

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansalaisuuslakia, Maahanmuuttovirastosta annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tarkoituksena on vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää osoitusta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan. Ehdotuksilla pyritään edistämään Suomen kansalaisuudesta kiinnostuneiden ulkomaalaisten perehtymistä sellaisiin keskeisiin yhteiskunnan toimintatapoihin ja perusperiaatteisiin, jotka tukevat aktiivista yhteiskuntaan osallistumista ja ovat tarpeen yhteiskunnassa toimimista varten.

Esityksessä ehdotetaan uutta kansalaistamisen edellytystä, jonka myötä hakijan olisi osoitettava riittävä yhteiskuntaosaamisen taso Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Lähtökohtaisesti edellytyksen täyttyminen osoitettaisiin suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe, jossa mitattaisiin tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusperiaatteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Edellytyksen täyttymisen voisi myös tietyssä tilanteessa osoittaa Suomessa suoritetuilla opinnoilla.

Kansalaisuuskoetta varten kehitettäisiin kokonaan uusi koejärjestelmä, jonka toteutus edellyttäisi uutta lainsäädäntöä. Maahanmuuttovirasto vastaisi kansalaisuuskokeeseen liittyvistä viranomaistehtävistä. Kyse olisi kansalaisuuskojärjestelmän yleisestä hallinnointivastuusta, johon kuuluisi kansalaisuuskokeen valvonnan ja kehittämisen ohella kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen esityksessä ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa.

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tarkemmin uudesta kansalaisuuskokeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskokeen sisällöstä, laatimisesta ja järjestämisestä sekä kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä.

Esitys liittyy vuoden 2026 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2027 alussa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Yleistä	6
2.2 Yhteiskuntatieto kansalaistamisen edellytyksenä	8
2.2.1 Kansalaistamisen edellytykset	8
2.2.2 Aihetta koskevat selvitykset.....	9
2.2.2.1 Sisäministeriön selvitys kansalaisuuskokeen käyttöönotosta.....	9
2.2.2.2 Tutkimustieto	10
2.2.2.3 Muut maat	11
2.2.3 Maahanmuuttajien saama yhteiskuntatieto	13
2.2.3.1 Alkuvaiheen tiedot ja opinnot	13
2.2.3.2 Yhteiskuntaorientaation oppimateriaali	15
2.2.3.3 Muihin opintoihin sisältyvä opetus	16
2.2.4 Kokoavia huomioita yhteiskuntatiedosta	17
2.3 Kansalaisuuskokeen toteutus ja uusi koejärjestelmä.....	18
2.3.1 Sisäministeriön selvityksen keskeiset havainnot.....	18
2.3.2 Olemassa olevia tutkinto- ja koejärjestelmiä	19
2.3.2.1 Yleinen kielitutkinto.....	20
2.3.2.2 Eräitä muita järjestelmiä	24
2.3.3 Maahanmuuttoviraston tehtävät	26
2.3.4 Kokoavia huomioita uudesta koejärjestelmästä	27
2.4 Yhteenveto nykytilan arviosta.....	29
3 Tavoitteet	31
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	31
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	31
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	33
4.2.1 Yleistä	33
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	33
4.2.1.1 Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen vaikutukset viranomaisiin	34
4.2.1.2 Kansalaisuuskokeen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät.....	35
4.2.1.3 Kansalaisuuskoetta varten tarvittava tietojärjestelmäkokonaisuus	37
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	40
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	42
4.2.3.1 Yhdenvertaisuus	42
4.2.3.2 Vaali- ja osallistumisoikeudet	44
4.2.3.3 Liikkumisvapaus ja karkottamissuoja	44
4.2.3.4 Oikeusturvan toteutuminen	45
4.2.3.5 Sivistykselliset oikeudet.....	45
4.2.3.6 Oikeus sosiaaliturvaan	45
4.2.3.7 Oikeus kansalaisuuteen	46

4.2.4	Vaikutukset kotoutumiseen.....	46
4.2.5	Vaikutukset turvallisuuteen.....	48
4.2.6	Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.....	48
4.2.7	Vaikutukset eri ihmisryhmiin.....	49
4.2.7.1	Vaikutukset perheisiin ja lapsiin	49
4.2.7.2	Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin	50
4.2.7.3	Vaikutukset kansainvälisiin osaajiin	51
4.2.7.4	Vaikutukset ulkosuomalaisiin ja paluumuuttajiin	52
4.2.7.5	Vaikutukset pitkäaikaisesti sairaisiin tai vammaisiin henkilöihin	52
4.2.8	Kokoavia huomioita kansalaisuutta koskevien muutosten yhteisvaikutuksista	53
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	54
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	54
5.1.1	Kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu	54
5.1.2	Kansalaisuuskokeen sisältö ja toteutustapa.....	56
5.1.3	Yhteiskuntatiedon osoittamisen tavat	57
5.1.4	Yhteiskuntatietoedellytyksen suhde kielitaitoedellytykseen.....	58
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	59
5.2.1	Ruotsi	60
5.2.2	Norja.....	60
5.2.3	Tanska	61
5.2.4	Islanti.....	61
5.2.5	Saksa	61
5.2.6	Itävalta.....	62
5.2.7	Alankomaat	62
5.2.8	Ranska.....	63
5.2.9	Yhdistynyt kuningaskunta.....	63
5.2.10	Yhdysvallat	64
5.2.11	Kanada	64
5.2.12	Yhteenveto eri maiden kansalaisuuskokeista	64
6	Lausuntopalaute	67
6.1	Lausuntokierros.....	67
6.2	Lainsäädännön arviointineuvosto.....	67
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	67
7.1	Kansalaisuuslaki.....	67
7.2	Laki Maahanmuuttoviraston tehtävistä	80
7.3	Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa	81
8	Lakia alemman asteinen sääntely	81
9	Voimaantulo	82
10	Toimeenpano ja seuranta	82
11	Suhde muihin esityksiin.....	83
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	83
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	83
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	83
12.1	Kansalaisuutta koskevat perustuslain säännökset	83
12.1.1	Kansalaisuuden saaminen	84

12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset	84
12.3 Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevat perustuslain säännökset	86
12.4 Oikeusturvaa koskevat perustuslain säännökset	89
12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	90
12.6 Valtuudet asetuksen antamiseen	92
12.7 Kansainväliset sopimukset.....	93
12.7.1 Yleissopimus lapsen oikeuksista.....	93
12.7.2 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus	96
12.7.3 Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus.....	96
12.7.4 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus.....	96
12.7.5 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus ...	97
12.7.6 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta.....	97
12.7.7 Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi	98
12.8 Unionin oikeus	99
12.9 Lopuksi.....	100
LAKIEHDOTUKSET	101
1. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	101
2. Laki Maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamisesta	106
3. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	107
LIITTEET	108
RINNAKKAISTEKSTIT	108
1. Laki kansalaisuuslain muuttamisesta	108
2. Laki Maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamisesta	115
3. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	116
ASETUSLUONNOS	117
Valtioneuvoston asetus kansalaisuuskokeesta	117

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” on useita kirjauksia kansalaistamisen edellytysten muuttamiseksi (10; Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio; 10.3; Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka, s. 202–203). Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Ohjelman mukaan kansalaisuuslaki (359/2003) uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjaukset toteutetaan vaiheittain kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin hallitusohjelman asumisaikaedellytystä koskevat muutokset kansalaisuuslakiin (HE 27/2024 vp, PeVL 16/2024 vp, HaVM 14/2024 vp). Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1.7.2024 (EV 65/2024 vp). Laki tuli voimaan 1.10.2024. Toisessa vaiheessa toteutettiin puolestaan ne hallitusohjelman mukaiset muutokset kansalaisuuslakiin, jotka koskivat henkilöllisyyttä, kansallista turvallisuutta, nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä sekä kansalaisuuden menettämistä (HE 19/2025 vp, PeVL 25/2025 vp, HaVM 19/2025 vp). Eduskunta hyväksyi muutokset kansalaisuuslakiin 15.10.2025 (EV 96/2025 vp). Laki tulee voimaan 17.12.2025.

Tämä kansalaisuuslain muutosten kolmatta vaihetta koskeva esitys sisältää ehdotukset kansalaisuuskoetta koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi. Hallitusohjelman mukaan kansalaistamisen edellytykseksi asetetaan kansalaisuuskokeen hyväksytty suorittaminen.

