat nuhteettomuuden tulkinnaan.²⁶³

Voimassaolevan kansalaisuuslain 13.1,3 §:n mukaan: ”Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hän ei ole syyllistynyt

²⁵⁹ Waldrauch 2006b: 149.

²⁶⁰ Waldrauch 2006b: 149–150.

²⁶¹ Waldrauch 2006b: 150.

²⁶² Fagerlund 2006: 165.

²⁶³ Waldrauch 2006b: 150.

muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon” Kansalaisuutta ei voida myöntää ennen kuin lähestymiskielto on päättynyt. Ulkomaalaiselle ei voida myöskään myöntää kansalaisuutta ennen kuin hänelle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika on päättynyt. Kansalaisuus voidaan myöntää nuhteettomuusedellytyksen estämättä, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella poikkeamiselle on perusteltu syy. Arvioinnissa huomioidaan erityisesti rikoksesta tai rikoksista kulunut aika, teon laatu, teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus ja mahdollinen toistuva syyllistyminen rangaistaviin tekoihin sekä hakijan yksilölliset olosuhteet, joita ovat hakijan asumisaika Suomessa, kansalaisuuden merkitys hakijan kannalta, kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja muut siteet Suomeen²⁶⁴. Ulkomailla annettu tuomio voidaan huomioida, jos teko, josta rangaistus on tuomittu, olisi vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos. Odotusajan pituus määrätään hakijan kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Odotusaikana hakijaa ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Kansalaisuuden myöntäminen odotusaikana tai sen jälkeen edellyttää uutta hakemusta, jolloin edellytysten täytyminen arvioidaan uudelleen. Odotus ajan pituus ja sen alkamispäivä riippuu tehdystä rangaistuksesta. (kansalaisuuslaki 19 § & 19a §.)

Suomessa nuhteettomuuden osaksi voidaan katsoa myös edellytys, jonka mukaan hakija ei saa olla olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan (kansalaisuuslaki 13.1,4 §). Julkisoikeudellisia maksuvelvoitteita ovat verot, sakot ja veroluontoiset maksut. Edellytyksen täyttymistä harkittaessa huomioidaan, onko laiminlyönti perustunut maksuhaluttomuuteen vai maksukyvyttömyyteen. Maksukyvyttömyys ei ole olennaista laiminlyöntiä ja sen tulee perustua hakijan vähäisiin tuloihin tai omaisuuteen verrattuna maksuvelvoitteisiin. Säännös ei estä kansalaistamista, jos velvoitteiden suorittamatta jättäminen perustuu hyväksyttävään syyhyn. Hyväksyttäviä syitä ovat muun muassa hakijan opiskeluun, sairauteen, työkyvyttömyyteen, työttömyyteen tai muuhun verrattavaan seikkaan perustuva elämäntilanne, joka alentaa taloudellista suorituskykyä. Muu verrattava seikka on esimerkiksi hakijan työpaikan vaihtuminen, josta on aiheutunut merkittävä tulotason lasku. Hakijan puolison tulotason huomattava lasku voidaan huomioida, jos puolison tuloilla on vaikutusta haki-

²⁶⁴ HE 80/2010 vp s. 37.

jan mahdollisuuksiin suorittaa maksuvelvoitteensa. Tällä edellytyksellä halutaan korostaa yhteiskunnallisten maksuvelvoitteiden vapaaehtoisen suorittamisen tärkeyttä.²⁶⁵

Ranskan siviililain 21-23 artiklan mukaan ketään ei voida kansalaistaa, ellei hänellä ole hyvä elämä ja moraali tai jos hänet on tuomittu rangaistukseen, joka on mainittu siviililain artiklassa 21-27. Siviililain 21-27 artiklassa sanotaan, että kukaan ei voi saada kansalaisuutta, jos hänet on tuomittu rikoksesta tai perustavanlaatuisesta rikkomuksesta, joka loukkaa valtion perustavanlaatuisia intressejä. Terroristiteko tai vastaava teko, josta seuraa kyseinen oikeudenloukkaus, estävät myös kansalaisuuden saamisen. Karkottamispäätös tai maahan saapumiskielto estävät myös kansalaistamisen. Maassa laitton oleskelu estää kansalaistamisen. Viimeisessä tapauksessa huomioidaan ulkomaalaisen oleskelua koskevat lait ja kansainväliset yleissopimukset. Siviililain 21-27 artiklasta ilmenee kynnyksen, jonka ylittämisen johdosta kansalaisuutta ei myönnetä. Tämän kynnyksen muodostaa rangaistukset, joista on tuomittu vähintään kuuden kuukauden ehdoton vankeusrangaistus.

Ranskassa puhtaasti rikosrekisterin lisäksi hakijan käytöksellä ja lojaaliudella on merkitystä, sillä kansalaistamisesta vastaava ministeri arvioi hakijan käytöstä ja lojaaliutta (Asetus n°93-1362 art. 36 & 48). Kunniallisuus tai nuhteettomuus arvioidaan usealla eri tavalla. Onko tekijä syyllistynyt rikokseen todistettavasti? Onko rikos tuomittu Ranskassa vai ulkomailla? Teosta kulunut aika, tekojen toistuvuus ja vakavuus huomioidaan. Huomioida voidaan myös hakijan lojaalius julkisia instituutioita kohtaan. Hakijan ilman voimassa olevaa ajolupaa ajaminen, liikenerikkomukseen syyllistyminen, sosiaaliturvaa koskeva petos, laitton työskentely, laitton maassa oleskelu, väkivaltaisuus (uhkailu) on katsottu nuhteettomuuden vastaisiksi teoiksi tai käytökseksi.²⁶⁶

4.1.3. Taloudellinen tilanne

NATAC-tutkimuksen mukaan Ranskassa vakaa taloudellinen tilanne ja vakaat tulot ja ammatillinen status tai työllisyys ei ole nimenomainen edellytys laissa, mutta sillä saattaa olla merkitystä silloin, kun hakijan tulee todistaa henkilökohtaisen elämänsä keskus

²⁶⁵ HE 235/2002 vp s. 40.

²⁶⁶ Circulaire 24.8.2011.

Ranskassa. Suomessa taloudellinen tilanne on nimenomaisesti mainittu laissa kansalaisuuden edellytyksenä. Tällä tarkoitetaan, että hakijalla on riittävät tulot, jotka pääasiallisesti perustuvat hakijan omiin tuloihin.²⁶⁷ Vaikka toimeentuloedellytys ei ole täyttynyt, Maahanmuuttoviraston käytännön mukaan se ei ole muodostanut estettä kansalaisuuden saamiselle Suomessa.²⁶⁸

Nykyisen lainsäädännön mukaan Suomessa hakijan tulee pystyä luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa (kansalaisuuslaki 13.1,5. §). Nykyisessä kansalaisuuslaissa ei enää edellytetä, että hakijan ja hänen perheensä toimeentulo on turvattu.²⁶⁹ Hakijan edellytetään pystyvän itsenäisesti tai perheenjäsenen avulla huolehtimaan toimeentulostaan ilman huomattavaa yhteiskunnallista tukea. Hallituksen esityksen²⁷⁰ mukaan ”pelkän toimeentulotuen varassa eläminen ei estäisi eikä edes vaikeuttaisi kansalaisuuden saamista”. Kansalaisuuslaissa on otettu uusi suhtautuminen toimeentuloon. Nykyisessä laissa kiinnitetään enemmän huomiota siihen, miten toimeentulo vaikuttaa muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, erityisesti asumisaikaedellytykseen ja nuhteettomuusedellytykseen. Toimeentuloedellytys on ”varmistava tekijä” esimerkiksi siinä, ettei hakijan toimeentulo perustu lainvastaiseen toimintaan. Jos näin olisi, hakija ei täyttäisi nuhteettomuusedellytystä. Koska uudessa pykälässä korostetaan selvittämistä eli tietojen saamista, saadaan siinä mahdollisesti selvyttä myös asumisaikaedellytyksen täyttymiseen.²⁷¹ Lailla 20.5.2011/579 on säädetty muutos, jonka mukaan toimeentulosta tehtävä selvitys on pakollinen kansalaisuushakemuksen liite kielitaidon osoittamisen ohella (kansalaisuuslaki 45 §)

Ranskan viranomaisten verkkosivujen kautta yhdeksi sopeutumisedellytyksen osa-alueena on mainittu ”ammatillinen tilanne” (*inetrion professionnelle*).²⁷² 2012 työsopi-

²⁶⁷ Waldrauch 2006b: 150–151.

²⁶⁸ Fagerlund 2006: 165

²⁶⁹ Tästä esimerkkinä KHO 03.08.2000/2096 (FINLEX), joka perustuu vanhaan kansalaisuuslakiin. Tämän tapauksen mukaan toimeentulo ei ollut turvattu, koska hakijan toimeentulo perustui työmarkkina- ja toimeentulotukeen, vaikka hänen avopuolionsa oli sitoutunut vastaamaan hakijan toimeentulosta. Turvattu toimeentulo on edelleen edellytyksenä oleskelulupaa myönnettäessä (ulkomaalaislaki 39 §). Säännösten välinen mahdollinen yhteys jää myöhemmän tutkimuksen selvitettäväksi.

²⁷⁰ HE 235/2002 vp s. 40–41.

²⁷¹ HE 235/2002 vp s. 40–41. Ks. Myös Gozdecka 2013: 10.

²⁷² service.public.fr, Circulaire 16.10.2011b; Circulaire 21.6.2013.

muksen laatua koskevaa edellytystä on helpotettu.²⁷³ Hakijan tulee toimittaa aikaisempien vuosien veroilmoitukset (*avis d'impôt*) vaikka tästä ei ole selvää oikeusnormia.²⁷⁴ Kansalaisuuden saaminen edellyttää riittävää materiaalista autonomiaa ja toimeentulon vakaus muodostaa sopeutumisen todistavan tekijän. Riittävä autonomia on tärkeää kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien harjoittamisen kannalta. Työmarkkinoiden tilanteen vuoksi työttömyysjaksot ja jatkuvat määräaikaiset työsopimukset eivät saa olla esteenä kansalaisuuden myöntämiselle. Myös hakijoiden, jotka saattavat vaikuttaa potentiaalisesti työttömiltä, hakemukset tulee käsitellä avoimesti. Näitä hakijoita ovat muun muassa opiskelijat. Opiskelijan oleskeluluvalla oleskelevan tai oleskelleen hakijan hakemuksesta ei saa seurata automaattisesti kielteistä päätöstä. Opiskelija ei oleskele tai asu vähempää Ranskassa kuin ulkomaalainen yleensä. Tiettyä oleskelulupaa ei voida vaatia kansalaistamisessa, kun hakija pysyy osoittamaan ammatillisen tilanteensa.²⁷⁵ Vaikea työllistyminen, työttömyysjakso tai vakituisen työn puute eivät siis estä kansalaisuuden saamista. Työura pitää huomioida kokonaisuutena eikä arviointi saa perustua sen hetkiseen hakijan tilanteeseen. Työsopimuksen luonne (määräaikainen vai vakituinen) ei saa olla pelkästään este kansalaisuuden saamiselle, jos hakijalla on vakaat ja riittävät tulot. Arvioinnissa tulee antaa huomiota työtilanteen jatkuvuudelle. Sen sijaan jos hakijalla on jatkuvia ongelmia pysyä aktiivisena, hänen toimeentulonsa on sosiaaliturvan varassa tai jos hänellä on pitkiä ja jatkuvia toimeliaisuudettomuuden jaksoja Ranskassa oleskeltuna aikana, voidaan katsoa, että hakija ei täytä sopeutumisedellytystä. Jonka vuoksi hakemus voidaan lykätä tai hylätä. Vastavalmistuneilta ei vaadita usean vuoden ammatillista kokemusta. Korkeakouluopiskelijat, tutkijat ja tilapäistä tutkimustai opetustyötä tekevät, joilla on määräaikainen työsopimus, arvioidaan kokonaisuutena.²⁷⁶

4.1.4. Sopeutumisedellytys ja tieto kansalaistavasta valtiosta

NATAC-tutkimuksen mukaan Ranskassa sopeutumista koskeva artikla käsittää kielitaidon ja tiedon kansalaistavasta valtiosta lisäksi yleisen integroitumisen ja sopeutumisen

²⁷³ Circulaire 16.10.2012b; Bertossi & Hajjat 2013: 23.

