

LAPS 10/2024, 11.3.2024

## Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta kansalaisuuslain muuttamiseksi

**Viite: VN/23086/2023**

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. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

### Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan osalta. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä hallitusohjelman mukaisesti.

Kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä. Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin.

Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2024.

## Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut asumisaikavaatimusten pidennykset eivät ole lapsen edun mukaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä.
- 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.
- Esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi on puutteellinen, ja sitä tulee jatkovalmistelussa täydentää.
- Uudistuksessa tulee pohtia myös vaihtoehtoa, jossa lasten asumisaikavaatimuksista poikettaisiin nyt esitettyä laajemmin.
- Kansalaisuuslakia koskevien eri sääntelyhankkeiden yhteisvaikutukset on välttämätöntä hahmottaa ja arvioida lapsen edun toteutumisen näkökulmasta.
- Lausuntopalautteen antamiselle ja käsittelylle on varattu niukasti aikaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää kiireellisiä aikatauluja lausuntokierrosten vaikuttavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta hyvin kyseenalaisina.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Kaikilla alle 18-vuotiailla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella oikeus saada etunsa arvioiduksi ja huomioituksi kaikissa itseään koskevissa toimissa tai päätöksissä. Sopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Yleissopimuksen

täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat<sup>1</sup>.

Eräs sopimuksessa turvattu oikeus on oikeus kansalaisuuteen, joka kuuluu lapselle syntymästä lähtien (7 (1) artikla). **Lapsiasiavaltuutettu kehottaa lisäämään YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen esitysluonnoksen kohtaan 12.4, jossa luetellaan asian kannalta olennaiset kansainväliset sopimukset.**

## Lapsen etua ei huomioida esitysluonnoksessa riittävästi

Lainvalmistelussa lapsen edun huomioiminen turvataan laatimalla huolellinen lapsivaikutusten arviointi. Sen avulla on mahdollista tunnistaa valmistelussa ne kohdat, joissa tulee huomioida lapsiin ja nuoriin kohdistuvat välittömät ja välilliset sekä negatiiviset ja positiiviset vaikutukset. Huolellisessa lapsivaikutusten arvioinnissa muutosten vaikutuksia arvioidaan tutkittuun tietoon perustuen, konkreettisesti kuvaten ja eri vaihtoehtoja punnitien. Sen tulee sisältää arviointi kaikista eri etenemisvaihtoehdoista sekä erityisesti valittavasta sääntelyehdotuksesta. Koska YK:n lapsen oikeuksien sopimus asettaa lapsen edun huomioimisen oikeudellisesti korotettuun asemaan, on valittavien lainsäädäntöratkaisujen oltava ensisijaisesti lapsen edun mukaisia. Jos arvioinnin tuloksena on se, ettei tietyllä ehdotuksella ole vaikutuksia lapsiin, tulee asia todeta ja perustella.

Hallituksen esityksessä ei huomioida runsasta ja helposti saatavilla olevaa viimeaikaista kansallista ja kansainvälistä tutkimusta lasten kansalaisuuden merkityksestä (Suomessa esim. Anu Gretchelin, Kirsi Pauliina Kallion, Tomi Kiilakosken, Johanna Kiilin ja Elina Stenvallin tutkimukset). Lasten kansalaisuuden keskeisiin teoreettikkoihin lukeutuva Ruth Listerin<sup>2</sup> 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.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa 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 demokraatiohjelmiä, kuten Lasten ja nuorten ääni Euroopassa -hanke.<sup>3</sup>

Lisäksi pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti on juuri käynnistetty lasten ja nuorten osallistumista vahvistavan työryhmän toiminta.<sup>4</sup> 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 suura huolta. **Lapsiasiavaltuutettu ei pidä esitysluonnoksessa esitettyjä asumisaikavaatimuksia koskevia kiristyksiä lapsen edun mukaisina eikä siksi kannatettavina.**

## **Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on esitysluonnoksessa puutteellista**

Lausuntopyynnössä pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota esitysluonnoksen sisältämään vaikutusten arviointiin. Kohta 4.2.5.2. koskee vaikutuksia perheisiin ja lapsiin. Ko. kohdassa todetaan, että lasten kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta voitaisiin poiketa jatkossakin ja poikkeus koskisi aiempaa vastaavasti vain 15 vuotta täyttäneitä lapsia. Heidänkin osaltaan vaadittavaa asumisaikaa pidennettäisiin viiteen vuoteen aiemman neljän vuoden sijaan. **Kohdassa ei avata tai pohdita lainkaan sitä, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia asumisaikavaatimuksen pidentämisellä vuodella voi lapsen elämässä olla.**