1.2 Valmistelu

Päätös hankkeiden asettamisesta kansalaisuuslain uudistamiseksi tehtiin 16.10.2023.¹ Kansalaisuuslain muutosten kolmatta vaihetta koskeva hanke asetettiin ajalle 16.10.2023–30.6.2025. Hankkeen toimikautta päätettiin 28.5.2025 jatkaa 31.3.2026 asti.

Osana kolmannen vaiheen hanketta sisäministeriö asetti 29.11.2023 poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään kansalaisuuskokeen käyttöönottoa.² Työryhmän toimikausi oli 29.11.2023–31.5.2024. Sisäministeriön lisäksi työryhmässä oli edustaja työ- ja elinkeinoministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, Poliisihallituksesta, Opetushallituksesta, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, Kuntaliitosta ja C6-kaupunkien verkostosta. Työryhmä kuuli lisäksi ulkopuolisia asiantuntijoita.

Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys siitä, miten kansalaistamista varten edellytettävä kansalaisuuskoe voitaisiin toteuttaa Suomessa. Työryhmälle annettiin tehtäväksi kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja siihen, mikä taho hallinnoisi kansalaisuuskoea ja millainen kansalaisuuskoe otettaisiin käyttöön. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää kansalaisuuskokeen käytännön toteuttamiseen ja järjestelyihin liittyviä ja vaikuttavia toimia sekä sitä, miten kansalaisuuskoe on toteutettu Suomen keskeisissä verrokkimaissa. Työryhmän kuului myös arvioida, mikä olisi

¹ <https://intermin.fi/-/kansalaisuuslain-uudistaminen-kaynnistyy-sisaministeriossa>

² https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1e6ba95e-e303-4947-858a-626d1b18235f/d3645e65-367e-408a-b895-084517e18f35/ASETTAMISPAATOS_20231129110128.PDF

kansalaisuuskokeen suhde kansalaistamisen edellytyksenä olevaan kielitaitovaatimukseen. Työryhmän selvitys julkaistiin 19.2.2025.³

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty edellä mainittua poikkihallinnollisen työryhmän laatimaa selvitystä. Valmistelu on toteutettu tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Lisäksi valmistelun aikana on kuultu opetus- ja kulttuuriministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä ja Opetushallitusta.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 19.12.2025–6.2.2026.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Maahanmuuttovirasto, Opetushallitus, Poliisihallitus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus KEHA-keskus, Tuomioistuinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Kuntaliitto, C6-kaupunkien verkosto, Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Tampereen ja Turun yliopistot, Åbo Akademi, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Amnesty International Suomen osasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Etnisten suhteiden neuvottelukunta Etno, Familia ry, Ihmisoikeusliitto, Kuurojen Liitto ry, Moniheli ry, Näkövammaisten liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomi-Seura ry, UNHCR North Europe ja Vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma.

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä XXX lausuntoa. Lausunnon antoivat XXX.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon X.X.202X.

Lausuntopalautteesta kerrotaan tarkemmin esityksen jaksossa 6.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM056:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Suomen kansalaisuudesta säädetään perustuslaissa ja tarkemmin kansalaisuuslaissa. Kansalaisuuslaissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilö saa, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden sekä menettelyistä tällaista asiaa käsiteltäessä. Kansalaisuuslain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu, estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsitelyssä ja päätöksenteossa.

Suomen kansalaisuuden voi saada syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sekä hakemuksesta tai ilmoituksesta. Kansalaistamisella tarkoitetaan vakiintuneesti hakemuksella haettavaa Suomen kansalaisuutta. Kyse on siitä, miten Suomessa pysyvästi asuva ulkomaan

³ Sisäministeriön julkaisuja 2025:5 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-974-5>)

kansalainen voi saada hakemuksesta Suomen kansalaisuuden ja minkälaisia edellytyksiä hänen tulee täyttää. Hakemusmenettely on mahdollinen kaikille Suomessa asuville ulkomaalaisille.

Kansalaisuuden voidaan yleisesti katsoa määrittävän kehikon, joka auttaa hahmottamaan yksilön yhteyttä yhteiskuntaan muun muassa oikeuksien, velvollisuuksien, roolien ja vastuiden kautta, minkä lisäksi kansalaisuus voi yksilön näkökulmasta vahvistaa yhteenkuuluvuuden tunnetta yhteiskuntaan. Kansalaisuuslaissa kansalaisuus on määritelty yksilön ja valtion väliseksi lainsäädännölliseksi siteeksi, joka määrittää yksilön aseman valtiossa ja jolla määritetään yksilön ja valtion välisiä keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Yleisesti kansalaisuuteen liitetyt oikeudet ja velvollisuudet voivat perustua valtion kansalliseen lainsäädäntöön ja siten vaihdella valtioittain, tai esimerkiksi Euroopan unionin oikeuteen ja olla siten kaikille unionin valtioiden kansalaisille yhteisiä. Kansalaisuuden hakeminen perustuu aina vapaaehtoisuuteen ja yksilön omaan arvioon sen valtion kansalaisuuden merkityksestä, jossa hän asuu. Kansalaistamisen voidaan katsoa osoittavan valtion taholta luottamusta yksilöön ja siihen, että hänellä on riittävät valmiudet toimia itsenäisesti ja täysipainoisesti yhteiskunnassa.

Suomen kansalaisuuden oikeudellinen merkitys on vähentynyt verrattaessa yksilön oikeuksia valtion omien kansalaisten ja muiden välillä, sillä perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille Suomessa oleville vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen myötä. Kansalaisuus muodostaa kuitenkin edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välillä, ja yksilön näkökulmasta kansalaisuutta voidaan pitää sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeänä suhteena. Kansalaisuuteen liittyy merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia, ja se määrittelee edelleen esimerkiksi osaa vaali- ja osallistumisoikeuksista. Kansalaisuuden myötä yksilö hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi, jolloin hän voi osallistua entistä täysipainoisemmin vastaanottavan valtion poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen toimintaan.

Kansalaisuussääntelyssä tulee yksilön ohella huomioida myös valtion etu, jolloin valtio voi asettaa kansalaisuuden saamiselle sellaisia edellytyksiä, joita se pitää tarkoituksenmukaisina määrittäessään sen, kenelle kansalaisuus voidaan myöntää. Tällaisina keskeisinä asioina voidaan pitää esimerkiksi pysyvää maassa asumista, yhteiskunnan sääntöjen noudattamista sekä itsestä yhteiskuntaan osallistumista esimerkiksi oman toimeentulon hankkimisen ja kielen opiskelun näkökulmasta. Valtion etuna voidaan yhtä lailla pitää sen varmistamista, että henkilöt ovat riittävän tietoisia muun muassa asuinmaansa keskeisimmistä peruseriaatteista sekä maan kansalaisina heille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kuten edellä on todettu, kansalaisuuden saamiselle voidaan säätää erilaisia edellytyksiä, jotka liittyvät kiinteästi kotoutumiseen. Kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn ja kotoutumisen välistä yhteyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Kyse on osaltaan muun muassa siitä, kuinka merkittävästi kansalaistamisessa painottuu valtion etu. Kansalaistamis- ja kotoutumispolitiikan suhdetta on käsitelty tarkemmin aiemmassa kansalaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 19/2025 vp, s. 6–9).

Kansalaisuuslakiin tehtävien uudistusten lähtökohtana on, että Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää onnistunutta kotoutumista, jolloin kansalaisuus voidaan myöntää tavoiteltavan kotoutumisprosessin tuloksena. Kansalaisuuden saamiseksi henkilön tulee osoittaa sitoutumista yhteiskuntaan muun muassa hankkimalla sellaisia tietoja ja taitoja, joita yhteiskunnan täysivaltaiselta jäseneltä katsotaan edellytettävän. Tämän esityksen ehdotuksissa painottuu erityisesti suomalaiseseen yhteiskuntaan perehtyminen ja keskeisimpien yhteiskunnallisten peruseriaatteiden tuntemus.