²⁷⁴ Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 11.

²⁷⁵ Circulaire 16.10.2012b; Circulaire 21.6.2013.

²⁷⁶ Circulaire 16.10.2012b.

yhteiskuntaan. Tällaista edellytystä ei ole Suomessa. Ranska on ainoa valtio, joka nimenomaisesti vaatii sopeutumista yhteiskuntaan kansalaistamisen edellytyksenä. Laista ilmenee, että sopeutumisella tarkoitetaan kielitaitoa, kansalaisen oikeuksien ja velvollisuuksien tuntemusta, mutta viranomaiset tutkivat, että hakija on hyväksynyt ranskalaiset arvot. Moniavioisuus on esimerkiksi merkittävä osoitus siitä, että hyväksyntä puuttuu. Uskonnollinen vaatetus esimerkiksi hunnun pitäminen ei ole puute arvojen hyväksymisessä.²⁷⁷

Ranskassa nimenomaisesti vaaditaan, että hakija osoittaa tietyn tiedon kansalaistavasta valtiosta. Ranskassa tällä tiedolla tarkoitetaan tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista, joita seuraa Ranskan kansalaisuudesta. Tieto osoitetaan suullisessa testissä tarkemmin sanottuna epämuodollisessa haastattelussa.²⁷⁸

Suomessa ei ole edelleenkään nimenomaista pykälää, jossa vaadittaisiin sopeutumista yhteiskuntaan. Hakijalta ei suoraan edellytetä myöskään tietoa kansalaistavasta valtiosta.

Ranskan siviililain 21-24 artiklan mukaan ketään ei voida kansalaistaa, ellei hän pysty perustelemaan sopeutumistaan ranskalaiseen yhteiskuntaan. Tällä tarkoitetaan erityisesti riittävää tietoa kielestä (kielitaito), historiasta, kulttuurista ja ranskalaisesta yhteiskunnasta. Hakijan olosuhteet vaikuttavat arviointiin. Lisäksi hakijalta edellytetään tietoa kansalaisuuden myöntämisestä seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tasavallan perusarvojen ja -periaatteiden kannattamista. Tiedon tasoa ja sen arviointia koskevat yksityiskohtaiset säännöt löytyvät asetuksesta. Sopeutumisensa kontrolloimiseksi hakija allekirjoittaa kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan peruskirjan (*la charte des droits et devoirs du citoyen français*²⁷⁹). Tämä peruskirja ilmaisee Ranskan tasavallan perustavanlaatuiset periaatteet, arvot ja symbolit. (CC art. 21-24). Allekirjoittamatta jättäminen katsotaan puutteeksi sopeutumisessa ja esteenä kansalaisuuden myöntämiselle²⁸⁰. Siviililain artikla 21-24 on jaettavissa kielitaitoon, arvojen noudattamiseen ja tie-

²⁷⁷ Waldrauch 2006b: 151–153.

²⁷⁸ Waldrauch 2006b: 152.

²⁷⁹ ks. Liite 2

²⁸⁰ Circulaire 16.10.2012a.

doksi kansalaistavasta valtiosta ja kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista. Tieto todetaan vapaamuotoisessa haastattelussa muodollisen testin sijaan. Sopeutuminen on arvioitava objektiivisesti ja arvioitava kokonaisuutena²⁸¹.

Tieto kansalaistavasta valtiosta todetaan haastattelussa²⁸². Ei ole tarpeellista varmistaa, että hakija osaa oppikirjamaisesti tiedon, vaan varmistaa että hän hallitsee perusviittaukset, jotka vaikuttavat kansalaisena toimimiseen. On toivottavaa, ettei hakija jätä huomiotta yhteistä perintöä eikä kansallisvaltion instituutioita eikä sen kansan arvoja, johon hän on liittymässä.²⁸³ Vaadituista asioista tietämyksen mitatakseen prefektuuri kysyy kysymyksiä, joihin voidaan vastata tavallisen keskustelun yhteydessä. Muodollista kuu-
lustelua tulee välttää. Kysymysten tulee olla tarpeeksi yksinkertaisia ja täsmällisiä, muttei sellaisia, että niihin voi opetella ulkoa vastauksen. Kysymysten pitäisi liittyä kansalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joihin kansalaistettavan odotetaan tilansa mukaisesti vastaavaan ilman pelkoa arvostelusta. Historiaan kulttuuriin ja ranskalaiseen yhteiskuntaan liittyvien kysymysten tavoitteena on herättää keskustelua. Tämä keskustelun seurauksena prefektuuri voi myös arvioida hakijan kielitaitoa. Se, ettei hakija osaa vastata täsmällisesti yhteen tai useampaan kysymykseen, ei saa olla perusteluna kielteiselle päätökselle tai lykkäämiselle. Arvioinnin tulee olla kokonaisarviointia. Hakijalta pitää kysellä yhden kerran sekä historiasta, kulttuurista ja yhteiskunnasta. Joka tapauksessa tulee huomioda hakijan tietotaso koulutuksen mukaisesti.²⁸⁴

Hakija oletetaan tuntevan Ranskan historian, tasavallan arvot ja periaatteet kansalaisuuden harjoittamisesta sekä Ranskan sijainnin maailmassa ja Euroopassa. Hakija tuntee historiasta pääpiirteet vähintään ala-astetasoisesti. Tiedot koskevat historian rakentumista. Hakija osaa sijoittaa päätapahtumat ja -henkilöt historiallisiin tapahtumiin sekä osaa viitata heihin. Hakija tuntee yhteiskunnan sosiaaliset säännöt, erityisesti ne, jotka koskevat lain noudattamista, perusoikeuksia, naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja maallisuutta. Hakija tuntee hallinnollisten ja poliittisten instituutioiden pääelementit kansallisella ja alueellisella tasolla. Hakija tuntee pääasiallisesti oikeudet ja velvollisuudet, jot-

²⁸¹ Circulaire 16.10.2012b.

²⁸² Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 11.

²⁸³ Circulaire 16.10.2012b.

²⁸⁴ Circulaire 16.10.2012b.

ka liittyvät kansalaisuuteen: erityisesti ne, jotka on mainittu kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia perusoikeuskirjassa²⁸⁵. Hakija tuntee Ranskan ominaispiirteet ja sijainnin maailmassa sekä EU:n pääperiaatteet. Tietotaso ja osa-alueet ilmaistaan kansalaisen kirjassa (*livret citoyen*), joka on saatavissa verkosta. (asetus n°93-1362 art. 37.) Kansalaisen peruskirjassa mainittuja tasavallan periaatteita ovat ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistuksesta ilmenevät periaatteet ja demokratian periaatteet. Tasavallan symboleita ovat muun muassa Ranskan lippu, hymni, itsenäisyyspäivä ja Marianne. Ranska on jakamaton, maallinen, demokraattinen ja sosiaalinen tasavalta, jonka periaatteet on luotu perustuslailla. Vapaus, veljeys ja tasa-arvo ovat keskeiset arvot, joiden tarkempaa merkitystä on avattu peruskirjassa. Esimerkiksi vapaus merkitsee, että jokaisella on oikeus yksityiselämään ja omaisuuteen.

Suvaitsematon ja syrjivä käytös, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, uskontoon tai kansalaisuuteen, osallistuminen väkivaltaisiin radikaalisiin ääriliikkeisiin, radikaali uskonnon harjoittaminen tai elämäntapa, sosiaalisen elämän rajoittaminen vastakkaisen sukupuolen kanssa ja yleisen järjestyksen vastaiset teot, kuten moniavioisuus ja sukupuolielinten silpominen, ovat vastoin sopeutumista.²⁸⁶ Tasavallan arvoja vastoin olevaa käytöstä on radikaali- tai ääriliikkeissä toimiminen sekä propaganda tai vihamielisyys tasavallan arvoja vastaan.²⁸⁷

4.1.5. Kielitaito

NATAC-tutkimuksen mukaan virallinen peruste sille, että hakijalta vaaditaan tiettyä kielitaitoa, liittyy siihen, että hakija osaisi kansalaisena kommunikoida viranomaisten ja muiden kansalaisten kanssa, ja että hänellä olisi mahdollisuus käyttää informaatiota, integroitua ja osallistua yhteiskuntaan ja toteuttaa velvollisuutensa kansalaisena. Virallisen kielen kielitaito on yleinen edellytys molemmissa valtioissa. Suomessa ja Ranskassa kielitaitoedellytys ilmenee laista. Ranskassa kielitaito arvioidaan haastattelussa ja haki-

²⁸⁵ Charte des droits et devoirs du citoyen français. ks Liite 2.

²⁸⁶ Circulaire 24.8.2011.

²⁸⁷ Circulaire 24.8.2011.

jan olosuhteet huomioidaan kielitaitoa arvioitaessa. Suomessa kielitaito arvioidaan tietyllä määrätyn kielikoulun todistuksella.²⁸⁸

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa edellytetään, että hakijalla on tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito. Vastaavaksi taidoksi katsotaan tyydyttävä suomalainen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Suullinen ja kirjallinen kielitaito huomioidaan. Vaadittu kielitaso vastaa yleisen kielitutkinnon taitotasoa 3 tai valtionhallinnon kielitutkinnon tasoa tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. (17.1 § 1 ja 2 kohdat). Opetushallituksen verkkosivuilla kyseisten tutkintojen tasot on katsottu toisiaan vastaaviksi. Kielitaito Suomessa vastaa kieliä koskevan eurooppalaisen viitekehyksen (CEFR) tasoa B1.²⁸⁹ Kansalaisuuslain 17 §:ssä on lueteltu tavat, jolla kielitaito voidaan osoittaa. Kielitaidon osoittamistavat on lueteltu tyhjentävästi. Tavoitteena on prosessin nopeuttaminen.²⁹⁰ Näitä tapoja on kahdeksan ja ne voidaan jaotella karkeasti seuraaviin kategorioihin: kielitutkinto ja koulusivistys²⁹¹ Koulusivistys voidaan jakaa oppimäärään perustuvaan kielitaitoon tai tutkintoon perustuvaan kielitaitoon. Hyväksyttäviä tutkintoja ovat ylioppilastutkinto, ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto. Kielitaito voidaan osoittaa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopinnoilla. (17.1 §). Yliopistossa tai korkeakoulussa opiskelluilla opinnoilta edellytetään, että ne vastaavat valtion henkilöstön suomen ja ruotsinkielen taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia²⁹².

Kielitaitoedellytyksen tulee täytyä kun asumisaikaedellytyksestä poiketaan.²⁹³ Kielitaitoedellytyksen täyttämällä voi olla asumisaikaa alentava vaikutus (Kansalaisuuslaki 18a §). 18a §:n tarkoituksena on rohkaista hakijoita kielen opettelemiseen, koska asumisaikaa lyhennetään silloin yhdellä vuodella, jos kaikki kansalaistamisen edellytykset täyttyvät ja hakijalla on kiinteät siteet Suomeen. Kielellä on suuri integroiva vaikutus ja se lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja työllistyminen helpottuu.²⁹⁴

²⁸⁸ Waldrauch 2006b: 151.

²⁸⁹ Brander & Fagerlund 2013: 22.

²⁹⁰ HE 80/2010 vp 18, 20 31–33; Brander & Fagerlund 2013: 22.

²⁹¹ perusopetus ja lukio (17.1 § kohdat 3 & 4)

²⁹² Ks. Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta 6.6.2003/424 6.1 §

²⁹³ HE 235/2002 vp s. 44.

²⁹⁴ HE 80/2010 vp s. 20, 24, 26, 34; Brander & Fagerlund 2013: 20.