Saman kohdan 4.2.2.5 mukaan lasten kansalaisuuden saamiseen vaikuttaa myös se, että lapset ovat useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Kanssahakijalle voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus vain yhdessä huoltajansa kanssa. Tähän ei esitetä muutosta. Lasta ei voitaisi siten käytännössä kansalaistaa ennen kuin myös hänen vanhempansa täyttäisi vaadittavan asumisajan (sekä muut kansalaistamisen edellytykset). Asumisajan pidentäminen vaikuttaisi tällä tavoin käytännössä kokonaisten perheiden kansalaisuuden saamisen ajankohtaan. Tämä tarkoittaisi esitysluonnoksen mukaan sitä, että ulkomaalaisten vanhempien lapset olisivat jatkossa mahdollisesti pidemmän ajan oppivelvollisuusajastaan ulkomaalaisia. **Muutoksen merkitystä lapsen näkökulmasta ei avata tai arvioida millään tavoin.**

Kohdassa 4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen todetaan, että asumisajan pidentämisellä olisi yksilön kannalta käytännössä jonkin verran oikeuksien toteutumista supistava vaikutus, kun 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 asumisajan kaksinkertaistumista. Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 prosenttia. Asumisajan pidentämisen arvioidaan esityksessä vaikuttavan vuosittain arviolta jonkin verran yli 2 000 lapseen.

Lapsen kansalaistaminen on hyvin vahvasti sidoksissa hänen vanhempaansa koskevaan sääntelyyn ja hänen vanhempansa toimintaan. Esitetyt ehdotukset voivat kiristää kansalaisuuden saamisen edellytyksiä hyvinkin merkittävästi. Esitysluonnoksessa ei esitellä eikä pohdita vaihtoehtoa, jossa lapsen oikeudellisen aseman riippuvuutta vanhempiensa asemasta kevennettäisiin, kuten on tehty esimerkiksi Norjassa (s. 29).

**Jotta uudistuksessa huomioitaisiin lapsen edun ensisijaisuus aidosti ja oikeudellisesti kestäväällä tavalla, tulee jatkovalmistelussa pohtia myös vaihtoehtoa, jossa lasten asumisaikavaatimuksista poikettaisiin nyt esitettyä laajemmin. Esitettävistä vaihtoehtoista tulee valita se, joka varmistaa parhaiten lapsen oikeuksien toteutumisen. Lapsiasiavaltuutettu kehottaa täydentämään lapsivaikutusten arviointia myös muilta osin.**

## Kansalaisuuden merkityksestä

Kohdassa 4.2.2.5 pohditaan kansalaisuuden saamisen merkitystä. Sen mukaan kansalaisuudella saattaa olla joitakin vaikutuksia niin lasten kuin myös heidän vanhempiensa identiteetin ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kokemuksen kannalta. Toisaalta jotakin tiettyä kansalaisuutta tärkeämmäksi voidaan kokea paikallisempia siteitä, esimerkiksi kuuluminen johonkin kaupunkiin tai sen osaan. Lisäksi todetaan, että esimerkiksi harrastus- ja muilla viiteryhmillä voi olla kansalaisuutta suurempaa henkilökohtaista merkitystä. Kansalaisuus saatetaan kokea myös ennen kaikkea käytännölliseksi, passin myötä matkustamista helpottavaksi asiaksi.

Edellä mainittua arviota ei perustella tutkimus- tai tilastotiedolla, ja lausunnonantajalle jääkin täysin epäselväksi, mihin käsitys perustuu. Käsitys on jyrkässä ristiriidassa edellä

kerrottujen lasten kansalaisuudesta tehtyjen tuoreiden tutkimusten kanssa. Tekstistä välittyy ainakin jossain määrin kansalaisuuden merkitystä vähättelevä ja lähinnä sen käytännöllisyyttä korosta sävy. Lähestymistapa ihmetyttää etenkin, kun kohdassa 4.2.3. Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen on juuri tuotu esiin, miten vasta kansalaisuuden myötä yksilö voi nauttia täysimääräisesti perustuslain 14 §:n mukaisista vaali- ja osallistumisoikeuksista sekä perustuslain 9 §:ssä turvatusta liikkumisvapaudesta.