2.2 Yhteiskuntatieto kansalaistamisen edellytyksenä

2.2.1 Kansalaistamisen edellytykset

Kansalaistamisen eli hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden yleisistä edellytyksistä säädetään kansalaisuuslain 13 §:ssä. Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa: 1) hän on täyttänyt 18 vuotta; 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta (*asumisaikaedellytys*); 3) hän ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (*nuhteettomuusedellytys*); 4) hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan; 5) hänen toimeentulonsa on turvattu (*toimeentuloedellytys*); ja 6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (*kielitaitoedellytys*).

Kansalaistamisen eri edellytysten kautta hakijat osoittavat käytännössä itsenäistä toimintakykyä yhteiskunnassa ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Asumisaikavaatimus kuvastaa hakijan pysyvää asettumista Suomeen, ja asumisajan kuluessa henkilöt hankkivat valmiuksia suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen. Kielitaidolla on tärkeä osa kotoutumisessa, ja sen karttuessa mahdollisuudet työllistymiseen, kouluttautumiseen ja muuhun osallistumiseen suomalaisessa yhteiskunnassa helpottuvat ja nopeutuvat. Nuhteettomuus merkitsee sitä, ettei hakijalla ole rikollista toimintaa, joka voisi haitata yhteiskuntaa, ja että hakija noudattaa yhteiskunnan sääntöjä. Toimeentulovaatimuksen tarkoituksena on se, että hakija kykenee taloudellisesti huolehtimaan itsensä elättämisestä ilman huomattavaa turvautumista yhteiskunnan tukiin.

Voimassa olevan kansalaisuuslain mukaisilla kansalaistamisen eri edellytyksillä varmistetaan sitä, että kansalaisuuden saavat henkilöt kykenevät toimimaan vastuullisesti ja itsenäisesti yhteiskunnassa. Kansalaistamisen edellytyksistä puuttuu kuitenkin sellainen edellytys, joka koskisi hakijan tietämystä ja tuntemusta suomalaisesta yhteiskunnasta ja jonka täyttääkseen hänen on pitänyt perehtyä keskeisiin ja perustavanlaatuisiin suomalaista yhteiskuntaa koskeviin tietoihin. Yhteiskunta- tai kansalaistiedolla (civic knowledge) viitataan yleisesti tietämykseen ja ymmärrykseen yhteiskunnallisista asioista sekä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Pelkästään yhteiskuntatietoa koskevan vaatimuksen täyttämistä ei sellaisenaan voi pitää ainoana kotoutumisen osoituksena esimerkiksi hakijan työllistymisen onnistumisen tai yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen näkökulmasta. Yhteiskuntatietoedellytyksen avulla voidaan kuitenkin mitata, onko hakija omaksunut yhteiskunnallisesti keskeisiä tietoja ja taitoja, jotka liittyvät kotoutumiseen ja yhteiskunnan eri osa-alueilla toimimiseen. Vaatimus yhteiskuntatiedon osoittamisesta toimii siten keinona osaltaan varmistaa, että kansalaisuutta hakevat henkilöt ovat perehtyneitä ja sitoutuneita yhteiskuntaan ja sen perusarvoihin, lakeihin ja toimintatapoihin.

Yksilön näkökulmasta vaatimus yhteiskuntatiedon osoittamisesta voi kannustaa henkilöitä perehtymään yhteiskunnassa toimimisen kannalta keskeisiin tietoihin ja taitoihin, mikä taas tukee osallisuutta yhteiskuntaan. Näin se kannustaa maahanmuuttajia tutustumaan entistä syvällisemmin muun muassa asuinmaansa yhteiskunnallisiin rakenteisiin, lakeihin, yleisiin käytäntöihin sekä maan historiaan, kulttuuriin ja tapoihin. Ymmärrystä kansalaisuuden myötä tulevista oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan myös pitää keskeisenä muun muassa kansalaisuuteen liittyvien äänestysoikeuksien käyttämisen näkökulmasta.

Kuten todettua, kansalaisuuden saamista koskevaan sääntelyyn ei sisälly yhteiskuntatietoa koskevaa edellytystä. Tämän vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen tarkastella siitä näkökulmasta, että

kansalaistamisen eri edellytysten kautta voitaisiin huomioida hakijan kotoutumista Suomeen nykyistä kattavammin.

2.2.2 Aihetta koskevat selvitykset

2.2.2.1 Sisäministeriön selvitys kansalaisuuskokeen käyttöönotosta

Sisäministeriön puheenjohtaman työryhmän selvityksessä todettiin, että kansalaisuuskokeen tarkoituksena olisi vahvistaa kansalaisuutta hakevan kotoutumista mittaamalla hänen tietämystään yhteiskunnasta, laeista ja sääntöjen noudattamisesta sekä arvoista. Kansalaisuuskoe toimisi selvityksen mukaan johdonmukaisena jatkumona yhteiskuntaorientaatiossa, kotoutumiskoulutuksessa ja muissa maahanmuuttajille tarkoitetuissa koulutusmuodoissa annettavalle yhteiskuntatiedolle. Työryhmä piti keskeisenä sitä, että kansalaisuutta hakeva tietäisi, miten yhteiskunta toimii, mikä on oikeusvaltio ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia Suomessa asuvilla on, ja että henkilö tuntisi yleisellä tasolla keskeisimpien viranomaisten roolit. Työryhmä piti tärkeänä yhteiskunnassa vallitsevien arvojen tuntemista sekä yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi työryhmä piti olennaisena sitä, että kansalaisuuden saaja kunnioittaisi perus- ja ihmisoikeuksia sekä sitoutuisi noudattamaan Suomen lainsäädäntöä eikä uhkaisi yhteiskunnan turvallisuutta (s. 44–45).

Yhtenä tarkastelun kohteena kansalaisuuskoetta koskevassa selvityksessä oli se, mitä kansalaisuuskokeessa tulisi kysyä. Työryhmä esitti näkemyksensä, että kansalaisuuskokeen kysymysten tulisi heijastaa sitä, mitä hakijan halutaan ymmärtävän ja osaavan. Näin kysymyksillä voitaisiin aidommin mitata hakijan osaamista ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja siitä, miten asiat täällä toimivat ja miksi toimitaan tietyllä tavalla. Kansalaisuuskokeen kysymykset koskisivat siten enemmänkin yleissivistykseen kuuluvien asioiden hallintaa kuin hyvin yksityiskohtaista tiedon hallintaa. Työryhmä esitti myös näkemyksensä, että kysymykset voisivat osaltaan ohjata maahanmuuttajia seuraamaan enemmän suomalaista yhteiskuntaa ja sen uutisia. Näin kansalaisuuskoe motivoisi ja kannustaisi perehtymään yhteiskunnan toimintaan (s. 44–45).

Alla on lueteltuna työryhmän keskeisinä pitämiä aihealueita, joilta kansalaisuuskokeen kysymykset voisivat koostua (s. 45–47):

- 1) Perus- ja ihmisoikeudet. Kotoutuneen tulisi tietää, että kaikki ovat yhteiskunnassa yhdenvertaisia ja ketään ei saa syrjiä iän, sukupuolen, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kotoutuneen tulisi myös tietää suomalaisesta tasa-arvosta ja naisten oikeuksista perheessä, julkisella paikalla ja työelämässä. Yhteiskunta suojelee vähemmistöjä (mukaan lukien sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt) ja heikossa asemassa olevia, muun muassa lapsia.
- 2) Yhteiskuntatietous. Kotoutuneen pitäisi olla perehtynyt yhteiskuntaan ja tietää, miten yhteiskunta toimii. Kokeen kysymykset voisivat koskea sellaisia asioita kuin demokratia, poliittinen järjestelmä, vaikutusmahdollisuudet, kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet, oikeusvaltio, lainsäädäntö ja tärkeimpien viranomaisten roolit.
- 3) Historia ja maantiede. Työryhmä katsoi, että kotoutuneen henkilön tulisi tietää yleisellä tasolla tärkeimpiä seikkoja Suomen historiasta ja maantieteestä. Kysymykset voisivat liittyä yhteiskunnan kehittymiseen, itsenäistymiseen, sotiin, merkittäviin tapahtumiin ja henkilöihin. Aihealueen tunteminen auttaisi ymmärtämään, miten suomalainen yhteiskunta on rakentunut ja kehittynyt nykyisen kaltaiseksi.

