

LAPS/148/2024, 14.1.2025

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Viite: VN/28596/2023

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. Yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta. Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 14.1.2025.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia. Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Esityksen ehdotuksilla on tarkoitus vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Lisäksi tarkoituksena on korostaa entisestään turvallisuuden liittyvien riskien huomioimista ja yhteiskunnan sääntöjen noudattamista. Esityksessä ehdotetaan muutoksia kansalaistamisen edellytyksistä henkilöllisyyteen, nuhteettomuuteen ja toimeentuloon. Hakijan velvollisuutta selvittää omaa henkilöllisyyttään lisättäisiin. Nuhteettomuusedellytystä muutettaisiin siten, että rikokseen syyllistymisestä johtuvat seuraukset olisivat entistä tuntuvammat. Toimeentulon osalta edellytettäisiin jatkossa turvattua toimeentuloa. Lisäksi korostettaisiin kansallisen turvallisuuden arvioinnin merkitystä kansalaisuuden saamisen kannalta. Kansalaisuuden menettämiseen ehdotetaan muutoksia tilanteissa, joissa kansalaisuuden voi menettää joko väärin tietojen antamisen perusteella tai syyllistyttyään tiettyihin Suomen elintärkeitä etuja loukkaaviin rikoksiin.



Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Kansalaisuuslakia olisi syytä tarkastella lapsen oikeuksien näkökulmasta laajemmin, kuin mitä hallitusohjelmakirjaukset edellyttävät.
- Eesityksen lapsivaikutusten arviointi on puutteellista ja siinä on ohitettu useita lapsen oikeuksien kannalta keskeisiä kysymyksiä ja vaikutuksia.
- Jatkovalmistelussa tulee tehdä lainsäädännön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden kannalta tarvittavat muutokset lapsen määritelmään.
- Kansalaisuuslakia muutettaessa muilta osin tulee siinä asetettuun lapsen kuulemista koskevaan ikärajaan niin ikään kiinnittää huomioita. YK:n lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti kehottanut Suomea poistamaan lainsäädännöstä lapsen kuulemiseen liittyvät ikärajat.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleisesti kansalaisuuslaista ja luonnosesityksestä

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että kansalaisuuslaissa on useita kohtia, jotka edellyttäisivät uudelleenarviointia lapsen oikeuksien ja lainsäädännön yhtenäistämisen näkökulmasta. On selvää, että muutokset olisi järkevää tehdä samalla, kun kansalaisuuslakia muutetaan muilta osin. On esimerkiksi epäselvää, miksi Suomen kansalaiselle syntyvä lapsi ei saa Suomen kansalaisuutta aina suoraan lain nojalla, vaan asia riippuu useista tekijöistä, kuten siitä onko äiti vai isä Suomen kansalainen, ovatko vanhemmat avioliitossa ja syntyykö lapsi Suomessa.¹ Lapsiasiavaltuutettu tuokin lausunnossaan esiin esitysluonnoksessa ehdotettavien muutosten kommentoinnin lisäksi myös muita huomioita kansalaisuuslaista. Yleisesti ottaen on erittäin valitettavaa, että kansalaisuuslakia uudistetaan pienissä osissa ripustautuen pelkästään hallitusohjelman kirjauksiin, vaikka sitä olisi syytä arvioida lasten kannalta muilta osin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että 25 §:ssä huomioidaan kansalaisuushakemuksen vireilläolon aikana täysi-ikäistyneet siten, että heidän osaltaan ei edellytettäisi toimeentulon osoittamista ehdotetun 17 a §:n 1 momentin mukaisesti.

Lapsen henkilöllisyyden selvittäminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotettua 6 §:ää ja kumottavaksi ehdotettua 14 §:n 2 momenttia hyvin ongelmallisina lapsen edun tapauskohtaisen² arvioinnin kannalta. Nyt voimassa olevassa 14 §:n 2 momentissa on mahdollistettu asumisajan alkamisessa alaikäisenä oleskelu aika tai osa siitä huomiotavaksi, jos henkilöllisyys on ollut selvittämättä huoltajasta johtuvasta syystä taikka muusta hakijasta riippumattomasta syystä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei alaikäisellä välttämättä ole minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, miten hänen henkilöllisyytensä tulee selvitettyksi. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvästä syrjinnänkiellosta, jonka mukaan kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta heidän vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä toimista.³

Esitysluonnos onkin tältä osin hyvin puutteellinen, sillä sen lapsivaikutusten arvioinnissa (s. 37-38) tai YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta käsittelevässä osiossa (s. 77-79) ei huomioida kysymystä lapsen tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista henkilöllisyytensä selvittämiseen lainkaan. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa tämä lapsen oikeuksien kannalta oleellinen kysymys on ohitettu täysin. Lapsiasiavaltuutettu edellyttää, että jatkovalmistelussa huomioidaan asiaankuuluvasti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja siitä Suomelle johtuvat velvoitteet.

