

LAPS/36/2024, 13.5.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

**Viite: Hallintovaliokunta tiistaina 14.5.2024 klo 12.15 /
HE 27/2024 vp / Asiantuntijapyyntö**

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan osalta. Kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Hallituksen esityksen mukaiset asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen oikeudellisen aseman riippuvuutta huoltajiensa asemasta tulisi vähentää. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että valiokunta esittäisi mietinnössään lakiuudistuksen aktiivista seuranta ja arviointia siitä näkökulmasta, millaisiksi uudet asumisaikavaatimukset muodostuvat lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta.

- Esityksessä kansalaisuutta ei ymmärretä lapsen oikeutena ja lapsen osallisuuteen ja osallistumiseen, kehittyvään identiteettiin ja kansalaiseksi kasvamiseen vaikuttavana tekijänä.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää ristiriitaisena, että kansalaisuuden saavuttamista ja sitä kautta demokraattista osallistumista halutaan vaikeuttaa juuri haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta, etenkin, kun näiden lasten syrjäytymisestä ja sen mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista, kuten nuorisorikollisuudesta, kannetaan suura huolta.
- Kansalaisuuslakiin hallitusohjelman mukaisesti tehtävät eri muutokset tulisi käsitellä kokonaisuutena vasta, kun niiden yhteisvaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin on selvitetty ja tehty näkyviksi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu toteaa aluksi pitävänsä moitittavana kansalaisuuslakia koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamista vaiheittain ja ilman muutosten yhteisvaikutuksia koskevaa kattavaa arviointia. Toimintapa tekee lausunnonantajalle mahdottomaksi hahmottaa ja arvioida tässä esityksessä esitettyjen muutosten todellista merkitystä, mikä vaikuttaa valitettavasti suorastaan tarkoitukselliselta. Hallituksen esityksen mukaan kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien eri muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin vasta myöhempien muutosten yhteydessä (HE s. 35).

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kaikki kansalaisuuslakiin hallitusohjelman mukaisesti tehtävät muutokset tulisi käsitellä kokonaisuutena ja vasta, kun niiden yhteisvaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin on selvitetty ja tehty näkyviksi.

Esityksen lapsiin kohdistuvat vaikutukset merkittäviä

Kaikilla alle 18-vuotiailla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella oikeus saada etunsa arvioiduksi ja huomioiduksi kaikissa itseään koskevissa toimissa ja päätöksissä (LOS 3. 1 art). Kuten hallituksen esityksessäkin suoraan todetaan, **kansalaistamisen yhteydessä lapsen etuna voidaan pitää sitä, että lapsi saisi asuinmaansa kansalaisuuden, koska hän ei silloin ole maassa ulkomaalainen eikä esimerkiksi tarvitse oleskelulupaa** (HE s. 60).

Asumisaikavaatimusten pidentämisen myötä mahdollisuus Suomen kansalaisuuteen ja siihen liittyvien oikeuksien saamiseen siirtyisi noin vuodesta neljään vuotta eteenpäin. Koska asumisajaksi hyväksyttäisiin jatkossa vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu, merkitsisivät esitetyt muutokset kansainvälistä suojelua saaville jopa vaaditun asumisajan kaksinkertaistumista (HE s. 26 ja 31). **Esitys sisältää siten varsin merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.**

Vaikutukset ulottuvat mitä suurimmassa määrin myös lapsiin, sillä vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 prosenttia. Asumisajan pidentämisen arvioidaan esityksessä vaikuttavan vuosittain arviolta jonkin verran yli 2 000 lapseen. (HE s. 28) **Lapsiasiavaltuutettu ei pidä asumisaikavaatimukseen tehtäviä muutoksia lapsen edun mukaisina, eikä siten kannata niitä.**

Lapsiasiavaltuutettu pitää kuitenkin myönteisenä sitä, että hankkimalla riittävän kielitaidon asumisaikaedellytys olisi mahdollista täyttää huomattavasti nopeammin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että maahanmuuttaneille on tosiasiallisesti tarjolla riittävää ja eri elämäntilanteet huomioivaa kielikoulutusta ja että heidän kotoutumistaan tuetaan myös muilla tavoin.

Lasten oikeudellista riippuvuutta huoltajistaan vähennettävä

Lapsen kansalaistaminen on kansalaisuuslaissa sidottu vahvasti hänen huoltajiaan koskevaan sääntelyyn ja siten heidän toimintaansa. Kanssakijalle voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus vain yhdessä huoltajansa kanssa. Ulkomaalaisen lapsen kansalaistaminen yksin on käsityksemme mukaan mahdollista vain poikkeustapauksissa.