- 4) Arkielämäntieto. Työryhmä piti tärkeänä, että kansalaisuuden hakijalla olisi perustiedot asumisesta, terveydenhuollosta, työelämästä, verotuksesta, koulutuksesta ja opiskelumahdollisuuksista. Arkielämäntietoihin kuuluisi se, miten toimia sairaustapauksessa sekä vaara- ja hätätilanteissa. Arkielämäntietoihin voisi sisällyttää myös kysymyksiä esimerkiksi liikennekulttuurista.
- 5) Tavat ja arvot. Työryhmä piti suomalaisten tapojen ja perinteiden tuntemista yhtenä kotoutumisen osa-alueena. Suomalaisten tapojen ja perinteiden tunteminen rakentaisi ja vahvistaisi yhteenkuuluvuuden tunnetta suomalaiseen yhteiskuntaan ja lisäisi näin myös yleistä turvallisuudentunnetta. Aiheeseen liittyvät kysymykset voisivat koskea tapakulttuuria, juhlapyyhiä niihin liittyvine tapoineen ja sitä, miksi tiettyjä juhlia vietetään. Keskeisten perustuslaista ilmenevien suomalaisen yhteiskunnan arvojen tunteminen ja omaksuminen nähtiin tärkeänä vaatimuksena.
- 6) Turvallisuus. Aihealue nähtiin työryhmässä tärkeänä, mutta samalla sen todettiin olevan laaja, sillä termiä käytetään useissa asiayhteyksissä esimerkiksi viitattaessa sotilaalliseen turvallisuuteen, yhteiskunnan turvallisuuteen, onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisemiseen, työturvallisuuteen, elintarviketurvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen, kyberturvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen. Kysymykset, jotka liittyisivät yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekijöiden tunnistamiseen, voisivat tulla esille muissa työryhmän tunnistamien aihealueiden kysymyksissä, jotka liittyvät yksilön velvollisuuksiin (mm. maanpuolustusvelvollisuuteen), perus- ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän toimintaan Suomessa sekä tietoisuuteen poliisin toiminnasta.
- 7) Digitaalisuus. Työryhmässä nousi esille myös se, tulisiko yhtenä kansalaisuuskokeen aiheena olla kyky toimia digitalisoituvassa yhteiskunnassa.

Kuten edellä on todettu, kansalaisuuskokeen käyttöönottoa selvittävä työryhmä kuuli myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Näissä asiantuntijakuulemisessakin tunnistettiin yhteiskuntatietouden merkitys (s. 17–19). Kotoutumisen todettiin vaativan henkilön omaa aktiivisuutta. Luottamuksen ylläpitäminen viranomaistoimintaan nähtiin tärkeänä, vaikka viranomaisprosessit saataisivat yksilön näkökulmasta ajoittain näyttäytyä etäisinä. Tähän nähden olisi hyvä, että maahanmuuttajalla olisi syvempää tuntemusta yhteiskunnan rakenteista ja viranomaisten toimintaa ohjaavista periaatteista. Myös sitä pidettiin tärkeänä, että maahanmuuttajat saisivat tietoa sellaisista vakavista ongelmista kuin työperäisestä hyväksikäytöstä ja pakkoavioliitoista sekä siitä, minkälaisia näiden ilmiöiden vastaisia toimia Suomessa toteutetaan. Lisäksi kuulemisissa tuotiin esiin muun muassa maanpuolustus- ja asevelvollisuusasioiden tuntemus ja se, että Suomen kansalaisuutta hakevalla olisi hyvä olla perustiedot Suomen maanpuolustus- ja asevelvollisuusjärjestelmästä.

2.2.2.2 Tutkimustieto

Kansalaisuuden saamiselle asetettavilla edellytyksillä on havaittu olevan yhteyttä kotoutumiseen. Esimerkiksi sellaiset kansalaisuuteen liittyvät seikat kuin kansalaisuuskoe ja käsittelymaksut vaikuttavat halukkuuteen hakea kansalaisuutta.⁴

Kansalaisuuskokeita voidaan arvioida sekä niiden toteutustavan että niiden sisällön näkökulmasta. Merkityksellisenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että osallistujilla on kohtuulliset

⁴ Gathmann & Garbers 2022: Citizenship and integration, IZA Discussion Papers, s. 34.

mahdollisuudet valmistautua kokeeseen ja että kokeessa ei ole kyse osallistujien yksilöllisten arvojen ja vakaumusten arvioinnista. Kansalaisuuskokeet voivat muodostua ongelmallisiksi, jos niiden vaatimustaso asetetaan liian korkealle. Kokeeseen valmistautumisen kannalta on keskeistä, että siihen käytettävä oppimateriaali on yleisesti saatavilla esimerkiksi verkkosivuilla ja että oikeat vastaukset kokeen kysymyksiin ilmenevät oppimateriaaliin sisältyvistä tiedoista. Merkitystä on myös sillä, että kokeeseen osallistumisesta aiheutuvien kustannusten taso säilyy kohtuullisena.⁵

Maan kielen, perusperiaatteiden ja tärkeimpien historian tapahtumien osaamista voidaan yleisesti pitää hyväksyttävänä vaatimuksina kansalaisuutta hakevalle. Kansalaisuuskokeissa voidaan tyypillisesti vaatia sellaisia tietoja, jotka ovat maassa pysyväisluonteisesti asuvien henkilöiden hankittavissa ja opittavissa. Kansalaisuuskoe on toteuttava siten, että kokeella ja sen kysymyksillä ei loukata esimerkiksi kokeeseen osallistuvien mielipiteenvapautta. Tietopohjaisia kansalaisuuskokeita, koskivatpa ne sitten maan historiaa, kulttuuria tai arvoja, voidaan pitää tästä näkökulmasta perusteltuina, koska niissä vaadittavia tietoja pystyy opettelemaan ja käyttämään kokeen kysymyksiin vastaamisessa. Standardisoidusti ja määrämuotoisena toteutettua kansalaisuuskoetta voidaan pitää ennakoitavampana vaihtoehtona kuin yksilöllistä ja harkinnanvaraista haastattelua.⁶

Kansalaisuuskokeilla voidaan testata esimerkiksi sellaisten paikallista historiaa koskevien seikkojen omaksumista, jotka ovat merkityksellisiä paikalliseen poliittiseen yhteisöön osallistumisen kannalta. Kansalaisuuden saamisesta kiinnostuneelle voidaan tällä tavoin asettaa vaatimuksia, joita voidaan pitää perusteltuina ja hyväksyttävänä, ja kansalaisuuskoe on siten toteutettavissa oikeudenmukaisella tavalla.⁷

Yhdysvaltojen kansalaisuuskoetta tarkasteltaessa on havaittu muun muassa, että kokeen taustalla on ajatus sellaisista maakohtaisista tiedoista, joita kansalaisuuden saadakseen on opeteltava ja omaksuttava. Kansalaisuuskoetta varten opeteltavat tiedot voivat myös täydentää kokeeseen valmistautuvien aiempia tietoja. Standardisoidulla (määrämuotoisella) kansalaisuuskokeella voidaan mitata esimerkiksi sellaisia asioita kuin historiaa koskevia tietoja, mutta kansalaisuuskokeen suorittamiselle voisi olla myös vaihtoehtoisia tapoja, kuten osallistuminen johonkin koulutukseen tai yhteiskunnalliseen toimintaan.⁸

2.2.2.3 Muut maat

Luvussa 5.2 kuvataan tarkemmin eräiden esitykseen valittujen vertailumaiden osalta sitä, miten maat suhtautuvat yhteiskuntatiedon mittaamiseen ja kansalaisuuskokeeseen. Voidaan kuitenkin yleisesti todeta, että yhteiskunta- tai kansalaistiedon osoittaminen on monessa valtiossa edellytys kansalaisuuden saamiselle. Esimerkiksi Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuonna 2020 julkaiseman tutkimuksen mukaan lähes puolet EU-maista edellytti kansalaistamista varten yhteiskuntatiedon osoittamista.⁹ Euroopan ulkopuolella esimerkiksi Yhdysvallat ja Kanada

⁵ Bauböck & Joppke (eds.) 2010: How liberal are citizenship tests? EUI Working Papers 2010/41, s. 1.

