Milka Sormunen
31.5.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 64/2022 vp)

Arvion lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia, jota esityksellä on tarkoitus ajantasaistaa ja selkeyttää. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta oikeustilan selkeyttäminen on hyvä asia. Monet ehdotetuista muutoksista edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi ehdotettu tahtomattaan ja tahdostaan kansalaisuudettomiin henkilöihin jaon poistaminen (2 §) on linjassa valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen määritelmän kanssa, kuten esityksessä todetaan (s. 33).

Kokonaisarvioni esityksestä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on positiivinen. Joihinkin muutoksiin liittyy perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen liittyviä näkökulmia, mutta esityksessä on saavutettu perusteltu lopputulos, joka toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena arvioiden hyvin. Esityksessä on kartoitettu hyvin ja kattavasti niitä oikeuksia, joihin ehdotetut muutokset vaikuttavat. Myös relevantteja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on avattu laajasti. Esityksessä on käyty läpi esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisiä säännöksiä sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean relevantteja yleiskommentteja. Vaikuttaa myös siltä, että lausuntopalaute on huomioitu esityksessä hyvin. Selvitettyyn henkilöllisyyteen (6 §) liittyy nähdäkseni joitakin mahdollisia ongelmia haavoittuvassa asemassa olevien kannalta.

Käyn seuraavassa yksityiskohtaisemmin läpi joitakin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeisiä muutoksia.

Lapsen määritelmä (2 §)

Esityksessä päivitetään lapsen kansalaisuutta koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Esityksessä ehdotetaan 2 §:ään sisältyvää lapsen määritelmää muutettavaksi siten, että alle 18-vuotiasta pidettäisiin lapsena eikä avioliitto vaikuttaisi asiaan.

Lapsen määritelmä on lapsen oikeuksien kannalta olennainen. Esityksessä todetaan, että muutoksen käytännön merkitys ei välttämättä ole suuri, mutta se on kuitenkin perusteltu oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta (s. 6). Esityksessä arvioidaan asianmukaisesti, että muutos olisi linjassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) 1 artiklan kanssa ja lapsen asemaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön kanssa, etenkin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983) ja avioliittolakiin (234/1929)

vuonna 2019 tehtyjen muutosten kanssa. Avioliittolain nykyisen 4 §:n mukaan avioliittoon ei saa mennä alle kahdeksantoistavuotias. Muutos myös edistäisi lasten yhdenvertaisuutta, joka on turvattu mm. LOS 2 artiklassa ja PL 6.3 §:ssä. Esitykseen sisältyvä lapsen edun arviointi on asianmukainen; esityksessä todetaan perustellusti, että Suomen kansalaisuuden saaminen on pääsääntöisesti Suomessa asuvan lapsen edun mukaista, koska kansalaisuuden saatuaan lapsi ei ole Suomessa ulkomaalainen eikä tarvitse oleskelulupaa. Esityksessä tuodaan esille myös muita lapsen edun arvioinnissa olennaisia seikkoja (s. 8).

Esityksessä tunnistetaan, että lapsen määritelmän muutos rajoittaisi alle 18-vuotiaan henkilön oikeuksia nykytilaan verrattuna siten, että avioliiton solmineen alaikäisen pitäisi olla kanssahakijana huoltajansa kansalaisuushakemuksessa avioliiton solmimisen jälkeen ja avioliiton solminut alaikäinen ei myöskään voisi itse hakea kansalaisuutta ennen 18 vuotta täyttämistä. Kuten esityksessä huomautetaan, tämä olisi kuitenkin johdonmukaista, koska hän olisi alaikäinen. Esityksessä huomautetaan myös, että lasta kuullaan kansalaisuuden saamisesta kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti, ja kansalaisuutta ei lähtökohtaisesti voida myöntää 15 vuotta täyttäneelle, jos hän on ilmoittanut vastustavansa sitä (s. 33). Lopputulos on linjassa LOS 12 artiklan lapsen näkemysten selvittämistä ja lapsen kuulemista koskevan velvoitteen kanssa.