Koska näihin lapsen kansalaistamisen peruseriaatteisiin ei esitetä muutosta, saisi lapsi kansalaisuuden vasta kuin myös hänen vanhempansa täyttäisi vaadittavan, esityksellä oleellisesti pidennettävän asumisajan (sekä muut kansalaistamisen edellytykset).

Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi tällä tavoin käytännössä kokonaisten perheiden kansalaisuuden saamisen ajankohtaan.

Kansalaisuuslain esitöissä (HE 235/2002 vp, s. 62) todetaan, että kanssakijan asema perustuu vajaavaltaisuuteen ja huollettavan riippuvuussuhteeseen huoltajasta. Jos hakijalle ei myönnettäisi Suomen kansalaisuutta, ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista

kansalaistaa kanssahakijaa. **Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kyseinen tulkinta on ristiriidassa lapselle turvatun itsenäisen oikeudellisen aseman kanssa** (YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen selitysmuistion 75 kohta sekä EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta). Tätä mieltä oli hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa¹ myös oikeuskansleri, joka totesi lasten oikeuksien kannalta ensisijaista olevan ”suojata lapsia sellaisinaan, eikä sitoa heidän oikeudellista asemaansa perheen asemaan. Lähtökohta on, että alaikäisille on myönnettävä heidän vanhempinsa nähden itsenäiset menettelylliset ja aineelliset oikeudet.”

Lapsiasiavaltuutettu toivoi hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa myös sellaisen vaihtoehdon tarkastelua, jossa asumisaikavaatimuksista poikettaisiin lasten kohdalla laajemmin ja huomioitaisiin näin lapsen edun ensisijaisuus aidosti ja oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Näin ei jatkovalmistelussa valitettavasti tehty, eikä esityksessä siten esitellä ja pohdita vaihtoehtoa, jossa lapsen oikeudellista riippuvuutta huoltajistaan kevennettäisiin.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että valiokunta esittäisi mietinnössään lakiuudistuksen aktiivista seurantaa ja arviointia siitä näkökulmasta, millaisiksi uudet asumisaikavaatimukset muodostuvat lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta. Mahdollisiin muutoksiin, joissa lapsen oikeudellista riippuvuutta huoltajistaan vähennettäisiin, tulisi ryhtyä matalalla kynnyksellä.

Kansainvälistä suojelua saaneiden asema huolestuttava

Lapsiasiavaltuutettu kantaa erityisesti huolta muutosten vaikutuksista kansainvälistä suojelua saaneisiin henkilöihin, joiden tulisi olla kansainvälisen kansalaisuus oikeuden mukaan kansalaisuuden saannin osalta erityisten helpotusten piirissä. Esityksen myötä laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus ja asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluvalla tapahtunut oleskelu. **Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta kansalaistamiseen vaadittava asumisaika pitenisi joissakin tapauksissa enemmän kuin kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna (HE s. 31).**

Kansainvälisten sopimusten vaatimus kansainvälistä suojelua saavien kansalaisuuden saamisen helpottamisesta esitetään täytettäväksi jatkossa uudella sääntelyllä

lakisääteisestä enimmäiskäsittelyajasta (enintään yksi vuosi). Tämä tukisi esityksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Hakemusten kiireellinen käsittely on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista ja muutosesitys siten itsessään kannatettava. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, turvapaikkamenettelyyn mahdollisine valitusvaiheineen saattaa kuitenkin joissain tilanteissa kulua hyvinkin pitkä aika. Kyse on pahimmillaan useista vuosista. Kun otetaan lisäksi huomioon tämänhetkiset erittäin pitkät kansalaisuushakemusten käsittelyajat sekä julkisen talouden yleinen heikko tilanne, **ei lapsiasiavaltuutettu näe enimmäiskäsittelyaikaa riittävänä keinona kompensoimaan tehtäviä heikennyksiä – etenkin, kun enimmäiskäsittelyajasta poikkeamisen ehdotetaan olevan tietyissä tilanteissa mahdollista.**

Lapsiasiavaltuutettu ei myöskään, etenkin lasten ja nuorten kohdalla, jaa esityksen näkemystä siitä, ettei vastaanottokeskuksessa vietettävää aikaa voitaisi katsoa mahdollisuudeksi kartuttaa sellaisia tietoja ja taitoja, joita kansalaistamista varten edellytetään. Lapsilla ja nuorilla on jo turvapaikkaprosessin kuluessa oikeus perus- ja esiopetukseen sekä tietyissä tilanteissa varhaiskasvatukseen, joihin osallistumisella on tutkitusti merkittävä kotoutumista edistävä vaikutus.