⁶ Bauböck & Joppke 2010, s. 1–4.

⁷ Blake 2022: In defense of citizenship testing: a reply to Daniel Sharp, *Ethics & Global Politics* 15:1, s. 8.

⁸ Loring 2013: The Meaning of citizenship: tests, policy, and English proficiency, *The CATESOL Journal* 24.1, s. 215–217.

⁹ Pathways to citizenship for third-country nationals in the EU – EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019, s. 20 (<https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/EMN%20study%20synthesis%20report%20citizenship.pdf>).

edellyttävät kansalaisuuskokeen suorittamista. Muiden Pohjoismaiden osalta Tanskassa ja Norjassa on käytössä kansalaisuuskoe.

Myös Ruotsissa kansalaisuuden saamisen ehtoja ollaan tiukentamassa siten, että niihin lisättäisiin vaatimus ruotsin kielen ja yhteiskuntatiedon osaamisesta. Tästä uudeltaisesta vaatimuksesta on vuosina 2021 ja 2025 tehty kaksi selvitystä, joissa on käsitelty myös erityisen kansalaisuuskokeen sisältöä ja toteutustapaa.¹⁰ Ruotsin yliopisto- ja korkeakouluneuvostolle (Universitets- och högskolerådet) on lisäksi annettu tehtäväksi laatia esiselvitys kansalaisuuskokeen toteuttamisesta.¹¹

Kielitaitoa ja yhteiskuntaosaamista koskevalla vaatimuksella pyritäisiin Ruotsissa vahvistamaan kansalaisuuden merkitystä sekä edistämään osallistavaa ja yhteenkuuluvuuteen perustuvaa yhteiskuntaa.¹² Kansalaisuuskokeen yhteiskuntaosion painopisteenä olisivat sellaiset tiedot, joita Ruotsissa elämästä ja yhteiskunnassa toimimista varten tarvitaan esimerkiksi maan keskeisestä lainsäädännöstä ja periaatteista, demokratiasta ja tasa-arvosta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.¹³ Vuoden 2025 selvityksen mukaan kansalaisuuskokeen aiheisiin olisi lisättävä tiedotusvälineiden rooli yhteiskunnassa sekä lapsen oikeudet osana ihmisoikeuksia.¹⁴

Osana sisäministeriön työryhmän työskentelyä teetettiin vielä edellä mainittua EMN:n tutkimusta ajankohtaisempi ad hoc -kysely EMN:n kautta. Kysely lähetettiin 32 maalle, joista 21 antoi vastauksen. Vastauksen antaneista maista ainoastaan kolmella ei ollut käytössä kansalaisuuskoea, minkä lisäksi yksi näistä maista oli Ruotsi, jossa edellä todetun mukaisesti suunnitellaan kokeen käyttöönottoa. Siten muut tähänkin kyselyyn vastanneista maista käyttävät kansalaisuuskoea tai muuta sellaista tapaa, jolla mitataan hakijan yhteiskuntatietämystä ja kotoutumista.

Yhteiskuntatietoa mitataan muun muassa kirjallisella kansalaisuus- tai kotoutumiskokeella, haastattelulla tai kotoutumiskurssin suorittamisella. Hakijalta testattavat asiat liittyvät eri maissa usein paitsi yhteiskuntaan, myös maan historiaan, maantieteeseen ja kulttuuriin sekä kansalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Kansalaisuuden saamisen sääntely kuuluu valtion suvereniteetin piiriin, mikä tarkoittaa sitä, että kukin valtio määrittää oman lainsäädäntönsä nojalla, minkälaisia edellytyksiä kansalaisuuden saamiselle asetetaan. Edellä sanotusta voidaan kuitenkin yleiskuvana todeta, että kansainvälisesti katsottuna yhteiskuntatiedon mittaaminen osana valtion kansalaistamismenettelyä nähdään yhtenä keskeisenä osatekijänä siinä, että yksilö hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi.

¹⁰ Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2, <https://www.regeringen.se/contentassets/b23619ff933047688f64b8f0051f0dfd/krav-pa-kunskaper-i-svenska-och-samhallskunskap-for-svenskt-medborgarskap-sou-20212/>), Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1, <https://www.regeringen.se/contentassets/98678c2a40d64ccd9f16e6017923bbce/sou-20251-skarpta-krav-for-svenskt-medborgarskap.pdf>).

¹¹ Uppdrag att genomföra en förstudie i fråga om medborgarskapsprov (<https://www.regeringen.se/contentassets/6b27b23246334f04bd7c1a173fe5d071/uppdag-att-genomfora-en-forstudie-i-fraga-om-medborgarskapsprov/>).

¹² SOU 2021:2, s. 153–155.

¹³ SOU 2025:1, s. 200–201.

¹⁴ SOU 2025:1, s. 300.

2.2.3 Maahanmuuttajien saama yhteiskuntatieto

Sisäministeriön työryhmäselvityksessä tarkasteltiin maahanmuuttajien saamaa tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta maassa oleskelun eri vaiheissa (s. 20–29). Tämä on keskeistä muun muassa siitä näkökulmasta, minkälaisia valmiuksia maahanmuuttajilla olisi riittävän yhteiskuntaosaamisen osoittamiseksi ja minkälaista osaamista heiltä voisi edellyttää. Toisaalta kyse olisi myös siitä, miten esimerkiksi yhteiskuntaosaamisen osoittamiseksi tarkoitettuun kansalaisuuskokeeseen voisi valmistautua.

Seuraavassa tarkastellaan asiaa ensin maassa oleskelun alkuvaiheiden palveluiden näkökulmasta, mikä tarkoittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) mukaisia palveluja. Tämän jälkeen tarkastellaan, miten yhteiskunnallista opetusta annetaan perusopetuksessa, luokioluokutuksessa, aikuisten perusopetuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tarkoitus on lyhyesti kuvata sitä, miten mainituissa opinnoissa toteutetaan sellainen opetussisältö, jonka voitaisiin katsoa olevan keskeistä kansalaisuuskokeen näkökulmasta.

2.2.3.1 Alkuvaiheen tiedot ja opinnot

Vastaanottolaissa määritellään turvapaikanhakijoina tulevien henkilöiden saamat palvelut ja niiden laajuus. Vastaanottopalveluihin kuuluu vastaanottolain 13 §:n mukaan myös työ- ja opintotoiminta, josta säädetään tarkemmin lain 29 §:ssä. Sen mukaan muussa vastaanottokeskuksessa kuin kauttakulkukeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa asiakkaan omatoimisuuden edistämiseksi. Työ- ja opintotoiminta on pakollista, ja siitä kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vähentämiseen.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksissa järjestettävä opintotoiminta poikkeaa varsinaisesta kotoutuskoulutuksesta, jota järjestetään Suomessa oleskeluluvan jo saaneille, mutta opintotoiminta tarjoaa kuitenkin kotoutumisen edellytyksiä valmistamalla opiskelijoita elämään suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastaanottokeskuksen opinnot tukevat siirtymistä kotoutuskoulutukseen ja muihin opintoihin tai työelämään.

Osana työ- ja opintotoimintaa jokaisen turvapaikanhakijan pitää suorittaa suomalaisen yhteiskunnan kurssi. Suomalaisen yhteiskunnan kurssin tarkoituksena on perehdyttää vastaanottokeskuksen asiakas suomalaiseen yhteiskuntaan ja siinä toimimiseen. Kurssi tarjoaa perustietoa yhteiskunnasta, lainsäädännöstä, historiasta, yhteiskuntajärjestyksestä sekä suomalaisesta kulttuurista ja tavoista. Suomalaisen yhteiskunnan kurssin kokonaisuus koostuu itseopiskelumateriaalista ja luennoista sekä verkkokurssista. Kaikki suomalaisen yhteiskunnan kurssiin liittyvät materiaalit ovat saatavilla vastaanottokeskuksista ja itseopiskelumateriaalit myös Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta. Itseopiskelumateriaalit on käännetty suomen lisäksi useammalle kielelle.¹⁵

Kotoutumislakia sovelletaan henkilöihin, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.