Kansalaisuuslain 18b.1 §:ssä on määritelty tilanteet, joissa kielitaitoedellytyksestä on mahdollista poiketa. Poikkeaminen on mahdollista 65-vuotiaan ja sitä vanhemman, pakolaisen ja henkilön, joka saa suojelua²⁹⁵ kohdalla. Jos kielitaitoedellytyksen täyttäminen ei ole mahdollista terveydentilan tai aisti- tai puhevamman vuoksi, voidaan kansalaisuus myöntää, vaikkei kielitaitoedellytys täyty. Poikkeaminen on mahdollista myös muun erittäin painavan syyn perusteella. (18b.1. §) Muu erittäin painava syy voi olla esimerkiksi se, että kielitaito on tosiasiallisesti mahdotonta saavuttaa esimerkiksi todennettu oppimisvaikeuden, luku- tai kirjoitustaidottomuuden, puutteellisen koulutuksen, alentuneen oppimiskyvyn, hakijan iäkkyyden tai tosiasiallinen mahdottomuuden osallistua kielikursseille vuoksi.²⁹⁶ Luku- tai kirjoitustaidottomalta tai yli 65-vuotiaalta edellytetään kielitaidon alkeita ja osallistumista kieliopintoihin (kansalaisuuslaki 18b.2 §). Jos poikkeaminen perustuu erittäin painavaan syyhyn, ei edellytetä kielen alkeita eikä säännöllistä opiskelua. Poikkeaminen perustuu kokonaisharkintaan. Hyväksyttäväksi syyksi kielitaidosta poikkeamiselle ei ole tilanne, jossa hakijan kaikki muut perheenjäsenet täyttävät kielitaitoedellytyksen, mutta itse hakija ei edellytystä täytä. Tämä ei pelkästään riitä perusteeksi poiketa kielitaitoedellytyksestä hakijan kohdalla.²⁹⁷ Luku- ja kirjoitustaidottoman hakijan kohdalla kielitaitovaatimuksesta poikkeamisen edellytyksiä on merkittävästi lievennetty lailla 579/2011.

KHO 2011:97 mukaan oli kohtuutonta, että yli 60-vuotiaalle, luku- ja kirjoitustaidottomalle, pitkään Suomessa oleskelleelle ja kielikursseja suorittaneelle ei myönnetä kansalaisuutta sen vuoksi, että hän ei täytä kielitaitoedellytystä.

KHO 2009:28 mukaan 60-vuotiaan lukivaikeudesta kärsivän hakijan suullinen kielitaito oli riittävä. Oli kohtuutonta vaatia kielitaitoedellytyksen täyttämistä, sillä hakija oli aktiivisesti pyrkinyt täyttämään kielitaitoedellytyksen.

KHO 2009:29 tapauksessa hakijalla on oppimisvaikeuksia kielen suhteen, mutta niitä ei ole osoitettu pysyviksi. Ongelmat johtuvat keskivaikeasta masennustilasta ja pitkittyneestä traumaperäisestä stressihäiriöstä. Hakija ei ole esittänyt, että hänen tilaansa olisi koitettu parantaa. Hän on käynyt koulua, oppinut lukemaan, kirjoittamaan ja laskemaan odotettua tahtia, ja oppinut englannin kielen äidinkieltensä lisäksi. Hakija on vasta 39-vuotias. Tämän vuoksi psyykinen terveydentila, jota ei ole pyritty hoitamaan asianmukaisesti ei ollut hyväksytyt poikkeamisperuste kielitaitoedellytyksestä.

²⁹⁵ toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella (kansalaisuuslaki 18a.1,2 §)

²⁹⁶ HE 235/2002 vp s. 44–46; HE 80/2010 vp s. 34–35.

²⁹⁷ HE 80/2010 vp s. 35.

Ranskassa kielitaitoedellytys ei koske poliittisia pakolaisia eikä kansalaisuudettomia, jotka ovat asuneet säännöllisesti ja tavanomaisesti Ranskassa vähintään 15 vuotta ja jotka ovat yli 70-vuotiaita. (CC art. 21-24-1). Ne on asetuksen n°93-1362 konsolidoidun toisinnon artiklasta 37. Circulaire 30.11.2011 säätelee tavat ja tilanteet, miten kielitaito edellytys täytetään. Se listaa eri tutkinnot ja kielitestit, joilla vaadittava kielitaso on mahdollista täyttää ja sisältää myös poikkeuksia ja edellytyksiä kielitaidon osoittamisesta. Kielitaitoedellytys on mahdollista täyttää koulutuksella, sertifioidulla kielitestillä tai todistuksella ”français langue de integrationista”. Ranskan kielitaito edellytys vastaa kieliä koskevan eurooppalaisen viitekehyksen (CEFRL:n) tasoa B1. Vain suullinen kielitaito ja ymmärtäminen huomioidaan. Kirjallista kielitaitoa ei mainita (asetus n°93-1362 art. 37.) B1-kielitaitotason mukaan hakija osaa käyttää kieltä itsenäisesti, ymmärtää oleelliset osat keskustelusta ja tuottaa yksinkertaista ja johdonmukaista puhetta tuista aiheista. B1 on alin vaadittu kielitaitotaso, sen ylittävä kielitaito niin ikään todistaa vaadittavan kielitaidon. Jos hakijan kielitaito ei täyty, hänellä on kuusi kuukautta aikaa täydentää hakemuksena. Vammaisuus voi olla syy kielitaito edellytyksestä poikkeamiselle.²⁹⁸ Yli 65-vuotiaiden ei tarvitse toimittaa 30.11.2011 mainittuja todisteita tutkintoja kielitaidostaan eikä ”integroivaa ranskan kielen” todistusta. Heidän kielitaitonsa arvioidaan asetuksen n°93-1362 artiklan 41 mukaisesti haastattelussa.²⁹⁹

4.1.6. Muut edellytykset

Suomessa muita kansalaistamisen edellytyksiä on se, että kansalaistaminen ei saa loukata valtion keskeisiä intressejä kuten yleisen järjestyksen ylläpitoa ja kansallista turvallisuutta. Edellä mainittua koskien Suomesta löytyy laista nimenomainen säännös. Kyseinen edellytys voi ilmetä valtion veto-oikeutena julkisista ja kansallisista turvallisuusyistä, jonka vuoksi kansalaistaminen ei välttämättä ole mahdollista esimerkiksi nuhteettomuusedellytykseen perustuen.³⁰⁰

Esimerkkeinä muista kansalaistamisen edellytyksistä NATAC-tutkimuksessa ovat edellytys, jonka mukaan kansalaistaminen ei saa vaarantaa kansainvälisiä suhteita muihin

²⁹⁸ Circulaire 30.11.2011; Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 11.

²⁹⁹ Circulaire 16.10.2012b.

³⁰⁰ Waldrauch 2006b: 154.

valtioihin. Tällainen edellytys on Portugalissa ja Luxemburgissa. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa edellytetään, että hakijan aikomuksena on asettua valtioon kansalaistamisen jälkeen. Ranskassa hyvä terveys on mainittu laissa kansalaistamisen edellytyksenä. Suomessa hakijan tulee todistaa henkilöllisyytensä.³⁰¹

Selvitetty henkilöllisyys Suomessa

Suomessa kansalaisuuden saamisen lähtökohtainen perusedellytys selvitetty henkilöllisyys (kansalaisuuslaki 6.1 §), joka koskee kaikkia Suomen kansalaisuuden saamisesta tehtäviä ratkaisuja. Jos hakijan henkilöllisyys ei ole viranomaisen mielestä luotettavasti selvitetty, kansalaisuuden saamisen varsinaisia edellytyksiä ei tutkita eikä kansalaisuutta myönnetä.³⁰² Selvitystä henkilöllisyydestä voidaan esittää asiakirjanäytöllä tai antamalla muutoin luotettavina pidettäviä tietoja hakijasta. Näitä tietoja ovat henkilötiedot eli nimi, syntymäaika, perhesuhteet ja kansalaisuus. Myös muut henkilöllisyyden selvittämisen kannalta tarpeelliset henkilötiedot ja hakijan aikaisemmin viranomaiselle antamat tiedot omasta henkilöllisyydestään huomioidaan. (kansalaisuuslaki 6.2 §.) Selvittämättömällä henkilöllisyydellä on yhteys asumisajan alkamiseen. Hyväksyttävä asumisaika alkaa, kun hakija on esittänyt selvityksen henkilöllisyydestään (14.2. §)

Ulkomaalaisen henkilöllisyyden katsotaan olevan selvitetty, jos hän on vähintään viimeksi kuluneet 10 vuotta esiintynyt väestötietojärjestelmästä ilmenevällä yhdellä henkilöllisyydellä, vaikka hän olisi aikaisemmin esiintynyt usealla henkilöllisyydellä. (Kansalaisuuslaki 6.3 §) 10 vuoden määräaika katkeaa, jos hakijan nimessä, syntymäajassa tai kansalaisuudessa tapahtuu ei-vähäinen muutos tai jos muu muutos muodostaa uuden henkilöllisyyden. (6.4 §)

Tapauksissa KHO 2004:115, KHO 2004:113 ja KHO 2008:5 hakijoiden katsottiin esiintyneen 10 vuotta samalla henkilöllisyydellä. Tämän vuoksi hakemukset piti tutkia. Tapauksissa KHO 2004:114, KHO 2014:106 ja KHO 2014:105 hakijoiden ei kuitenkaan katsottu esiintyneen samalla henkilöllisyydellä kymmentä vuotta. KHO 2008:5 ja KHO 2004:114 hakijat olivat hakeneet turvapaikkaa toisesta maasta eri nimillä ja syntymäajolla eli eri henkilöllisyydellä kuin olivat Suomessa esiintyneet. Ensiksi mainitun kansalaisuushakemusta ei tarvinnut tutkia, koska hän ei ollut esiintynyt tarpeeksi kauan yhdellä

³⁰¹ Waldrauch 2006b: 154.

³⁰² HE 235/2002 vp s. 15, 31, 38.

henkilöllisyydellä. Jälkimmäisessä tapauksessa usealla henkilöllisyydellä esiintymiselle ei annettu merkitystä, koska hän oli esiintynyt vain yhdellä henkilöllisyydellä yli kymmenen vuotta. KHO 2004:115 tapauksen mukaan kansalaisuuslain 6.3 § katsotaan olevan 1 ja 2 momentin korvaava erityissäännös eikä 1 momentin päänsääntöä ja sitä täydentävän 2 momentin poikkeamissäännös.

Selvitettyä henkilöllisyyttä koskevissa oikeustapauksissa merkityksellisimmäksi seikkaksi on muodostunut kymmenen vuoden määräajan kuluminen. Korkein hallinto-oikeus ei ole yleensä katsonut henkilöllisyyden olevan luotettavasti selvitetty, jos Maahanmuuttovirasto on katsonut henkilöllisyyden olevan epäselvä. Kaikista tapauksista ilmenee asiakirjoja, joita ei ole pidetty luotettavina. Esimerkiksi Somaliasta saatuja asiakirjoja ei pidetä luotettavina Somalian yhteiskunnallisten olojen vuoksi³⁰³. Afganistanin myöntämästä passista tai henkilökorteista, rokotus- ja koulutodistuksista ilmi käyvät ristiriitaiset tiedot eivät selvittäneet hakijan henkilöllisyyttä³⁰⁴. Tapauksesta KHO 2014:105 käy ilmi, että luotettavana pidettävät tiedot perustuvat sen hetkiseen tilanteeseen. Tämän vuoksi kyseisen tapauksen hakija ei saanut kansalaisuutta, vaikka hänen kaksoisveljelleen oli aikaisemmin myönnetty kansalaisuus.

Tapauksessa KHO 2004:115 Hakijan oli koittanut oikaista syntymäaikaansa ei-luotettavasti esitettyllä asiakirjalla ja hän oli muuttanut nimensä suomalaiseen muotoon. Nämä eivät kuitenkaan katkaisseet kymmenen vuoden määräajan kulumista. KHO 15.5.2014/1585 kahden vuoden muutos syntymäajassa katsottiin vähäiseksi muutokseksi.

Tapauksista ilmenee muutoksia, jotka voitiin katsoa kansalaisuuslain 6.4 §:ssä mainituiksi vähäisiksi muutoksiksi.

Yleinen turvallisuus Suomessa

Ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada kansalaisuutta, vaikka kansalaistamisen kaikki edellytykset täyttyisivät.³⁰⁵ Kansalaisuuslain 13.3 §:ssä on määritelty tilanteita, joissa kansalaisuutta ei myönnettäisi, vaikka kansalaisuuden saamisen edellytykset täyttyisivät.

”Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on pe-

³⁰³ KHO 2004:115, KHO 2014:105.

³⁰⁴ KHO: 2014:105, KHO 15.5.2014/1585 (FINLEX).

³⁰⁵ HE 235/2002 vp s. 71.

rusteltu syy epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.” (Kansalaisuuslaki 13.3 §.)

Kuosma arvelee 13 §:n 3 momentin poikkeussäännöstä tulkitaan suppeasti (singularia non sunt extendenda)³⁰⁶. Pykälän mukaan kansalaistamisella eli kansalaisuuden myöntämisellä hakemuksen perusteella on oltava syvempi merkitys kuin pelkästään Suomen passin saaminen maasta muuton tai matkustamisen helpottamiseksi eikä Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen toiseen EU-jäsenvaltioon muuttamiseksi. Suomen kansalaisuus myönnetään vain niille, joiden kotimaa on kiistatta Suomi.³⁰⁷

Suojelupoliisin antama lausunto kansalaisuuden hakijasta perustui asiakirjojen tietoihin, jotka koskevat valtion turvallisuutta ja niistä tiedon antaminen vaarantaisi valtion turvallisuutta. Tiedot oli saatu useista lähteistä sekä Suomessa että kansainvälisen luottamuksellisen tietojen vaihdon kautta. Erittäin tärkeä yleinen etu edellyttää tietojen salassa pitämistä. Tietoja ei voida antaa hakijalle, sillä tietojen antaminen vaarantaisi tietojen vaihtoa ja valtion turvallisuutta. Helsingin HAO 09.03.2011 11/0182/5

Kyseisessä tapauksessa korostettiin, että yksilöllä ei ole subjektiivista oikeutta saada Suomen kansalaisuutta. Päätöksessä oli tavoitettu tasapaino yksilön oikeuksien ja yleisen edun eli valtion turvallisuuden ja yleisen järjestyksen välillä. Täten päätös oli suhteellisuusperusteen mukainen. KHO 2007:49 oli vastaavanlainen. Tapauksessa KHO 2007:49 valtion turvallisuudessa on erotettu sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Uhkina turvallisuudelle on mainittu muun muassa terrorismi, vastavakoilu tai laitton tiedustelu-toiminta sekä Suomen ulkosuhteiden vaarantaminen.³⁰⁸

4.2. Yhteenveto kansalaistamisen edellytyksistä voimassaolevan lainsäädännön mukaan

Vähimmäisikä on molemmissa maissa 18 vuotta. Näen, että täällä on yhteys täysivaltaiseksi ja täysi-ikäiseksi tulemiseen (oikeustoimikelpoisuuteen) ja äänestysoikeuteen, jo-

³⁰⁶ Kuosma 2003: 217.

³⁰⁷ HE 235/2002 vp s. 20

³⁰⁸ Ks. KHO: 2007:47 ja KHO: 2007:48.

ka liittyy usein kansalaisuuden käsitteeseen voimakkaasti. Hallituksen esityksen³⁰⁹ mukaan Suomessa lapsena avioliitossa oleva tai ollut on myös kelpoinen hakemaan kansalaisuutta. Siinä ei kuitenkaan perustella, miksi näin on. On vain todettu, että säännös vastaa nykyistä lainsäädäntöä. Suomessa avioliiton solmimisikä on pääsääntöisesti 18 vuotta. Oikeusministeriö voi myöntää luvan mennä naimisiin alle 18-vuotiaalle (Avioliittolaki 13.6.1929/234 2:4).

Asumiselta edellytetään molemmissa valtioissa tiettyä kestoja ja laatua. Asumisen vähimmäiskesto on molemmissa maissa tällä hetkellä 5 vuotta. Asumisen tulee olla pysyvää tai pääasiallista ja laillista. Tiettyä oleskelulupaa ei edellytetä, mutta luvan edellytetään olevan voimassa sekä hakijan tulee asua maassa kansalaistamishetkellä. Tietyille henkilöille on varattu poikkeamismahdollisuuksia asumisajasta. Poikkeaminen voi tapahtua asumisaikaa lyhentämällä tai se kokonaan poistamalla. Suomessa ”erikoisuutena” on kerätyn asumisajan mahdollisuus asumisaikaedellytyksen täyttämiseksi. Tietyt poissaolot katkaisevat molemmissa valtioissa asumisajan. Suomen varsinainen koti ja asunto vastaavat usein käytettyä käsitettä *habitual residence*, joka löytyy myös Ranskan siviililain 21-17 artiklassa.

Kielitaito osoitetaan molemmissa valtioissa nykyään pääsääntöisesti samalla tavalla koulutuksella, tutkinnolla tai todistuksella. Ranskassa on haluttu luoda läpinäkyvämpi prosessi haastattelun sijaan. Suomessa edellytetään sekä kirjallista että suullista taitoa. Ranskassa vain suullista kielitaitoa. Vaadittu taitotaso on sama ja molemmissa poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi vammaisten ja pakolaisten osalta. Suomessa kaksi-kielisyys antaa mahdollisuuden todistaa kielitaito myös ruotsin kielellä.

Molemmat valtiot suhtautuvat myönteisesti monikansalaisuuteen, joten aikaisemman kansalaisuuden menettämistä koskevia säännöksiä ei ole.

Taloudellinen tilanne kansalaistamisen edellytyksenä ilmenee Suomessa lainsäädännöstä. Ranskassa kyseinen edellytys ilmenee muista lainsoveltamiseen liittyvistä dokumenteista ja sen soveltaminen vaihtelee vallitsevan käytännön mukaan. Suomessa toimeen-

³⁰⁹ HE 235/2002 vp s. 39.

tuloedellytys liitetään nuhteettomuus- ja asumisedellytyksien varmistamiseen. Halutaan varmistaa, että hakijan toimeentulo perustuu lailliseen tulolähteeseen. Ranskassa toimeentulolla korostetaan kansalaisuuden harjoittamisen mahdollisuutta ja se käsitetään työllisyyden näkökulmasta.

Suomessa nuhteettomuusedellytyksen ei katsota sisältävän hakijan persoonaa ja käyttäytymistä koskevaa edellytystä elatusvelvollisuutta ja maksuvelvoitteiden huolehtimista lukuun ottamatta. Nuhteettomuus vaikuttaa liittyvän pelkästään rikosrekisterin puhtauteen. Teot, joista on rangaistuksena muu kuin rikesakko estävät kansalaistamisen. Poikkeaminen edellä mainitusta on mahdollista perustellusta syystä. Tämä ratkaistaan kokonaisarvioinnilla. Jos tehdään kielteinen päätös, hakijalle voidaan osoittaa odotusai-ka, jolloin hänen ei ole mahdollisuutta saada kansalaisuutta, mutta tilanne saattaa olla toinen odotusajan jälkeen, kun hakija tekee uuden hakemuksen.

Ranskassa yli 6kk ehdottomat vankeusrangaistukset estävät kansalaistamisen. Terrorismitteot tai vastaavat, laiton maahanmuutto, karkottamispäätökset tai maahantulokiellot estävät myös kansalaisuuden saamisen. Lisäksi hakijan moraalialia ja käyttäytymistä arvioidaan. Tällä on yhteys tasavallan arvojen ja periaatteiden kannattamiseen.

Molemmissa maissa ulkomailla tehdyt teot voidaan huomioida.

Suomessa valtion turvallisuus voi estää kansalaistamisen. Valtion turvallisuus on kuitenkin käsitetty lähes samassa merkityksessä kuin Ranskassa on lueteltu teot, jotka estävät kansalaistamisen esimerkiksi terrorismi. Sen vuoksi voitaisiin sanoa, että valtion turvallisuudella ja yleisellä järjestyksellä on merkitystä juurikin siviililain 21-17 artiklassa mainittujen tekojen kieltämisen taustalla.

Suomessa ei edellytetä tietoa kansalaistavasta valtiosta eikä laissa ole sopeutumista koskevaa pykälää. Sen sijaan Ranskasta löytyvät molemmat. Ranskassa edellytetään terveystarkastusta. (CC art. ja D 93-1362 art. 36 (3)) Suomessa terveydellä ei ole merkitystä kansalaistamisessa. Suomessa selvitetylle henkilöllisyydelle on annettu korostettu merkitys. Ilman sitä muita kansalaistamisen edellytyksiä ei tutkita. Ranskassa henkilöllisyys myös todistetaan, mutta sitä ei ole nimenomaisesti ilmaistu laissa, vaan se käy

ilmi vaadittavista dokumenteista. Toisaalta selvitetty henkilöllisyys voitaisiin katsoa menettelyyn kuuluvaksi edellytykseksi. Suomessa annetaan merkitystä myös kansalaistamiseen liittyville motiiveille.

4.3. Selvittäviä tekijöitä edellytysten eroille ja yhtäläisyyksille

Ranska oli ensimmäinen maahanmuuttomaa Euroopassa. Sen kansalaistamista koskevat säännöt ovat matalat. Tosin viranomaiset eivät kannusta kansalaisuuden hakemiseen.³¹⁰ Suomi oli maastamuuttomaa toisen maailmansodan ja 1970-luvun välillä. Se suojasi itseään maahanmuutolta. Esimerkiksi vain Suomen kansalaisen puolison maahanmuutto oli ainoastaan sallittua. 1970-luvulla alkoi ulkosuomalaisten paluumuutto Ruotsista.³¹¹ Valtion muodostumisen ajankohta vaikuttaa käsitykseen kansalaisuudesta ja kuulumisesta. Myöhemmin syntyneissä valtioissa etnisuus ja kansallisuus ovat korostetummassa asemassa nationalismiin vuoksi. Sen seurauksena kansalaistamiseen suhtaudutaan haluttomammin.³¹² Hyvinvointivaltiot haluavat rajoittaa maahanmuuttoa tasa-arvon edistämisen ja alaluokan muodostumisen estämisen vuoksi³¹³.

Kansalaisuusyleissopimus ja Euroopan unionin jäsenyys aiheuttavat merkittävimmät yhtäläisyydet samankaltaisen sääntelyn takana. Toisaalta samanlaiset edellytykset ovat olleet olemassa pitkiä aikoja eri muodoissa ja ne varmasti johtavat juurensa *ius domicile*-periaatteeseen ja Nottebohm-tapaukseen. Lisäksi molemmat valtiot ovat korostaneet läpinäkyvyyttä, joten vaikka edellytykset saattavat vaikuttaa tiukemmilta kuin ennen takana onkin vain tavan kirjaaminen lakiin ja viranomaisen toiminnan ennakoimisen mahdollistaminen. Yhtäläisyydet ilmenevät kansalaisten toivottuina ominaisuuksina. Hakijoita edellytetään lain noudattamista, kielitaitoa, yhteiskunnassa toimimisen mahdollisuutta ja maahan asettumista.

Merkittävimmäksi eroksi tutkimuksen yhteydessä nousi sopeutumista ja integroitumista koskevat asiat, joita haluan lopuksi pohtia tarkemmin. Miksi sopeutuminen on korostu-

³¹⁰ Weil & Spire 2006: 187.

³¹¹ Lepola 2000: 44; Kannianen 2010: 44.

³¹² Hammar 1990: 78–79; Brubaker 1994; Lepola 2000: 37–38.

³¹³ Hammar 1990: 10–19, 42–46, 54.

neessa asemassa Ranskassa ja miksi sille on annettu niin vähän merkitystä Suomessa? Vaikkakin sopeutuminen ilmenee Suomessa välillisesti hallituksen esityksistä muiden kansalaistamisen edellytyksien yhteydessä, sitä ei laissa nimenomaisesti suoraan edellytetä.