Kansalaisuuden merkitys lasten ja nuorten näkökulmasta huomioitava riittävästi

Esityksessä muutosten aiheuttamaksi suoraksi lapsivaikutukseksi esitetään lähinnä se, että ulkomaalaisten vanhempien lapset olisivat jatkossa mahdollisesti pidemmän ajan oppivelvollisuusajastaan ulkomaalaisia (HE s. 28). Muutosten merkitystä ei muutoin juurikaan pohdita tai arvioida erityisesti alaikäisen lapsen ja nuoren näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ei ole esimerkiksi hyödynnetty runsasta ja helposti saatavilla olevaa viimeaikaista kansainvälistä tai kansallista (esim. Anu Gretchelin, Kirsi Pauliina Kallion, Tomi Kiilakosken, Johanna Kiilin ja Elina Stenvallin) tutkimusta lasten kansalaisuuden merkityksestä. Myöskään lasten ja nuorten aikuisista poikkeavaa aikakäsitystä ei huomioida.

Lasten kansalaisuuden keskeisiin teoreettikkoihin lukeutuva Ruth Listerin² mukaan kansalaisuudella on yksittäiselle ihmiselle useita merkityksiä ja nämä merkitykset koskevat

myös lapsia. Listerin mukaan kansalaisuus on yhteydessä ihmisten oikeustajuun, toisten ihmisten tunnistamiseen, kunnioittamiseen ja hyväksymiseen, itsesääteilyyn eli vastuun kantamiseen omasta toiminnasta ja solidaarisuuteen eli ihmisen kykyyn toimia toisten kanssa yhdessä. Lasten kansalaisuuteen liittyy olennaisesti näiden kansakunnan yhtenäisyyden kannalta välttämättömien osa-alueiden opettelu ja omaksuminen.

Hallituksen esityksessä todetaan sinänsä, että vasta kansalaistamisen myötä ulkomaalainen pääsee suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi kansalaisuuden mukanaan tuomine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Lisäksi esityksessä tuodaan esiin se, miten vasta kansalaisuuden myötä yksilö voi esimerkiksi nauttia täysimääräisesti perustuslain 14 §:n mukaisista vaali- ja osallistumisoikeuksista sekä perustuslain 9 §:ssä turvatusta liikkumisvapaudesta.

Hallituksen esitystä ja etenkin sen vaikutusarviointeja lukiessa tulee kuitenkin paikoin tunne, ettei Suomen kansalaisuuden saamisen painavaa merkitystä yksilölle ole haluttu tuoda täysimääräisesti näkyväksi. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (s. 28) esitetty arvio ”kansalaisuudella saattaa olla joitakin vaikutuksia niin lasten kuin myös heidän vanhempiensa identiteetin ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kokemuksen kannalta” tuntuu vaatimattomalta ja jopa vähättelevältä arviolta suhteessa siihen, mitä tutkimustieto ja pakolaisten kanssa työskentelevät järjestöt kertovat kansalaisuuden merkityksestä esimerkiksi osallisuuden, vaikuttamisen, pysyvyyden sekä turvallisuuden tunteiden syntymisessä. Nämä merkitykset korostuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten pakolaistaustaisten ja kansalaisuudettomien ihmisten kohdalla, ja ovat merkittäviä tekijöitä onnistuneessa kotoutumisessa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattu lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä sekä oikeus osallistua ja vaikuttaa häntä koskeviin asioihin ovat keskeisiä ja viime vuosina Suomessakin kiivaan kehittämisen kohteena olleita oikeuksia. Oikeusministeriön johdolla on toteutettu erinomaisia lasten osallistuvaa kansalaisuutta tukevia demokratiaohjelmia, kuten Lasten ja nuorten ääni Euroopassa -hanke.³ Lisäksi pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti on juuri käynnistetty lasten ja nuorten osallistumista vahvistavan työryhmän toiminta.⁴

Näiden ohjelmien valossa on ristiriitaista, että kansalaisuuden saavuttamista ja sitä kautta demokraattista osallistumista halutaan vaikeuttaa juuri haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta, etenkin, kun näiden lasten syrjäytymisestä ja sen mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista, kuten nuorisorikollisuudesta, kannetaan samaan aikaan suurta huolta.

Jyväskylässä 13.5.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

¹ <https://oikeuskansleri.fi/-/kansalaisuuslain-muutokset-valmisteltava-huolellisesti>.

² Lister, Ruth (2007). Inclusive citizenship: Realizing the potential. *Citizenship Studies* 11:1. 49–61.
Lister, Ruth (2007). Why citizenship: Where, when and how children? *Theoretical Inquiries in Law* 8:2. 693–718.

³ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM016:00/2021>.

⁴ <https://oikeusministerio.fi/-/demokratiaa-seka-lasten-ja-nuorten-osallistumista-vahvistetaan-tyoryhman-asetettu>.