¹⁵ <https://migri.fi/suomalaisen-yhteiskunnan-kurssi>

Lain 11 §:n mukaan viranomaisen on annettava maahanmuuttajalle perustietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Tervetuloa Suomeen -opas on kotoutumislain mukainen perustietoaineisto. Opasta jakavat esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ja Suomen edustustot. Perustietoaineistoa on saatavissa kirjallisessa ja sähköisessä muodossa.¹⁶

Tämän lisäksi kunnalla on laajempi ohjaus- ja neuvontavelvoite kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kotoutumisohjelmaa, joka on kunnan järjestämä maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuus. Kotoutumislain 13 §:n mukaan kotoutumisohjelman on sisällettävä muun muassa monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutusta ja kielitaidon päättötestaus.

Kotoutumislain 26 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksen sisällöstä. Kotoutumiskoulutus on kotoutumispalvelu, joka on tarkoitettu oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille. Kotoutumiskoulutus sisältää suomen tai ruotsin kielen opetusta ja muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä muita yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus.

Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Tavallisimpia kotouttamislain mukaisina omaehtoisina opintoina suoritettavia opintoja ovat luku- ja kirjoitustaidon koulutukset ja aikuisten perusopetus. Lisäksi suoritetaan muun muassa tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, erilaisia muita kielikursseja sekä korkeakouluopintoihin valmentavia koulutuksia.

Kotoutumislain 25 §:ssä säädetään monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan heidän äidinkiellään tai muutoin hyvin osaamallaan kielellä ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet. Monikielisen yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja. Pykälän 2 momentin mukaan yhteiskuntaorientaation on vähintään sisällettävä tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kyse on uudesta kotoutumista edistävästä lakisääteisestä palvelusta, jonka tarkoituksena on lisätä maahanmuuttajien tietoisuutta muun muassa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. (HE 208/2022 vp, s. 214). Yhteiskuntaorientaatiota järjestetään kotoutuja-asiakkaan omalla tai hyvin tuntemalla kielellä. Tavoitteena on antaa maahan muuttaneelle kuva suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä tukea ja nopeuttaa yhteiskunnan toimintaan pääsyä. Yhteiskuntaorientaation sisällöstä, toteuttamisesta ja kestosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (576/2024).

Valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon on sisällytettävä opetusta ainakin suomalaisen yhteiskunnan arvoista ja normeista sekä keskeisestä lainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista sekä yhdenvertaisuudesta, sukupuolten tasa-arvosta ja seksuaalioikeuksista, kotoutumisen tavoitteista ja kotoutumista edistävästä palvelusta, työllistymisestä, yrittäjyydestä ja työmarkkinoista, opiskelusta ja opiskelumahdollisuuksista, järjestö- ja

¹⁶ <https://tem.fi/tervetuloa-suomeen>

vapaaehtoistoiminnasta sekä osallisuudesta, talouden suunnittelusta ja muusta arjessa toimimisesta sekä Suomen historiasta ja kulttuurista. Asetuksen 2 §:n mukaan yhteiskuntaorientaation on sisällettävä yhteensä vähintään 70 tuntia opetusta ja itsenäistä opiskelua ja se on toteutettava lähtökohtaisesti opetusmuotoisesti.

Yhteiskuntaosaaminen näkökulmasta olennaista monikielistä yhteiskuntaorientaatiota kunnan tai työvoimaviranomaisen on tarjottava sellaiselle kotoutuja-asiakkaalle, jonka kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kyseiseen palveluun osallistumisesta. Kotoutuja-asiakkaalla tarkoitetaan maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma laaditaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä maahanmuuttajalle, joka on työtön työnhakija, kotihoidontukea saava, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saava, kiintiöpakolainen tai kansainvälistä suojelua saava henkilö, ihmiskaupan uhri tai kotoutumislain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori. Suunnitelma laaditaan myös siinä tapauksessa, että henkilön kotoutumisen edistämisen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista. Kotoutumissuunnitelma on yksilöllinen, ja sen kesto on pääsääntöisesti kaksi vuotta. Käytännössä suurin osa esimerkiksi työssäkäyvistä tai päätoimisesti opiskelevista maahanmuuttajista ei osallistu monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai kotoutumiskoulutukseen.

2.2.3.2 Yhteiskuntaorientaation oppimateriaali

Edellisessä luvussa kuvattuun yhteiskuntaorientaatioon on laadittu valtakunnallinen verkko-oppimateriaali, joka on saatavilla ilmaiseksi.¹⁷ Opetushallitus ja Suomen Pakolaisapu ry päivittivät aikuisille maahan muuttaneille suunnatun yhteiskuntaorientaation suomenkielisen oppikirjan yhteishankkeessa vuosina 2023–2025. Hankkeen aikana aiemmin tuotettu yhteiskuntaorientaation oppimateriaali päivitettiin kauttaaltaan, kuvitettiin sekä digitalisoitiin käyttäjälähtöiseksi ja saavutettavaksi verkko-oppimismateriaaliksi. Hanke toteutettiin laajassa yhteistyössä, ja uutta oppimateriaalikonseptia ja tekstimateriaalia oli kommentoimassa viranomaisia, kotoutumisen alan asiantuntijoita, kouluttajia, järjestöalan toimijoita sekä kotoutujia. Kyse on ainoasta nimenomaan yhteiskuntaorientaatiota varten laaditusta oppimateriaalikonaisuudesta. Verkko-oppimateriaalia ylläpitää ja päivittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Yhtenäinen ja saavutettava verkko-oppimateriaali auttaa kuntia toteuttamaan yhdenvertaista yhteiskuntaorientaatiota, ja sitä voivat hyödyntää koulutuksen järjestäjien lisäksi orientaatiokurssin opiskelijat ja muut yhteiskuntatiedosta kiinnostuneet. Yhtenäinen verkko-oppimateriaali turvaa yhteiskuntaorientaation yhdenvertaista toteutusta koko maassa. Oppimateriaali tarjoaa pohjan laadukkaalle ja asiasisällöltään ajantasaiselle yhteiskuntaorientaatiokoulutukselle.

Oppimateriaali vastaa sisällöiltään monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta annettua valtioneuvoston asetusta. Verkko-oppimateriaali on laaja, ja se jaettu kymmeneen osiokokonaisuuteen, joista jokainen sisältää lisäksi useampia alaosioita. Oppimateriaalin kymmenen osiota ovat: kotoutuminen, ihmiset ja kulttuuri, arki, työ, opiskelu ja koulutus, perheet, terveys ja hyvinvointi, yhteiskunta ja vaikuttaminen, lait ja oikeus sekä Suomen historia.

Yhteiskuntaorientaation verkko-oppimateriaalin yleisinä oppimistavoitteina on, että kun yhteiskuntaorientaatio on toteutettu oppimateriaalia hyödyntäen, koulutukseen osallistujalla on

¹⁷ <https://yhteiskuntaorientaatio.fi/oppimateriaali>

paremmat edellytykset kotoutua Suomeen, hän tuntee suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja kulttuuria, ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan toimintaa, tietää omat oikeutensa ja velvollisuutensa Suomessa, osaa hoitaa paremmin itse viranomais- ja muita asioita sekä kykenee osallistumaan paremmin yhteiskuntaan ja sen kehittämiseen.

2.2.3.3 Muihin opintoihin sisältyvä opetus

Perusopetus on laajuudeltaan yhdeksän vuotta. Tämän lisäksi maahanmuuttajille voidaan järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, jonka laajuus vastaa yhden vuoden oppimäärää. Perusopetus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu, tai viimeistään sen lukuvuoden koulutyön päättyessä sinä kalenterivuonna, kun oppilas täyttää 17 vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun opiskelija täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen.

Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, ja sillä on sekä kasvatus- että opetustehtävä. Perusopetus sisältää kaikille tiettyjä yhteisiä aineita, joihin sisältyy myös yhteiskuntaopin oppiaine. Yhteiskuntaoppiaineen tehtävänä on tukea oppilaiden kasvua aktiivisiksi, vastuuntuntoisiksi ja yritteliäiksi kansalaisiksi. Oppilaita ohjataan toimimaan erilaisuutta ymmärtävässä, ihmisoi-keuksia ja tasa-arvoa kunnioittavassa moniarvoisessa yhteiskunnassa demokratian arvojen ja periaatteiden mukaan. Oppiaineen tehtävänä on antaa yhteiskunnan toiminnasta ja kansalaisen vaikutusmahdollisuuksista tiedollinen perusta sekä rohkaista oppilaita kehittymään oma-aloiteisiksi yhteiskunnallisiksi ja taloudelliseksi toimijoiksi.¹⁸

Vuosiluokkien 7–9 opetuksessa korostetaan oppilaiden vaikuttamismahdollisuuksia ja -taitoja demokratiassa sekä vastuuta omaan elämään liittyvien valintojen tekemisessä. Opetuksessa kiinnitetään huomiota yhteiskunnan ja yhteisöllisen elämän rakenteisiin sekä niihin liittyviin käsitteisiin. Oppilaita ohjataan arvioimaan yhteiskunnan ja talouden kysymyksiä sekä vertailemaan niihin liittyviä erilaisia mielipiteitä ja toimintavaihtoehtoja erilaisten ihmisryhmien ja arvopäämäärien kannalta. Yhteiskunnallisten asioiden opiskelussa näkökulma laajenee kattamaan myös globaalit kysymykset.¹⁹

Aikuisten perusopetus koostuu kolmesta vaiheesta, joita ovat lukutaitovaihe, alkuvaihe ja päättövaihe. Aikuisten perusopetuksen kohderyhmiä ovat esimerkiksi 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka eivät voi osallistua oppivelvollisuusikäisille järjestettävään opetukseen ikänsä takia mutta tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskeluvalmiuksia jatkaakseen opintoja toisella asteella, sekä muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheen opetusta esimerkiksi luku- ja kirjoitustaitoa sekä matemaattisia valmiuksia varten tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin. Alkuvaiheen opetuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle tarvittavat valmiudet äidinkielessä ja kirjallisuudessa ja tarpeelliset muut valmiudet perusopetuksen päättövaiheeseen siirtymistä varten sekä edistää opiskelijoiden tasapainoista kehitystä. Alkuvaiheen jälkeen opintoja voi jatkaa päättövaiheeseen, jossa on mahdollista oppiaineina opiskella muun muassa yhteiskuntaoppia.

Kaikissa ammatillisissa perustutkinnoissa on pakollisina tutkinnon osina yhteiskunta- ja työelämäosaamiseen liittyviä asioita. Näitä ovat yhteiskunnassa ja kansalaisena toimiminen, työelämässä toimiminen, opiskelu- ja urasuunnitteluvälineet, yrittäjäys ja yrittäjämäinen toiminta, työkyvyn ja hyvinvoinnin ylläpitäminen ja kestävä kehitys edistäminen. Suomalaisessa

¹⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014.

¹⁹ Sama kuin edellä.

yhteiskunnassa toimimisen osiossa käsitellään muuan muassa kansalaisten perusoikeuksia ja velvollisuuksia, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteita ja niiden noudattamista sekä sitä, miten toimia aktiivisena kansalaisena ja käyttää monipuolisia vaikuttamisen tapoja.

Lukiokoulutus on yleissivistävää koulutusta, ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto tuottaa yleisen korkeakoulukelpoisuuden. Lukiolain (714/2018) mukaan lukiokoulutuksen tarkoituksena on tukea opiskelijoiden kasvamista hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja aktiivisiksi yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja, taitoja ja valmiuksia. Lisäksi koulutuksen tarkoituksena on antaa opiskelijoille valmiuksia elinikäiseen oppimiseen ja itsensä jatkuvaan kehittämiseen.

Lukiokoulutuksen tehtävänä on laaja-alaisen yleissivistyksen vahvistaminen. Lukiokoulutuksessa yleissivistys koostuu arvoista, tiedoista, taidoista, asenteista ja tahdosta, joiden avulla kriittiseen ja itsenäiseen ajatteluun pystyvät yksilöt osaavat toimia vastuullisesti, myötätuntoisesti, yhteisöllisesti ja itseään kehittäen. Lukioaikana opiskelija kartuttaa ihmistä, kulttuureja, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevaa olennaista tietoa, osaamista ja toimijuutta. Lukio-opetus valmistaa opiskelijaa ymmärtämään elämässä ja maailmassa vallitsevia monitahoisia keskinäisriippuvuuksia sekä jäsentämään laaja-alaisia ilmiöitä.²⁰

Lukio-opintojen tavoitteellinen suoritus aika on kolme vuotta ja laajuus 150 opintopistettä. Opintojen päätteeksi suoritetaan ylioppilastutkinto. Lukiolain mukaan lukiokoulutuksen oppimäärä sisältää äidinkielen ja kirjallisuuden, toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opintoja, matemaattis-luonnontieteellisiä opintoja, humanistis-yhteiskunnallisia ja uskonnon tai elämäntutkimustieteen opintoja ja taito- ja taideaineiden opintoja (oppiaineryhmät) sekä opinto-ohjausta. Lisäksi lukiokoulutuksen oppimäärä voi sisältää laaja-alaista osaamista kehittäviä teemaattisia opintoja. Lukiokoulutuksen oppimäärä voi sisältää myös eri oppiaineryhmissä tai oppiaineissa suoritettavia erityistä osaamista ja harrastuneisuutta osoittavan näytön sisältäviä opintokokonaisuuksia (lukiodiplomi).

Lukion yhteiskuntaopin opetukseen sisältyy sekä pakollisia että valinnaisia opintoja. Opetuksen tarkoituksena on syventää opiskelijan käsitystä ympäröivästä yhteiskunnasta ja antaa hänelle valmiuksia kasvaa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneeksi aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Yhteiskuntaoppi luo opiskelijalle edellytyksiä kriittiseen ajankohtaisten ilmiöiden tutkimiseen, niiden arviointiin sekä tulevien kehityssuuntien ja vaihtoehtojen pohdintaan. Lisäksi se vahvistaa opiskelijan talousosaamista ja oikeudellista ymmärrystä sekä kannustaa aktiiviseen yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Lähtökohtana on omakohtaisen kiinnostuksen herättäminen yhteiskunnallisiin asioihin ja maailman tapahtumiin. Yhteiskuntaopin opetuksen arvopohjassa korostuvat demokratian peruslähtökohdat, kuten tasa-arvo, sosiaalinen vastuu, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, mielipiteen vapaus ja aktiivinen kansalaisuus sekä työn ja yrittäjyyden arvostaminen.²¹

2.2.4 Kokoavia huomioita yhteiskuntatiedosta

Yhteiskuntaa koskevalla tiedolla on keskeinen rooli maahanmuuttajien kotoutumisessa, sillä se muun muassa auttaa maahanmuuttajaa ymmärtämään yksilön oikeudet ja velvollisuudet sekä tukee poliittista ja yhteiskunnallista osallisuutta, mikä on olennainen osa syvempää kotoutumista. Yhteiskuntatieto tarjoaa myös laajan käsityksen yhteiskunnan eri rakenteista, kuten

²⁰ Lukion opetussuunnitelman perusteet 2019.

²¹ Sama kuin edellä.

hallinto- ja koulutusjärjestelmästä, työmarkkinoista ja kulttuurista sekä historiasta. Tämä tieto tukee yksilön arjessa selviytymistä ja helpottaa sosiaalista ja kulttuurista sopeutumista, mikä edistää sujuvaa yhteiskunnallista vuorovaikutusta. Myös yhteiskunnan näkökulmasta on olennaista, että maahanmuuttaja tuntee yhteiskuntaa koskevat keskeiset periaatteet ja toimintatavat.

Maahanmuuttajien yhteiskuntaosaamista edistetään muun muassa kursseilla, orientaatioilla ja koulutuksen kautta. Joiltain osin osallistuminen voi olla pakollista ja seurattua, mutta opetuksen päättyessä osallistujan yhteiskuntatiedon osaamista ei aina välttämättä arvioida. Ne maahanmuuttajat, jotka ovat joko vastaanottolain tai kotoutumislain palveluiden piirissä, saavat perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta jo hyvin varhaisessa vaiheessa Suomessa oleskelua. Suomalaisen koulutusjärjestelmän kaikissa koulutusmuodoissa taas yhteiskuntaosaamista kehitetään opetussuunnitelman mukaisesti, mikä tukee maahanmuuttajien kotoutumista ja aktiivista yhteiskuntaan osallistumista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteiskuntaosaamista edistetään Suomessa monitasoisesti, kuten lainsäädännön kautta (vastaanottolaki, kotoutumislaki), erityisillä kursseilla ja orientaatioilla sekä koulutusjärjestelmän eri vaiheissa. Tavoitteena on varmistaa, että myös maahanmuuttajat saavat riittävästi tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, sen arvoista, toiminnasta ja omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan riippumatta siitä, missä vaiheessa oleskelua tai koulutusta he ovat. Tämän lisäksi maahanmuuttaja kerryttää yhteiskuntaosaamista luonnollisesti myös oma-aloitteisen toimintansa kautta vuorovaikutteisessa suhteessa yhteiskuntaan.