Selvitetty henkilöllisyys (6 §)

Esityksen tarkoituksena on täsmentää kansalaisuuslakia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaisesti, jotta laista selviäisi kootusti, millä perusteilla henkilöllisyyttä pidetään selvitettynä Suomen kansalaisuuden myöntämistä varten (s. 33). Henkilöllisyyden selvittämisen merkitys on huomioitu jo kansalaisuuslain esitöissä, joiden mukaan henkilöllisyyden selvittäminen on ”kansalaisuuden saamisen perusedellytyksestä: kansalaisuuden saamisen varsinaisia edellytyksiä ei tutkita, jos henkilöllisyys on epäselvä” (HE 235/2002 vp, s. 31).

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on tämän vuoksi olennaista, että ehdotetussa 6 §:ssä on huomioitu selvityksen esittämisen haastavuus tai jopa mahdottomuus esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville ja turvapaikanhakijoille. Etenkin asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta. Nämä vaikeudet on sinänsä huomioitu jo kansalaisuuslain esitöissä, joissa todetaan, että asiakirjanäytön edellyttäminen voi olla kohtuutonta esimerkiksi pakolaisilta ja että asiakirjanäytöllä ei ole merkitystä, jos jonkin valtion antamia asiakirjoja ei lähtökohtaisesti pidetä luotettavina tai jos valtiolta puuttuu toimivaltainen taho, joka voi pätevästi antaa henkilöä koskevia asiakirjoja. Oikeusvarmuuden kannalta on kuitenkin hyvä asia, että sääntely täsmentyisi esityksen myötä.

Pidän kuitenkin olennaisena, että arvioinnissa otettaisiin huomioon henkilön haavoittuva asema yleisemminkin, esimerkiksi asema ihmiskaupan uhrina. Haavoittuvaan asemaan liittyviä seikkoja ei tulisi käyttää perusteena katsoa, että henkilöllisyyttä ei ole selvitetty.

Ehdotettu 6.3 §:n muutos laajentaa kymmenen vuoden määräajan koskemaan myös tilanteita, joissa henkilöllisyydestä esitettyä selvitystä ei voida kokonaisharkinnan perusteella pitää luotettavana. Kymmenen vuoden määräaikaa voidaan nähdäkseni kuitenkin pitää pitkänä silloin, kun henkilöllä ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia selvitystä henkilöllisyydestään. Perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni perusteltua tuoda nämä seikat lausunnossaan esille.

Lasten oikeuksien näkökulmasta on hyvä asia, että ehdotetussa 6 §:ssä on huomioitu se, että lapsen henkilöllisyyden selvittäminen riippuu usein vanhemmista ja lapsille ei saisi koitua haittaa vanhempien toiminnasta. Korostan tässä yhteydessä syrjinnän kieltoa koskevaa LOS 2 artiklaa, jossa mainitaan kiellettynä syrjintäperusteena muun muassa lapsen vanhemman tai muun huoltajan toiminta. Nähdäkseni ehdotettu 6 § ottaa tämän syrjintäperusteen hyvin huomioon.

Lapsen kansalaisuuden saaminen (9 §) ja adoptiolapsen kansalaisuus (10 §)

Ehdotetun 9 §:n muutoksen mukaan lapsi saisi Suomen kansalaisuuden nykyistä useammin suoraan lain nojalla. Muutos koskee niitä lapsia, joilla on nykyisen sääntelyn mukaan oikeus saada Suomen kansalaisuus ilmoituksen perusteella. Muutos edistää lapsen oikeuksia, koska lapsen oikeus kansalaisuuteen toteutuisi lain nojalla eikä riippuisi siitä, tekeekö lapsen huoltaja lapsen puolesta kansalaisuusilmoituksen (s. 70). Esityksessä on arvioitu asianmukaisesti, mihin oikeuksiin lapsen etu kytkeytyy kansalaisuuden saamisen yhteydessä: etenkin lapsen oikeus kansalaisuuteen (LOS 7 artikla), lapsen oikeus kansalaisuuden säilyttämiseen (8 artikla) ja lapsen oikeus tulla kuulluksi (12 artikla) (s. 33-34). Myös muita kansainvälisiä velvoitteita käydään kattavasti läpi. Ehdotettu muutos edistäisi etenkin yhdenvertaisuuden toteutumista. Se myös ottaisi paremmin huomioon erilaiset perhemuodot sekä parantaisi sukupuolten tasa-arvoa.

Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi myös adoptiolapsen kansalaisuuden osalta. Ehdotetun 10 §:n mukaan ”[u]lkomaalainen lapsi, joka on adoptoitu ja jonka adoptiovanhemmista ainakin toinen on Suomen kansalainen, saa Suomen kansalaisuuden adoption perusteella siitä ajankohdasta lukien, jolloin adoptio on Suomessa pätevä.” Muutos edistäisi lapsen oikeuksia, koska myös 12 vuotta täyttänyt adoptiolapsi voisi saada Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla ilman ilmoitusmenettelyä, joka nykyään vaaditaan. Pidän asianmukaisena esityksen arviota siitä, että lapsen etuna voidaan pitää yhdenvertaista asemaa muihin Suomen kansalaisten lapsiin nähden. Adoptiolasten ja biologisten lasten aseman lähentäminen on yhdenvertaisuutta edistävä muutos. Myös eri ikäisinä adoptoitujen lasten yhdenvertaisuus paranisi.

Kuten esityksessä todetaan, ehdotettuun muutokseen liittyy myös joitakin haasteita lapsen osallisuuden ja kuulemisen näkökulmasta. Esityksessä on huomioitu, että jos lapsi saa kansalaisuuden suoraan lain nojalla, lasta ei voida kuulla kansalaisuuslain 5 §:n

mukaisesti, kuten ilmoitusmenettelyssä tehtäisiin. Suomen kansalaisuuden saamisella saattaa olla vaikutusta siihen, säilyttääkö lapsi aiemmin saamansa toisen valtion kansalaisuuden, joten lapsella voisi olla joissakin tilanteissa perusteita vastustaa Suomen kansalaisuuden saamista. Esityksen mukaan lapsen oikeus tulla kuulluksi toteutuisi adoptioprosessin yhteydessä. Kuten esityksessä todetaan, adoptiota ei adoptiolain 10 §:n mukaan voida vahvistaa ilman adoptoitavan suostumusta, jos hän on täyttänyt 12 vuotta. Adoptiota ei niin ikään voida vahvistaa vastoin 12 vuotta nuoremman lapsen tahtoa, jos lapsi on niin kehittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota. Nähdäkseni ratkaisu on linjassa LOS 12 artiklan kanssa. Lapsen informointi kansalaisuuteen liittyvistä asioista on kuitenkin pitkälti huoltajien vastuulla, kuten esityksessä todetaan, mitä voi pitää jossain määrin ongelmallisena esimerkiksi mahdollisten eturistiriitojen vuoksi. Lapsen oikeuksien komitea on myös pitänyt kiinteitä kuulemisen ikärajoja ongelmallisina ja kannattaa lapsen kehitystasoon perustuvaa arviointia.[1] Pidän siten kannatettavana esityksen toteamusta siitä, että jatkossa olisi tarkasteltava sitä, miten lapsen oikeus tulla kuulluksi toteutuisi parhaiten kansalaisuuslain mukaisissa hakemus- ja ilmoitusasioissa niin, että hänen näkemyksensä otettaisiin tosiasiassa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Kokonaisuutena ehdotettu 10 §:n muutos kuitenkin edistää lapsen oikeuksien toteutumista, kuten edellä totean.

Helsingissä 31. toukokuuta 2022

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti nro 12 (2009), Lapsen oikeus tulla kuulluksi, CRC/C/GC/12, kohta 21: ”Komitea korostaa, ettei 12 artiklassa aseteta ikärajaa lapsen oikeudelle ilmaista näkemyksiään, ja suosittelee, etteivät sopimusvaltiot ottaisi laissa tai käytännössä käyttöön ikärajoja, jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa.”