**Kansalaisuuden merkityksen vähättely ei lisää esitettävien muutosten hyväksyttävyyttä eikä vähättely ole lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan asianmukaista.**

## **Kansalaisuuslain muutosten yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on useita kirjauksia kansalaistamisen ehtojen muuttamiseksi. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki (359/2003) uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa. Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos koskee ensimmäistä vaihetta, jossa toteutetaan hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, asumisaikaedellytys on vain yksi kansalaistamisen edellytyksistä (s. 13). Vielä ei ole selvää, missä laajuudessa tulevat muutokset tulevat koskemaan lapsia ja lapsiperheitä. Eri ehdotuksilla on toisiinsa nähden joka tapauksessa enemmän tai vähemmän suoria ja välillisiä vaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu jättivät yhteisen kirjelmän ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle joulukuussa 2023<sup>5</sup>. Valtuutetut huomauttivat kansalaisuuslain uudistuksen sisältävän paljon piirteitä, joilla voi olla kielteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja oikeuksiin. Lapset ovat erityisen haavoittuvassa ja aikuisväestöstä riippuvaisessa asemassa oleva ihmisryhmä. Jollei jo lainvalmistelussa huomioida sitä, miten maahanmuuttopolitiikan muutokset erikseen ja kokonaisuutena vaikuttavat lapseen, saattavat uudistukset asettaa lapset entistä heikompaan asemaan.

**Kansalaisuuslakia koskevien sääntelyhankkeiden yhteisvaikutukset on välttämätöntä hahmottaa ja arvioida lapsen edun toteutumisen näkökulmasta.** Nyt

lausuttavana oleva esitysluonnos ei tällaista arviointia sisällä. On merkillepantavaa, ettei esitysluonnoksessa edes selosteta muiden jo valmistelussa olevien hankkeiden sisältöjä ja tavoitteita.

## Esitysluonnosten lyhyet lausuntoajat ovat ongelmallisia

Lapsiasiavaltuutetun lakisääteisenä tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista muun muassa varmistamalla lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottaminen lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 1 ja 2 §). Tätä tehtävää toteuttaessaan lapsiasiavaltuutettu pyrkii antamaan huolellisesti perustellut lausuntonsa kaikkiin lapsen oikeuksiin ja asemaan vaikuttaviin lainvalmisteluhankkeisiin. Lapsiasiavaltuutettu rakentaa lausuntonsa paitsi lapsen oikeuksia koskevaan kirjallisuuteen ja tulkintakäytäntöihin myös tuoreeseen tutkimus-, tilasto- ja rekisteritietoon. Näin pyritään lausuntojen mahdollisimman korkeaan laatuun ja objektiivisuuteen.

Edellä mainittu tehtävä muodostuu hyvin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, jos lausuntokierrosten aikataulut ovat lyhyet eivätkä ne noudata edes valtioneuvoston lainvalmisteluohjeiden minimivaatimuksia. Kyse on varsin monimutkaisista ja ainakin osin kiistanalaisistakin esitysluonnoksista, joilla on monia lapsia koskevia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Vaikka nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen lausuntoaikaa pidennettiin viikolla, oli lausuntoaikaa vain neljä viikkoa. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa **vähintään kuusi viikkoa** ja **laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa**. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen, tässä tapauksessa hiihtolomakauteen. Samanaikaisesti lausuntokierroksella on ollut useita muita sisäministeriön valmistelemlia lakiesitysluonnoksia.

**Lapsiasiavaltuutettu pitää lausuntokierrosten vaikuttavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta kiireisiä aikatauluja hyvin kyseenalaisina.** Lyhyet lausuntoajat eivät muutu hyväksyttäväksi sillä, että lausuntopyynnössä todetaan tarve saada esitykset hallitusohjelman mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi kevätkaudella 2024. Valtioneuvoston oikeuskansleri huomautti 29.1.2024 antamassaan ratkaisussa<sup>6</sup>, että hallitusohjelman demokraattinen legitimitetti ei oikeuta korvaamaan osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos

säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat. Oikeuskansleri kiinnitti myös hallituksen ja ministeriöiden huomioita siihen, että poliittisilla päätöksillä ei voida rajoittaa perustuslain 14 §:ssä säädettyä osallistumisoikeutta.

Jyväskylässä 11.3.2024

Elina Pekkarinen  
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen  
Juristi

---

<sup>1</sup> Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon CRC/GC/C/14, kohta 4.

<sup>2</sup> 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.

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

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

<sup>5</sup> [https://lapsiasia.fi/-/kirjelma\\_ministereille\\_ulkomaalaisia-koskevat-lakimuutokset](https://lapsiasia.fi/-/kirjelma_ministereille_ulkomaalaisia-koskevat-lakimuutokset).

<sup>6</sup> OKV/1772/10/2023 ym.; OKV/1772/10/2023-OKV-6, s. 6.