Vuoden 2003 lain taustalla Suomessa oli useita poliittisia aikeita. Monikansalaisuuden hyväksyminen, kansalaisuudettomuuden välttäminen, sukupuolten välinen tasa-arvo, tarkemmin säännellyt edellytykset vähentäisivät tulkintamahdollisuuksia, ja kansalaisuusyleissopimuksen ratifiointi ilman varauksia.³¹⁴ Edellinen kansalaisuuslaki oli vanhentunut eikä se vastannut enää nykypäivän tarpeisiin. Edellytysten yleisluontoisuutta ei pidetty hyvänä asiana hakijan oikeussuojan kannalta. Oli tarpeellista säätää tarkemmin kansalaistamisen edellytyksistä. Maahanmuutto oli lisääntynyt ja kansalaisuutta hakivat kansalaisen puolisoiden sijaan täysin ulkomaalaiset perheet. Vain kaksoiskansalaisuuden hyväksyminen herätti keskustelua. Edellytyksien muuttaminen ei herättänyt keskustelua. Syynä Fagerlund pitää sitä, että asia koskee prosentuaalisesti pientä osaa väestöstä ja vertaa tilannetta esimerkiksi Hollantiin, jossa maahanmuutto herättää enemmän keskustelua, koska maahanmuuttajien määrä on huomattavasti suurempi.³¹⁵ Vuonna 2003 asumisajan ja kielitaidon takana Suomessa maahanmuuttajan osaisi huolehtia itsestään Suomen yhteiskunnassa ja hyväksyisi oikeusperiaatteet, jotka on katsottu tärkeiksi Suomelle.³¹⁶ Asumisaika on 2003 säädetty 6 vuodeksi, koska se on ollut keskiverto mittainen muihin valtioihin verrattuna.³¹⁷ Asumisella ja kielitaidolla on läheinen yhteys. Oletetaan, että mitä pitempi asumisaika on, sitä parempi kielitaito hakijalla on. Riittävä kielitaito on tärkeä edellytys onnistuneelle integroitumiselle ja kansalaisena toimimiselle Suomalaisessa yhteiskunnassa.³¹⁸

Suomessa vuoden 2011 lakimuutoksen taustalla oli työperäisen maahanmuuton lisääminen, väestötrendien huomioiminen sekä työtarpeen huomioiminen Suomessa ja EU:ssa. Tämän vuoksi asumisaikaa lyhennettiin vuodella. Ulkomaalaisten opiskelijoiden aset-

³¹⁴ Fagerlund 2006: 159. Brander & Fagerlund 2013: 13.

³¹⁵ Fagerlund 2006: 159, 160–161

³¹⁶ Fagerlund 2006: 164.

³¹⁷ Fagerlund 2006: 164.

³¹⁸ HE 235/2002 vp s. 12, 41; Fagerlund 2006: 166.

tumista Suomeen haluttiin helpottaa.³¹⁹ Muutoksen tavoitteena oli vaikuttaa maassa pyyvästi asuvien ulkomaalaisten sosiaaliseen integraatioon muuttamalla kansalaisuuden saamista joustavampaan suuntaan. Kansalaistaminen on nähty tapana vaikuttaa maahanmuuttajien integroitumiseen yhteiskuntaan. 2003 vuonna kansalaisuuden saaminen oli palkinto onnistuneesta integraatiosta.³²⁰ 2003 lain taustalla oli hakijan kyky toimia täysivaltaisena kansalaisena. Vuonna 2011 painoarvo siirtyi siihen, että asuttu aika olisi kokonainen ja kielitaitoa korostettiin. Uskottiin, että kansalaistamisen mahdollistaminen aikaisemmassa vaiheessa lisää pitkään suomessa asuneiden yhteenkuuluvuuden tunnetta.³²¹ Vuoden 2011 lakimuutos toi merkittävän muutoksen siinä, miten kansalaistaminen käsitellään. Väestön ikääntymiseen ja työvoiman tarpeeseen liittyvät rakenteelliset ongelmat saattavat tuottaa vaatimuksen, että kansalaisuuden saamista on helpotettava. Tärkeitä lakimuutoksia ei ole odotettavissa lähiaikoina, vaikka maahanmuuttoasioille on annettu enemmän merkitystä politiikassa. Kansalaisuusasioita ei ole sisällytetty maahanmuuttopolitiikkaan. Perussuomalaisten suosio vaikuttaa maahanmuuttoon suhtautumiseen.³²²

Ranskalaisen sopeutumisedellytyksen juuret ovat vuodessa 1945. Toisen maailman sodan ja vapauttamisen (*Liberation*) jälkeen kansalaistaminen oli vauhdikasta. Kansalaistamisessa suosittiin helposti sopeutuvia. George Mauco kannatti etnisyyden korostamista ja sopeutumisen korostamista kansalaisuuden saamista ajatellen. 1945–1963 Ranskaan tulevat maahanmuuttajat olivat kotoisin Italiasta, Puolasta ja Espanjasta. Sopeutumispolitiikan takana vaikutti myös Paul Ribyere, konservatiivinen kristillisdemokraatti, joka antoi soveltamisohjeen, jonka mukaan etnisyys on kriteerinä kansalaisuuden myöntämisessä. Syynä oli Ranskan kansakunnan etninen ja hengellinen suojeleminen. Sopeutumista koskeva ohjaus alkoi hiipua 1950-luvun puolivälissä, kun talous lähti nousuun ja uudet henkilöt olivat vallassa.³²³ Sopeutumisedellytyksen merkitys nousi kun suurin osa maahanmuuttajista alkoi tulla Ranskan entisistä siirtomaista Afrikasta 1970-luvulla. Ranskalaisen arvojen hyväksyminen, moniavioisuuden kieltäminen ja yhteiskunnan

³¹⁹ Brander & Fagerlund 2013: 13.

³²⁰ HE 80/2010 vp s. 1, 4, 14; Brander & Fagerlund 2013: 13.

³²¹ HE 80/2010 vp s. 16–17, 29; Brander & Fagerlund 2013: 19.

³²² Brander & Fagerlund 2013: 38–39.

³²³ Weil & Spire 2006: 190–192.

jäsenyys saivat suuremman merkityksen kuin kielitaito.³²⁴ 1970-luvulta maahanmuuton rajoittaminen on ollut keskeinen poliittinen agenda Ranskassa. Ranskassa maahanmuutolla on tiivis yhteys Ranskan entisiin siirtomaihin.³²⁵ Esimerkiksi Ranskassa syntyneet ja automaattisesti kansalaisuuden saaneet algerialaiset eivät halunneet olla Ranskan kansalaisia ja olivat sitä usein tietämättään. Heidän katsottiin olevan sopeutumaton väestö. 1980-luvun kehityksen taustalla oli myös talouskriisi, työttömyys, ja Kansallisen rintaman (Frontin National) menestys. Maahanmuuton rajoittaminen näkyi kasvuna kansalaistamisessa osittain ulkomaalaisten asennemuutoksen vuoksi, jonka mukaan pitkään Ranskassa asuneet halusivat säilyttää oikeutensa muun muassa matkusteluun kiristyneessä maahanmuuttopolitiikassa. Jacques Chirac päätyi lopulta perustamaan Marceau Longin johtaman kansalaisuuskomission tutkimaan kansalaisuuslain muutosta, joka liittyi vahvasti maahanmuuton kontrolloimiseen. 1998 vasemmiston valtaan paluun jälkeen kansalaisuuslainsäädäntö haluttiin palauttaa ennalleen, mutta muutokset jäivät pienemmiksi. 2003 maahanmuuton rajoittaminen ja kansalaisuuslain muutos olivat taas keskiössä, kun oikeisto oli vallassa. 1945 vuodesta lähtöisin oleva sopeutuminen, jolla viitattiin erityisesti kielitaitoon, oli jälleen edellytyksenä kansalaistamisessa 2003. Sopeutumisedellytykseen sisältyi nyt tieto kansalaisuudesta seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällä haluttiin korostaa, että tulevat kansalaiset ymmärsivät kansalaisuuden saamisen merkityksen. Sopeutuminen kirjattiin lainsäädäntöön vuonna 2003, mutta se ei muuttanut edellytyksen sisältöä.³²⁶

Ranskassa vuoden 2003 laki, koski maahanmuuttoa, ulkomaalaisten laitonta oleskelua ja kansalaisuutta. Yhtäältä laitton maahanmuutto ja toisaalta maassa olevien integrointi olivat lakimuutosten keskeisiä tavoitteita. Oikeisto on kiristi sopeutumisedellytystä vuosina 2003 ja 2011. Kansalaisuuslainsäädännön peruseriaatteet Ranskassa eivät ole kuitenkaan muuttuneet.³²⁷

Islam on nähty vaikeutena sopeutumiselle.³²⁸ Islamin ja tasavallan arvojen välinen konflikti ja maallisuuden (*laïcité*) arvo olivat poikkeuksellisesti kansalaisuutta koskevan

³²⁴ Weil & Spire 2006: 205. Brubaker 1992: 148.

³²⁵ Brubaker 1992: 76.

³²⁶ Weil & Spire 2006: 194–198, 200–203.

³²⁷ Bertossi & Hajjat 2013: 6.

³²⁸ Brubaker 1992: 148–149.

keskustelun kohteena 2000-luvulla.³²⁹ Ranska on historian saatossa pyrkinyt vastamaan kansalaisuuteen liittyviin ongelmiin tai väestön vähyyteen kansalaisuuslainsäädäntöään muuttamalla. Yleensä muutokset ovat tapahtuneet kansalaisuuden määräytymisperiaatteita muuttamalla, eikä kansalaistamisen edellytyksiä muuttamalla. Kansalaisuuspäätökset heijastavat hallituksen politiikkaa, mutta käytännössä politiikan vaikutus on vaikea todistaa.³³⁰

Kansalaistamista koskien menettelyssä on tapahtunut ja tapahtumassa muutos, joka on alkanut 2008 vuonna. Kaksiportaisesta kansalaisuuden myöntämisprosessista ollaan siirtymässä yksiportaiseen menettelyyn.³³¹ Yleisesti ottaen Ranskalla on inklusiivisempi kansalaisuussäädännöstö kuin keskiverto EU:n jäsenvaltiolla ennen vuotta 2004. Poikkeuksena on kansalaistaminen. Siinä on keskivertoa vaativammat edellytykset koskien kielitaitoa ja tietoa kansalaistavasta valtiosta sekä vaativampi nuhteettomuus- ja toimeentuloedellytys.³³² Ranskassa kansalaisuuslainsäädännöllä on tiivis yhteys maahanmuuttovirtoihin. 2006 Ranskassa aikaisemmin vallinnut integraatiopolitiikka on väistynyt syrjään. Sen sijaan kansalaisuus myönnetään usein automaattisesti ja mitä pidempi yhteys henkilöllä on maahan, sitä vaikeampi hänen on kieltäytyä kansalaisuudesta.³³³

Ranskan integraation malli oli kriisissä 2005 vuoden jälkeen. Siirtomaista tulleet katsottiin epäonnistuneesti integroituneiksi, vaikka taustalla oli syrjintä. Aikaisempi integroitumispolitiikka oli todellisuudessa epäonnistunut. Vastauksena ongelmaan kehitettiin valikoiva maahanmuuttopolitiikka (*politique d'immigration choisie*, Laki n° 2006-911, 24.7.2006). Poliitiikka, joka kielsi kokonaan maahanmuuton ei vaikuttanut maahanmuuttovirtoihin. Perheen vuoksi tapahtuva maahanmuutto aiheutti ongelmia työperäisen maahanmuuton sijaan.³³⁴ 1990-luvulla kansalaisuuspolitiikka tuki rajoittavaa maahanmuuttopolitiikkaa. Se oli esiedellytys tehokkaalle integraatiopolitiikalle, 2000-luvulla korostus siirtyi siihen, että maahanmuuttajat pyrittäisiin valitsemaan etukäteen. Eli helposti sopeutuvia suosittaisiin. Edellytykset, jotka olivat aikaisemmin osa kansalaista-

³²⁹ Bertossi & Hajjat 2013: 28.

³³⁰ Weil & Spire 2006: 188–196, 205.

³³¹ Bertossi & Hajjat 2013: 34.

³³² Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 3–11.

³³³ Weil & Spire 2006: 207.