Lapsen määritelmä

Lapsiasiavaltuutettu edellyttää, että kansalaisuuslakiin tehdään viimeinkin myös muutokset siinä esiintyviin lapsen määritelmiin. Lapsella tarkoitetaan Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä alle 18-vuotiaasta henkilöä, joten 2 §:n, 13 §:n, 25 §:n, 26 §:n ja 55 §:n muotoilut avioitumisesta ennen täysi-ikäisyyttä tulisi poistaa lainsäädännön yhdenmukaisuuden nimissä. Kyseessä lienee lähinnä teknisluonteinen muutos, joka olisi luontevaa ja resurssitehokasta tehdä samalla, kun kansalaisuuslakia ehdotetaan muutenkin muutettavan. Muutokset ovat joka tapauksessa olleet jo aiemmin sisäministeriössä valmistelussa, eikä perustelujen kirjoittaminen edellytä huomattavaa ajankäyttöä.⁴

Lapsiasiavaltuutettu toteaa lisäksi, että myös adoptiolapsia koskeva kansalaisuuslain 10 § vaatisi uudistusta, sillä yli 12-vuotiaat lapset rajataan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.



Lapsen oikeus tulla kuulluksi

Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että esitysluonnoksessa huomioidaan lapsen kuulemisen merkitys. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että kansalaisuuslain 5 § asettaa kuulemiselle ikärajan, eikä tähän ikärajaan oteta esitysluonnoksessa kantaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklaa sekä yleiskommenttia nro 12 (s. 78). *"Sopimusvaltioiden pitäisi olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä, ilman että lapsen tarvitsee ensin osoittaa kykenevänsä siihen"*.⁵ Tässä valossa tarkasteltuna lapsiasiavaltuutettu pitää erikoisena, ettei nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä ole tarkoitus puuttua kansalaisuuslain ikärajasääntelyyn lapsen kuulemisiin liittyen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut toistuvasti lainsäädäntöön sisältyvistä kuulemista rajoittavista ikärajoista Suomea koskevissa loppupäätelmissään.⁶

Lapsiasiavaltuutettu pitääkin esitysluonnoksen perusteluja suhteessa kansalaisuuslain 5 §:ään ja toisaalta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen hieman ristiriitaisina. Koska esitysluonnoksessa on tunnistettu edellytys lapsen kuulemiselle ilman ikärajoja, on erikoista, että siinä viitataan kyseiseen pykälään mainitsematta sen sisältämiä ikärajoja: *"lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lasta on kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti kuultava häntä koskevasta hakemuksesta ja ilmoituksesta"* (s. 78).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tältä osin esitysluonnosta on jatkovalmistelussa tarkennettava ja vähintäänkin avattava lukijalle, miksei 5 §:ää ole tässä yhteydessä muutettu ihmisoikeussopimuksen edellytyksistä ja Suomen toistuvasti saamista huomautuksista huolimatta. Edellä todetun valossa lapsiasiavaltuutettu edellyttää, että mikäli YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan edellytykset sekä lapsen oikeuksien komitean suositukset sivuutetaan, annetaan sille lapsen oikeuksien kannalta kestävä syy. *"Lapsen kuulemista koskeviin säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia"* (s. 79, myös 32 ja 75) ei toteamusluonteisena ole riittävä peruste. Koska esitysluonnoksessa joka tapauksessa korostetaan lapsen kuulemiseen liittyviä seikkoja, olisi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämä ikärajan poisto lapsen kuulemiselta luonnollinen lisäys esitysluonnokseen. Lapsen ikärajattomaan kuulemiseen liittyvä velvoite on niin selkeä, ettei se vaatisi jatkovalmistelussa juurikaan perustelujen muokkaamista.



Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää vielä huomiota yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset -otsikon alla olevaan toteamukseen: *"Lasten kuulemista koskeviin*

kansalaisuuslain 5 §:n säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa kansalaisuuden saamiseen säilyisi ennallaan." (s. 75).

Toteamuksessa ei huomioida sitä, että nykyisellään kansalaisuuslain 5 § asettaa lapset tosiasiallisesti keskenään eriarvoiseen asemaan, kun kuulemiselle on asetettu ikäraja.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lainsäädäntöön kirjattujen lapsen oikeuksien säilyminen ennallaan ei ole riittävää, kun kyseessä oleva säännös on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja perustuslain kanssa ristiriidassa. Tulee muistaa, että lasten kohtelu tasa-arvoisesti yksilöinä sisältää sen, että *"lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti"*.⁷

Jyväskylässä 14.1.2025

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
juristi

¹ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanssa (2017) koskien lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22), kohta 26.

² Ks. lapsen edun tapauskohtaisesta arvioinnista: YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 32.

³ CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22, kohta 21.

⁴ HE 64/2022 vp. Ks. myös: *"Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta. Näiden lainmuutosten johdosta on aiheellista arvioida paitsi kansalaisuuslaissa olevaa lapsen määritelmää, myös eräitä muita kansalaisuuslain kohtia, joissa on oletuksena se, että täysi-ikäiseksi tulisi avioitumalla alle 18-vuotiaana."* Sisäministeriö: Esiselvitys kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista, SMDno-2019-1971, 2.6.2020, s. 64.

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 20.

⁶ Ks. CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 19 (b) ja CRC/C/FIN/4, kohta 29.

⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp, s. 45.