³³⁴ Bertossi & Hajjat 2013: 28–29.

mista ovat ulottuneet valikoivaan maahanmuuttopolitiikkaan. Integroitumissopimus (*contrat d'accueil et d'integration*) on ollut pakollinen 2007 lähtien ulkomaalaisille. Sopimus koskee kielitaitoa ja velvollisuuksia Ranskan tasavaltaa kohtaan. Uuden valikoivan maahanmuuttopolitiikan takana oleva ajatus on myös kansalaisuutta koskevan lainsäädännön takana. Integraatio on vähemmän kansalaisuuden saamisen edellytys kuin se on esiedellytys sille, että lainsäätäjät haluaa korostaa, että tietyt ulkomaalaisryhmät saisivat lopulta kansalaisuuden. Tämä esiedellytys kohdistuu entisten siirtomaiden kansalaisiin ja perheen vuoksi maahanmuuttaneisiin. Moniavioisuus ja genitaalien leikkeminen mainittiin 24.6.2006 laissa nimenomaisesti puutteena sopeutumisessa. Ne oli erityisesti kohdistettu jo kansalaisten puolisoita koskeviksi eli henkilöihin, joiden sopeutuminen oli nähty ongelmalliseksi. Laki poisti entisten siirtomaiden kansalaisilta mahdollisuuden, jonka mukaan he saivat kansalaisuuden ilman asumisaikaa. 2006 lähtien heidän piti täyttää viiden vuoden asumisaikaedellytys. Asumisaikaedellytyksestä poikkeamisen poistamisen taustalla vaikutti tehokkaan integroitumisen huoli.³³⁵

ACIT-raportti³³⁶ ehdottaa, että Ranskan pitäisi erottaa kansalaisuuspolitiikka selvemmin maahanmuuttopolitiikasta. Integraatiosopimuksen pitäisi vastata paremmin kansalaistamisen tarpeisiin esimerkiksi siten, että vaaditut kielikurssit tukisivat kansalaistamisessa vaadittuja edellytyksiä. Päätöksenteosta tulisi tehdä läpinäkyvää. Selvä tulkinta kansalaistamisen edellytyksistä vaadittaisiin, koskien myös oikeustapauksia, ja se pitäisi tehdä julkisesti saatavaksi, jotta se auttaisi hakijaa prosessissa. Haastatteluja koskevat käytännöt pitäisi harmonisoida ja välttää ei-yhdenmukaista lain soveltamista.

Ranskan lainsäädännössä integraatioasiat ovat saaneet suurta merkitystä viime vuosina. Se on jatkoa 1980-luvulta alkaneesta prosessista. Integraation ja maahanmuuton välillä oleva yhteys on erittäin läheinen. Yleensä integraatio on ajateltu vain vastaanottavan maan ratkaistavana olevana kysymyksenä. Nykyään integraatiossa nähdään kaksi puolta. Lähettävällä maalla on merkitystä. Kolmannen maiden kansalaisten integroitumiselle on haluttu asettaa minimitaso, toisaalta integraatiolla hallitaan maahanmuuttovirtoja. Viimeiseksi mainittu saattaa osoittaa, että integraation intressit voivat olla muualla kuin itse integraatiossa. Integroituminen ei ole este toisista teollisista maista tuleville, mutta

³³⁵ Bertossi & Hajjat 2012: 29–31.

³³⁶ Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration 2013: 20–21.

poliittisesti, kulttuurillisesti, taloudellisesti ja uskonnollisesti erilaisista maista tuleville integraatiolla voi olla suurempi merkitys.³³⁷

1990-luvun kansanliikkeet ja lähiömellakat nostivat integroitumisen keskiöön. Ranskan kansalaiset olivat huolestuneita edellä mainituista ilmiöistä. Taustalla vaikutti myös yhteinen eurooppalainen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna integraatio ilmeni kansalaisuuden saamisen yhteydessä. Yhteys integraation ja ulkomaalaislain välillä ilmeni vasta 2000-luvulla. Tästä ensimmäisenä integraatiosopimus. Ilmiö liittyy republikaaniseen integraatioon (*intégration républicaine*).³³⁸

Kansalaistamispolitiikka ja -kaavat ovat yhteydessä siihen keitä valtio pitää automaattisesti kansalaisinaan. Automaattinen kansalaisuuden saamisen merkitys kansalaisuuden saamisen kokonaiskuvassa on merkittävä seikka, joka ilmentää kansalaistamispolitiikkaa. Ranskassa kansalaisuus saadaan useimmiten automaattisesti, joten kansalaistamisen merkitys on pienempi. Vuonna 1849 kansalaisuuden myöntämistä (acquisition) rajoitettiin ja määräytymistä (attribution) laajennettiin.³³⁹ Ranskan kansalaisuutta koskevat säännöt eivät ole muuttuneet merkittävästi. Sen sijaan integraation taustalla oleva ajatus on muuttunut. Kansalaisuuden rooli tässä prosessissa on kehittynyt. Ilman että se olisi murros Ranskan kansalaisuuden historiassa, tämä kehitys kuvaa kulturalisoitunutta konseptia kansalaisuudesta Ranskan republikaanisen mallin kriisin kontekstissa ja kasvavaa huolta ranskalaisten arvojen ja islamin välillä. Nykyään pääsy kansalaisuuteen on tehty pyhäksi. Kansalaisuuden seurauksista pitää olla tietoinen.³⁴⁰

³³⁷ Pascouau 2010: 182.

³³⁸ Pascouau 2010: 155–172.

³³⁹ Brubaker 1992: 80, 84, 92.

³⁴⁰ Bertossi & Hajjat 2013: 32.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kansalaistamista ja sen yleisiä edellytyksiä koskevat lakinormit ovat Suomessa ja Ranskassa hyvin samankaltaisia. Merkittävin ero on Ranskan lainsäädännöstä ilmenevä sopeutumisedellytys, joka on laajempi kuin pelkkä kielitaitoa koskeva edellytys. EU:n ja kansalaisuusyleissopimuksen harmonisoiva vaikutus näkyy, vaikkakin valtioilla on ainakin periaatteellisesti viimekätinen valta päättää kansalaistamisen edellytyksistä. Samankaltaisten edellytysten taustalla vaikuttaa epäilemättä unionin kansalaisuus ja EU:n maahanmuuttopolitiikka, jolla halutaan vaikuttaa siihen, että unionin kansalaisuus saataisiin yhtä helposti tai vaikeasti jokaisessa jäsenvaltiossa. Unionin kansalaisuuden merkitys on mielestäni nousemassa tai ainakin se nähdään ulkomaalaisen tai kolmannen maan kansalaisen silmin merkityksellisempänä kuin valtion kansalaisuus.

Suomessa sopeutumisedellytystä ei ole katsottu tarpeelliseksi. Ainoastaan Maahanmuuttovirasto on väläyttänyt mahdollisuutta kansalaisuustestistä. Ranskassakin sopeutumisedellytys nykyisessä muodossaan on tuore ilmiö, joka on yhteydessä valikoivaan maahanmuuttopolitiikkaan. Ranskassa liberaaliin kansalaisuuspolitiikkaan on haluttu kiristyksiä ainakin oikeiston puolelta. Samainen ilmiö on nähtävissä Suomessa erityisesti Perussuomalaisten toimesta.

Kansalaistamisen edellytyksiin vaikuttaa, miten kansalaistamiseen suhtaudutaan. Lainsäädännöstä ilmenee poliittisia tavoitteita, jotka vaikuttavat kansalaisuuden saamiseen ja sitä kautta kansalaistamiseen ja sen edellytyksiin. Suomessa edellytykset eivät mielestäni ole kokeneet merkittäviä sisällöllisiä muutoksia itsenäisyyden jälkeen. Edellytykset perustuvat pitkälti vanhoihin käytäntöihin, kansalaisuuden määräytymisperiaatteisiin ja kansalaisuuden käsitteeseen. Ranskassa integraatiopolitiikka on ollut liberaalia ja kansalaisuus on yleensä saatu automaattisesti. Muutokset kansalaisuuden saamisessa ovat keskittyneet *ius soli* ja *ius sanguinis* -periaatteiden ulottamiseen tiettyihin ihmisryhmiin.

Kansalaistamisen ohella ulkomaalaisen oikeusaseman säätteleminen vaikuttaa ulkomaalaisten integroitumiseen. Suomessa ja Ranskassa kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeusasemassa ei ole merkittävää eroa poliittisia oikeuksia lukuun ottamatta.

Kansalaisuus voidaan käsittää usealla eri tavalla. Kyseisen käsitteen oikeudelliset merkitykset ovat usein samankaltaisia. Ei-oikeudellinen käsite on voimakkaasti riippuvainen valtion historiasta. Kansalaisuus on muuttuva käsite ja siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet vaihtelevat aikojen mukana. Samoin tekee kansalaisuuden merkitys. Kansalaisuuden merkityksen katsotaan vähentyneen ihmisoikeuksien kehityksen vuoksi. Mielestäni Ranska on halunnut korostaa sopeutumisedellytyksellä kansalaisuuden merkitystä. Ranskassa kansalaisuus on usein nähty vain oikeudellisena statuksen vaihtamisena. Suomessa perinteisen valtion kansalaisuuden merkitystä on haluttu korostaa myös. Kansalaisuuslain 13.3 §:n mukaan kansalaisuutta ei tarvitse myöntää, jos Suomeen pysyvästi asettuminen ei ole hakijan aikomuksena tai jos Suomen kansalaisuutta haetaan esimerkiksi unionin kansalaisuuden saamiseksi.

Suomessa kansalaistamiseen on suhtauduttu yleensä siten, että se on palkkio onnistuneesta kotoutumisesta. Vuonna 2011 tähän tuli muutos. Kansalaistamisen katsotaan nykyisin helpottavan kotoutumisprosessia. Kotoutumisen merkitys on noussut. Ranskassa kansalaistaminen nähdään suotavana asiana ja maahanmuuttoon suhtaudutaan kuten se olisi pysyvää. Ulkomaalaiset ovat tulleet Ranskaan lopullisesti. Integraatiopolitiikassa on kuitenkin ollut ongelmia. Kansalaistaminen ja maahanmuuttopolitiikka eivät kenties ole olleet tasapainossa. Viime vuosina kotoutumista ja integraatiota koskeva sääntely on noussut keskiöön sekä Suomessa että Ranskassa. Suomi on mielestäni seuraamassa Ranskan jalanjalkia sopeutumisen suhteen, vaikkakaan maahanmuuttajia määrät eivät ole samaa luokkaa. Kotoutuminen ja integrointi on vahvistuva trendi sekä kansalaistamisessa että maahanmuutossa. Ranskassa on ollut vuodesta 2007 pakollinen integroitumissopimus, joka on läheisesti yhteydessä kansalaistamisen edellytyksiin. Suomessa kotoutumissuunnitelma tuli voimaan 2011.

Olen pohtinut tutkimukseni tekemisen ajan, miksi kansalaisuutta ei ole tutkittu oikeustieteessä enempää. Eikö kansalaisuudella ole mitään oikeudellista merkitystä? Kun huomaisin, että sama tutkimuksen puute Suomessa ilmenee maahanmuuttoa ja ulkomaalaisia koskevien asioiden kohdalla yhteys alkoi pikkuhiljaa muodostua. Kansalaisuutta ja maahanmuuttoa on vaikea tutkia oikeustieteessä, koska kyseiset ilmiöt ovat tiukasti

kiinni yhteiskunnallisessa tutkimuksessa. Toki kansalaisuus voidaan määritellä oikeudellisesti, mutta sen historiaa koskevat juuret, sitä koskeva politiikka ja vaihtelevat käsitte määrittelyt, jotka perustuvat esimerkiksi kansakunnan käsitteeseen, eivät ole valitettavasti tutkittavissa lainopillisesti. Näiden käsitteiden tutkiminen pelkkänä oikeudellisenä ilmiönä ei anna tarpeeksi kattavaa kuvaa asiasta.

Suomessa kansalaisuuden saamisen edellytykset on kirjattu kansalaisuuslakiin. On kuitenkin epäselvä, missä määrin esimerkiksi ulkomaalaislaista ilmenevät periaatteet ovat sovellettavissa esimerkiksi kansalaistamisen yhteydessä. Oleskeluluvan myöntämistä koskevat yleiset edellytykset ovat samankaltaisia kuin kansalaisuuden saamisen yleiset edellytykset: Yleinen järjestys ja turvallisuus (Ulkomaalaislaki 36.1 §) ja väärät tarkoitus perät (36.2 §) ilmenevät myös kansalaisuuslain 13.3 §:stä. Toimeentuloa koskeva edellytys (ulkomaalaislaki 39 §) on myös samankaltainen kansalaisuuslain 13.1 §:n kohdassa 5 mainitun toimeentulon kaltainen. Missä määrin ulkomaalaislain 5 §:ssä mainittu ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen koskee kansalaisuuden myöntämistä. Kyseisestä pykälästä on huomattavissa kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaate, jotka kuuluvat hyvän hallinnon periaatteisiin, jotka ilmenevät molempien lakien 1 §:stä. Tutkimukseni on herättänyt enemmän kysymyksiä kuin vastauksia, joten tutkittavaa riittää jatkossakin.

LÄHDELUETTELO

- Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration (ACIT): Handbook for France (2013). Ed. Jasper Dag Tjaden. Migration Policy Group.
- Asylum and Migration. Glossary 3.0 (2014). European Commission & European Migration Network.
- Austin, Carly & Harald Bauder (2012). Jus Domicile: A Pathway to Citizenship for Temporary Foreign Workers? In: *Immigration and Settlement: Challenges, Experiences and Opportunities*, 21–36. Ed. Harald Bauder. Toronto: Canadian Scholars' Press.
- Bauböck, Rainer (1995). Maahanmuuttajien integrointi. Käännös Euroopan neuvoston julkaisusta ”The Integration of Immigrants”. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1995: 27.
- Bauböck, Rainer (2006). Citizenship and migration – concepts and controversies. In: *Migration and Citizenship: Legal status, Rights and Political Participation*, 15–31. Ed. Rainer Bauböck. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (eds.) (2006a). *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses*. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press. Saatavissa 25.4.2015:
<http://www.oopen.org/search?identifier=340147>.
- Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (eds.) (2006b). *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 2: Country Analyses*. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam

University Press. Saatavissa 25.4.2015:
<http://www.oopen.org/search?identifier=340146>.

Bauböck, Rainer & Harald Waldrauch (2006). Appendix: glossary. In: *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses*, 479– 488. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bauböck, Rainer, Bernhard Perchinig & Sievers Wiebke (eds.) (2007). *Citizenship Policies in the New Europe*. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bauböck, Rainer, Bernhard Perchinig & Sievers Wiebke (eds.) (2009). *Citizenship Policies in the New Europe: Expanded and Updated Edition*. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bauder, Harald (2012). Jus domicile: In Pursuit of A Citizenship of Equality and Social Justice. *Journal of International Political Theory* 8: 1–2, 184–196.

Bertossi, Christophe & Abdellali Hajjat (2013). Country Report: France. EUDO Citizenship Observatory. Saatavissa 25.4.2015: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=France.pdf>.

Blitz, Brad K. & Caroline Sawyer (2011). Statelessness in the European Union. In: *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, 3–21. Eds. Caroline Sawyer & Brad K. Blitz. Cambridge: Cambridge University Press.

Brander, Sampo & Jessica Fagerlund (2013). Country Report: Finland. EUDO Citizenship Observatory. Saatavissa 25.4.2015: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=Finland.pdf>.

- Broms, Bengt (1978). Kansainvälinen oikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 182.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (1994). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Castrén, Erik (1942). Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 22.
- Castrén, Erik (1959). Suomen kansainvälinen oikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 96.
- Chopin, Isabelle (2006). Administrative practices in the acquisition of nationality. In: *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses*, 221–268. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dannemann, Gerhard (2006). Comparative Law: Study of Similarities or Differences? In: *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 383–420. Eds. Mathias Reimann & Reinhard Zimmermann. Oxford: Oxford University Press.
- Fagerlund, Jessica (2006). Finland. In: *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 2: Country Analyses*, 149–186. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Glenn, H. Patrick (2004). *Legal traditions of the world: sustainable diversity in law*. Oxford: Oxford University Press.
- Gozdecka, Dorota Anna (2013). *Naturalisation Procedures for Immigrants: Finland*. EUDO Citizenship Observatory Reports. Saatavissa 25.4.2015: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29781/NPR_2013_28-Finland.pdf?sequence=1.
- Hailbronner, Kay (2006). *Nationality on public international law and European law*. In: *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses*, 35–104. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajjat, Abdellali (2013). *Naturalisation procedures for Immigrants: France*. EUDO Citizenship Observatory. Saatavissa 25.4.2015: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29782/NPR_2013_03-CITIMP-France.pdf?sequence=1
- Hakapää, Kari (2010). *Uusi kansainvälinen oikeus*. Helsinki: Talentum.
- Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Hammar, Tomas (1993). *State, Nation and dual citizenship*. In: *New citizens by birth and naturalization*, 81–95. Eds. Sven Alur Reinans & Tomas Hammar. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners (2004). European Commission. Saatavissa 25.4.2015: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/handbook_integration/docl_12892_168517401_en.pdf.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko (2013). Oikeusvertailu: teoria ja metodologia. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Hämäläinen, Unto (2014). Suomi ei enää ole kalpeanaamojen maa – Onko maahanmuuttajia paljon vain vähän? Helsingin Sanomat kuukausiliite 6.12.2014.

Kaira, Kaarlo (1930). Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä. Porvoo: WSOY.

Kanniainen, Antti (2010). Kansanedustajien mielipiteitä maahanmuutosta uhkana ja mahdollisuutena. Turku: Siirtolaisinstituutti. Siirtolaisuustutkimuksia A 35.

Kochenov, Dimitry (2010a). Regional Citizenships and EU law: The Case of the Åland Islands and New Caledonia. *European Law Review* 35, 307–324.

Kochenov, Dimitry (2010b). Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship. *European University Institute (EUI) Working Papers RSCAS 2010/23*. Saatavissa 25.4.2015: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3.

Komulainen, Ville (2012). Vertaileva oikeustiede ja epäpuhdas oikeusoppi. Teoksessa: Oikeus ja yhteiskunta oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät, 102–116. Toim. Kristian Siikavirta. Tutkimuksia 299. Oikeustiede 18. Julkisoikeus. Vaasan yliopisto: Vaasan yliopiston julkaisuja.

- Kourula, Pirkko (1997). *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Kuosma, Tapio (2003). *Uusi kansalaisuuslaki*. Helsinki: Lainvoima.
- Kuukkala, Johanna (2000). *Euroopan unionin kansalaisuus*. Turun kauppakorkeakoulu. Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus. Sarja B, Tutkimusraportteja 10/2000.
- Leitzinger, Antero (2008). *Ulkomaalaiset Suomessa 1812–1972*. Helsinki: East-West Books Helsinki.
- Kostakopoulou, Dora. (2008). *The Future Governance of Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lepola, Outi (2000). *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi: monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttoliittisessä keskustelussa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 787.
- Lister, Matthew J. (2010). *Citizenship, in the Immigration Context*. *Maryland Law Review* 70, 175–233. Public Law and Legal Theory Research Paper Series. University of Penn Law School Public Law Research Paper No 16-10. Saatavissa 24.4.2015: <http://ssrn.com/abstract=1586979>.
- Majava, Altti (1991). *Nykyiset kansanvaellukset (9.6.1991)*. Teoksessa: *Kohti uutta ulkomaalaispolitiikkaa: Raportti siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan seminaarista 11.–12.6.1991*, 112–123. Toim. Heikki S. Mattila. Helsinki: Työministeriö. Työhallinnon julkaisu nro 13.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge University Press.

- Merikoski, Veli (1970). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin 1. Porvoo: WSOY.
- Mäntylä, Niina (2012). Mutkia metodissa? Monitieteisyyden haaste oikeustieteelle: neljä käytännön ongelmaa. Teoksessa: Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät, 80–90. Toim. Kristian Siikavirta. Vaasan yliopisto: Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 299. Oikeustiede 18. Julkisoikeus.
- Nykänen, Eeva (2008). Luvallista, luvatonta ja jotain siltä väliltä – ulkomaalaislaki ja turvapaikanhakijataustaisten maahanmuuttajien jäsenyys. *Oikeus* 37: 3, 345–364.
- Nykänen, Eeva (2012). *Fragmented State Power and Foreign Migration: A Study on Non-State Actors in Refugee Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Nykänen, Eeva (2013). Maahanmuuton sääntely oikeudellisen tutkimuksen kohteena. *Lakimies* 1/2013, 114–117.
- OECD (2011). *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*. OECD Publishing. Saatavissa 15.3.2015: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- Ojanen, Tuomas (2014). Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. *Lakimies* 7–8/2014, 937–952.
- Oppenheim, Lassa Francis (1948). *International Law. A Treatise. Volume 1. Peace*. London: Longmans, Green and Co.
- Pascouau, Yves (2010). Integration Measures in France: An Evolving Process between Integration and Migration Issues. In: *Re-definition of Belonging?: Language and Integration Tests in Europe*, 153–184. Eds. Ricky van Oers, Eva Ersbøll & Dora

Kostakopoulou. Immigration and asylum law and policy in Europe vol. 20. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Pellonpää, Matti (1984). Expulsion in International Law: a Study in international aliens law and human rights with special reference to Finland. *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*. Helsinki: Suomalainen tiedeakatemia.

Pirjatanniemi, Elina (2014). Muukalaisia ja muita ihmisiä. *Lakimies* 7–8/2014, 953–971.

Ronkainen, Jussi (2009). Väliviivakansalaiset: monikansallisuus asemana ja käytäntönä. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta, Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 103.

Rosas, Allan (2005). Euroopan unionin kansalaisuus – paljon melua vähästä tai vähän melua paljosta? *Lakimies* 7–8/2005, 1251–1266.

Sahlins, Peter (2004). *Unnaturally French: Foreign Citizens in the Old Regime and After*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Sainio, Toivo (1959). Muukalaisten oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen 1. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 61.

Sawyer, Caroline (2011). Stateless in Europe: legal aspects of *de jure* and *de facto* statelessness in the European Union. In: *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, 69–107. Eds. Caroline Sawyer & Brad K. Blitz. Cambridge: Cambridge University Press.

Scheinin, Martin (1997). Kansalaisoikeudet, ihmisoikeudet ja oikeustiede. Teoksessa: *Muukalaiset: Juridiikasta ja asenteista kansojen kohdatessa*, 31–36. Toim. Timo A. Järvinen & Antti Kortelainen. Helsinki: Oy Edita Ab.

- Selkälä, Arto (2013). Kansalaisuuden hallinta suomalaisessa sosiaali- ja terveystoiminnassa. *Acta Universitatis Lapponiensis* 248. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Sorainen, Olli (2012). Työperusteinen maahanmuutto ja työlupajärjestelmä Suomessa. *Oikeus* 41: 2, 244–256.
- Spiro, Peter J. (2011). A New International Law of Citizenship. *The American Journal of International Law* 105: 4, 694–746.
- Staffans, Ida (2012). *Evidence in European Asylum Procedures*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Stenman, Kristina (1996). Ulkomaalaiset ja perusoikeusuudistus. *Lakimies* 5–6/1996, 873–884.
- Suomen kansalaisuuden saamiset. Suomen virallinen tilasto (SVT). Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa 25.4.2015: http://www.stat.fi/til/kans/2013/kans_2013_2014-05-14_tie_001_fi.html.
- Vonk, Olivier (2012). *Dual Nationality on the European Union: A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States*. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Volume 26. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Waldrauch, Harald (2006a). Methodology for comparing acquisition and loss of nationality. In: *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses*, 105–120. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Waldrauch, Harald (2006b). Acquisition of nationality. In: Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative Analyses, 121–182. Eds. Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Weil, Patrick & Alexis Spire (2006). France. In: Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 2: Country Analyses, 187–212. Eds. Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Öst, Anna-Carin (1994). Medborgare eller främling? : en studie an medborgarskapsreglingen i Estland, Lettland och Litauen. Åbo: Åbo Academi. Institutet för mänskliga rättigheter.

VIRALLISLÄHTEET

Circulaire 24.8.2011 Contrôle de la condition d'assimilation dans les procédures d'acquisition de la nationalité française. NOR: IOCN1114306C

Circulaire 30.11.2011 Circulaire IOCN1132114C du 30 novembre 2011 relative au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française. NOR: IOCN1132114C.

Circulaire 16.10.2012a Modalités d'application des dispositions de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, en ce qu'elles concernent la signature et la remise de la charte des droits et devoirs du citoyen français. NOR : INTV1234497C.

Circulaire 16.10.2012b Procédures d'accès à la nationalité français. NOR: INTK1207286C

Circulaire 21.6.2013 Accès à la nationalité NOR: INTK1300198C.

Être Français aujourd'hui et demain: Rapport de la Commission de la nationalité,
présente par M. Marceau Long (1988). La Documentation française. Saatavissa:
[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000530/
index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000530/index.shtml).

Explanatory Report on European Convention on Nationality.

HE 235/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansalaisuuslaiksi

HE 80/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

PeVM 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kansalaisuuslaiksi

Sénat Rapport n° 331, Seconde session ordinaire de 1992–1993, par Jacques Bérard.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 3.8.2000/2096 (FINLEX)

KHO 2004:113

KHO 2004:114

KHO 2004:115

KHO 2007:8

KHO 2007:31

KHO 2007:47

KHO 2007:48

KHO 2007:49

KHO 2.2.2007/231 (FINLEX)

KHO 2008:5

KHO 2009:29

KHO 2011:97

KHO 2012:20

KHO 2014:105

KHO 2014:106

KHO 2014:117

KHO 15.5.2014/1585 (FINLEX)

Vaasan HAO 21.11.2005 05/0391/3 (FINLEX)

Helsingin HAO 9.3.2011 11/0182/5 (FINLEX)

LIITE 1. Ranskan siviililain 21-14-1 – 21-27-1 artiklat (Legifrance 25.4.2015 voimas-
saoleva versio).

Paragraphe 5 : Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique

Article 21-14-1

Créé par Loi n°99-1141 du 29 décembre 1999 - art. 1 JORF 30 décembre 1999

La nationalité française est conférée par décret, sur proposition du ministre de la défense, à tout étranger engagé dans les armées françaises qui a été blessé en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel et qui en fait la demande.

En cas de décès de l'intéressé, dans les conditions prévues au premier alinéa, la même procédure est ouverte à ses enfants mineurs qui, au jour du décès, remplissaient la condition de résidence prévue à l'article 22-1.

Article 21-15

Modifié par Loi n°99-1141 du 29 décembre 1999 - art. 2 JORF 30 décembre 1999

Hors le cas prévu à l'article 21-14-1, l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger.

Article 21-16

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

Nul ne peut être naturalisé s'il n'a en France sa résidence au moment de la signature du décret de naturalisation.

Article 21-17

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

Sous réserve des exceptions prévues aux articles 21-18, 21-19 et 21-20, la naturalisation ne peut être accordée qu'à l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de la demande.

Article 21-18

Modifié par LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 1

Le stage mentionné à l'article 21-17 est réduit à deux ans :

- 1° Pour l'étranger qui a accompli avec succès deux années d'études supérieures en vue d'acquérir un diplôme délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur français ;
- 2° Pour celui qui a rendu ou qui peut rendre par ses capacités et ses talents des services importants à la France ;
- 3° Pour l'étranger qui présente un parcours exceptionnel d'intégration, apprécié au regard des activités menées ou des actions accomplies dans les domaines civique, scientifique, économique, culturel ou sportif.

Article 21-19

Modifié par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 82 JORF 25 juillet 2006

Peut être naturalisé sans condition de stage :

- 1° ; 2° ; 3° Alinéa abrogé ;
- 4° L'étranger qui a effectivement accompli des services militaires dans une unité de l'armée française ou qui, en temps de guerre, a contracté un engagement volontaire dans les armées françaises ou alliées ;
- 5° Alinéa abrogé ;
- 6° L'étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel. Dans ce cas, le décret de naturalisation ne peut être accordé

qu'après avis du Conseil d'Etat sur rapport motivé du ministre compétent ;

7° L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Article 21-20

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

Peut être naturalisée sans condition de stage la personne qui appartient à l'entité culturelle et linguistique française, lorsqu'elle est ressortissante des territoires ou Etats dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français, soit lorsque le français est sa langue maternelle, soit lorsqu'elle justifie d'une scolarisation minimale de cinq années dans un établissement enseignant en langue française.

Article 21-21

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

La nationalité française peut être conférée par naturalisation sur proposition du ministre des affaires étrangères à tout étranger francophone qui en fait la demande et qui contribue par son action éminente au rayonnement de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales.

Article 21-22

Modifié par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 83 JORF 25 juillet 2006

Nul ne peut être naturalisé s'il n'a atteint l'âge de dix-huit ans.

Toutefois, la naturalisation peut être accordée à l'enfant mineur resté étranger bien que l'un de ses parents ait acquis la nationalité française s'il justifie avoir résidé en France avec ce parent durant les cinq années précédant le dépôt de la demande.

Article 21-23

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

Nul ne peut être naturalisé s'il n'est pas de bonnes vie et moeurs ou s'il a fait l'objet de l'une des condamnations visées à l'article 21-27 du présent code.

Les condamnations prononcées à l'étranger pourront toutefois ne pas être prises en considération ; en ce cas, le décret prononçant la naturalisation ne pourra être pris qu'après avis conforme du Conseil d'Etat.

Article 21-24

Modifié par LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 2

Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.

A l'issue du contrôle de son assimilation, l'intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d'Etat, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française.

Article 21-24-1

Créé par Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 - art. 69 JORF 27 novembre 2003

La condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans.

Article 21-25

Créé par Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 - art. 50 JORF 23 juillet 1993

Les conditions dans lesquelles s'effectuera le contrôle de l'assimilation et de l'état de santé de l'étranger en instance de naturalisation seront fixées par décret.

Article 21-25-1

Modifié par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 84 JORF 25 juillet 2006

La réponse de l'autorité publique à une demande d'acquisition de la nationalité française par naturalisation

doit intervenir au plus tard dix-huit mois à compter de la remise de toutes les pièces nécessaires à la constitution d'un dossier complet contre laquelle un récépissé est délivré immédiatement.

Le délai visé au premier alinéa est réduit à douze mois lorsque l'étranger en instance de naturalisation justifie avoir en France sa résidence habituelle depuis une période d'au moins dix ans au jour de cette remise.

Les délais précités peuvent être prolongés une fois, par décision motivée, pour une période de trois mois.

Paragraphe 6 : Dispositions communes à certains modes d'acquisition de la nationalité française

Article 21-26

Modifié par Loi n°98-170 du 16 mars 1998 - art. 9 JORF 17 mars 1998 en vigueur le 1er septembre 1998
Est assimilé à la résidence en France lorsque cette résidence constitue une condition de l'acquisition de la nationalité française :

1° Le séjour hors de France d'un étranger qui exerce une activité professionnelle publique ou privée pour le compte de l'Etat français ou d'un organisme dont l'activité présente un intérêt particulier pour l'économie ou la culture française ;

2° Le séjour dans les pays en union douanière avec la France qui sont désignés par décret ;

3° La présence hors de France, en temps de paix comme en temps de guerre, dans une formation régulière de l'armée française ou au titre des obligations prévues par le livre II du code du service national ;

4° Le séjour hors de France en qualité de volontaire du service national.

L'assimilation de résidence qui profite à l'un des époux s'étend à l'autre s'ils habitent effectivement ensemble.

Article 21-27

Modifié par Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 - art. 70 JORF 27 novembre 2003

Nul ne peut acquérir la nationalité française ou être réintégré dans cette nationalité s'il a été l'objet soit d'une condamnation pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis.

Il en est de même de celui qui a fait l'objet soit d'un arrêté d'expulsion non expressément rapporté ou abrogé, soit d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée.

Il en est de même de celui dont le séjour en France est irrégulier au regard des lois et conventions relatives au séjour des étrangers en France.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'enfant mineur susceptible d'acquérir la nationalité française en application des articles 21-7, 21-11, 21-12 et 22-1, ni au condamné ayant bénéficié d'une réhabilitation de plein droit ou d'une réhabilitation judiciaire conformément aux dispositions de l'article 133-12 du code pénal, ou dont la mention de la condamnation a été exclue du bulletin n° 2 du casier judiciaire, conformément aux dispositions des articles 775-1 et 775-2 du code de procédure pénale.

Article 21-27-1

Créé par LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 4

Lors de son acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration, l'intéressé indique à l'autorité compétente la ou les nationalités qu'il possède déjà, la ou les nationalités qu'il conserve en plus de la nationalité française ainsi que la ou les nationalités auxquelles il entend renoncer.

LIITE 2. Kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva peruskirja (Asetus approuvant le charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil n°2012-127, 30.1.2012).

CHARTRE DES DROITS ET DEVOIRS DU CITOYEN FRANÇAIS

En application de l'article 21-24 du code civil, la présente charte rappelle les principes et valeurs essentiels de la République et énonce les droits et devoirs du citoyen, résultant de la Constitution ou de la loi.

Principes, valeurs et symboles de la République française

Le peuple français se reconnaît dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et dans les principes démocratiques hérités de son histoire.

Il respecte les symboles républicains.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est La Marseillaise.

La devise de la République est " Liberté, Egalité, Fraternité " .

La fête nationale est le 14 juillet.

" Marianne " est la représentation symbolique de la République.

La langue de la République est le français.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale dont les principes sont fixés par la Constitution du 4 octobre 1958.

Indivisible : la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie du référendum. Aucune partie du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Laïque : la République assure la liberté de conscience. Elle respecte toutes les croyances. Chacun est libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion. La République garantit le libre exercice des cultes mais n'en reconnaît, n'en salarie ni n'en subventionne aucun. L'Etat et les religions sont séparés.

Démocratique : le principe de la République est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Direct ou indirect, le suffrage est toujours universel, égal et secret. La loi étant l'expression de la volonté générale, tout citoyen doit la respecter. Nul ne peut être contraint à faire ce que la loi n'ordonne pas. Rendue au nom du peuple français, la justice est indépendante. La force publique garantit le respect de la loi et des décisions de justice.

Sociale : la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

La République garantit à tous la sécurité des personnes et des biens.

La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Les droits et les devoirs du citoyen français

Tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables. Sur le territoire de la République, ces droits sont garantis à chacun et cha-

cun a le devoir de les respecter. A la qualité de citoyen français s'attachent en outre des droits et devoirs particuliers, tels que le droit de participer à l'élection des représentants du peuple et le devoir de concourir à la défense nationale ou de participer aux jurys d'assises.

Liberté

Les êtres humains naissent et demeurent libres et égaux en droits.

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

Le respect dû à la personne interdit toute atteinte à sa dignité. Le corps humain est inviolable.

Nul ne peut être inquiété pour ses opinions pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. Tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas prévus par la loi.

Chacun a droit au respect de sa vie privée.

Nul ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas et dans les formes déterminés par la loi. Chacun est présumé innocent tant qu'il n'a pas été jugé coupable.

Chacun a la liberté de créer une association ou de participer à celles de son choix. Il peut adhérer librement aux partis ou groupements politiques et défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale.

Tout citoyen français âgé de dix-huit ans et jouissant de ses droits civiques est électeur. Chaque citoyen ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature dans les conditions prévues par la loi. Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique.

Chacun a droit au respect des biens dont il a la propriété.

Egalité

Tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, d'origine, de race ou de religion. La loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

L'homme et la femme ont dans tous les domaines les mêmes droits.

La République favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Chacun des conjoints peut librement exercer une profession, percevoir ses revenus et en disposer comme il l'entend après avoir contribué aux charges communes.

Les parents exercent en commun l'autorité parentale. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir.

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à seize ans. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

Les citoyens français étant égaux, ils peuvent accéder à tout emploi public selon leurs capacités.

Fraternité

Tout citoyen français concourt à la défense et à la cohésion de la Nation.

Une personne qui a acquis la qualité de Français peut être déchue de la nationalité française si elle s'est soustraite à ses obligations de défense, ou si elle s'est livrée à des actes contraires aux intérêts fondamentaux de la France.

Chacun a le devoir de contribuer, selon ses capacités financières, aux dépenses de la Nation par le paiement d'impôts et de cotisations sociales.

La Nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle et le droit à des congés. Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.