Nykytilanteessa ei edellytetä yhteiskuntaosaamista kansalaisuuden hakemisen yhteydessä. Yhteiskuntaa koskevan tiedon tärkeys ja kansainväliset vertailutiedot puoltaisivat kansalaisuuslain sääntelyn täydentämistä siten, että kansalaistamisen edellytyksiin lisättäisiin yhteiskuntatietoa koskeva edellytys. Tällaisesta edellytyksestä ja kansalaisuuskokeesta on myös selvitys- ja tutkimustietoa, jota voitaisiin hyödyntää lainmuutoksen toteutuksessa.

Yhteiskuntatietoa koskevan kansalaisuuskokeen suorittaminen osoittaisi, että hakija on kotoutunut riittävästi yhteiskuntaan kansalaisuuden saamisen näkökulmasta. Uusi yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskokeen käyttöönotto tarjoaisivat mahdollisuuden mitata kotoutumista laajemmin kuin muut voimassa olevat kansalaistamisen edellytykset. Kansalaisuuskokeen suorittamisella voitaisiin varmistaa, että kansalaisuuden saavat henkilöt hallitsevat perustiedot suomalaisesta yhteiskunnasta, esimerkiksi sen arvoista, historiasta, lainsäädännöstä ja toimintatavoista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Edellytys riittävästä yhteiskuntaosaamisesta kansalaistamisvaiheessa sekä sen osoittamiseksi tarkoitettu kansalaisuuskoe voisivat toimia luontevana jatkumona kaikelle sille yhteiskuntatiedolle, jota maahanmuuttajat saavat ja omaksuvat maassa oleskelunsa aikana.

2.3 Kansalaisuuskokeen toteutus ja uusi koejärjestelmä

2.3.1 Sisäministeriön selvityksen keskeiset havainnot

Sisäministeriön asettaman poikkihallinnollisen työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten kansalaisuuskoe voitaisiin toteuttaa ja millainen kansalaisuuskoe otettaisiin käyttöön. Tähän liittyy keskeisesti kokeen toteutukseen liittyvät kysymykset, kuten kokeen hallinnointi sekä kokeen käytännön järjestelyihin liittyvät toimet. Alla on kuvattu lyhyesti keskeisiä kansalaisuuskokeen toteutukseen liittyviä työryhmän esittämiä näkemyksiä.

Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa selvittäneen työryhmän yhtenä keskeisenä tehtävänä oli tarkastella sitä, mikä olisi tarkoituksenmukaisin taho hallinnoimaan kansalaisuuskoetta. Kansalaisuuskokeen hallinnointia käsiteltiin selvityksen luvussa 6 (s. 68–76). Työryhmän selvityksessä

todettiin, ettei ole sellaista yksittäistä viranomaistahoa, jonka nykyinen toiminta vastaisi kansalaisuuskokeen hallinnointia. Työryhmän selvityksessä ei esitetty sellaista yhtä yksittäistä toimijaa, jolle kansalaisuuskokeen hallinnoinnin tulisi kuulua. Sen sijaan työryhmä katsoi eri tahojen välisen yhteistyön keskeiseksi kokeen hallinnoimisen näkökulmasta.

Lisäksi työryhmä katsoi, että hallinnoimisvastuussa oleva taho voisi sopia kansalaisuuskokeiden järjestämisestä jonkin toisen tahon tai toimijan kanssa. Selvityksessä esimerkiksi todettiin, että kansalaisuuskokeen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä voisi ulkoistaa, vaikka kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu olisi jollakin tietyllä viranomaistaholla. Kokeen järjestämisessä voisi hyödyntää sellaisia tahoja, jotka järjestävät koulutuksia ja niihin liittyviä testaus-tilaisuuksia. Mahdollisuuksien mukaan voisi hyödyntää myös yksityisiä palveluntarjoajia.

Selvityksessä käsiteltiin testaustapoja ja tehtävätyyppejä, joilla yhteiskuntaosaamista voitaisiin mitata (s. 47–49). Työryhmä piti digitaalista eli sähköistä koetta parhaiten soveltuvana kansalaisuuskokeen toteutusmuotona. Tehtävätyyppien osalta työryhmä tunnisti erilaisia mahdollisia vaihtoehtoja, joilla tietoja voisi testata. Tältä osin työryhmä katsoi, että monivalintakysymykset, joissa hakijan on valittava oikea vastaus useista vaihtoehtoista, olisivat tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Työryhmä käsitteli myös kansalaisuuskokeen kielivalintaa (s. 49–50) ja kansalaisuuskokeen suhdetta kielitaitoedellytykseen (s. 54–58). Kansalaisuuskokeen kielivalinta nähtiin selvityksessä yleisesti ottaen merkitykselliseksi. Työryhmä piti tärkeänä, että suomen tai ruotsin kielellä toteutettuna kansalaisuuskoe laadittaisiin huomioiden kansalaistamisen edellytyksenä oleva kielitaidon taso.

Yksi työryhmän käsittelemistä aiheista koski kansalaisuuskokeeseen valmistautumista ja kokeen oppimateriaalia (s. 65–67). Työryhmä piti keskeisenä, että kansalaisuuskokeeseen tulisi olla mahdollisuus valmistautua oppimateriaalin avulla ja että koekysymykset perustuisivat tähän ennakkomateriaaliin. Työryhmä ei kuitenkaan pitänyt kannatettavana, että kansalaisuuskoe varten laadittaisiin erillistä oppimateriaalia. Työryhmä katsoi, että olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää jo olemassa olevaa koulutus- ja oppimateriaalia, kuten kotoutuja-asiakkaille tarkoitettua yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia.

Työryhmän selvityksessä käsiteltiin erilaisia toimenpiteitä väärinkäytösten ehkäisemiseksi (s. 63–64). Työryhmä totesi, että väärinkäytöksiä voitaisiin ehkäistä sekä koetta edeltävillä toimilla että kokeen aikaisella valvonnalla. Erityisen tärkeänä nähtiin henkilöllisyyden toteamiseen liittyvät toimet sekä vilpillisen menettelyn ehkäiseminen valvonnalla. Lisäksi tuotiin esiin vilpillisen menettelyn sanktioiminen.

Selvityksessä käsiteltiin kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjä (s. 64–65). Erityisjärjestelyiden tarkoituksena olisi taata se, että henkilöllä olisi samat mahdollisuudet suorittaa koe kuin kaikilla muillakin. Selvityksessä todettiin, että kyse ei olisi edellytyksestä poikkeamisesta tai koesuorituksen erilaisesta arvioimisesta, vaan erityisjärjestelyt koskisivat itse koetilaisuutta. Selvityksessä nostettiin esille esimerkinomaisia tilanteita erityisjärjestelyistä, kuten lisäaika tehtävän tekemiseen tai sovittujen apuvälineiden käyttäminen. Työryhmä katsoi, että kokeen suorittamiseen tulisi olla mahdollisuus hakea erityisjärjestelyjä.

2.3.2 Olemassa olevia tutkinto- ja koejärjestelmiä

Kansalaisuuskoea selvittänyt työryhmä tunnisti useita kokeen toteutukseen liittyviä osatekijöitä (s. 68–69). Näihin sisältyisi muun muassa kokeen suunnittelu, kuten kysymysten laatiminen ja arviointikriteerien määrittäminen. Lisäksi kokeen sisältöä pitäisi uusia ja kehittää sen

luotettavuuden ja ajantasaisuuden ylläpitämiseksi. Myös kokeen tehokkuutta tulisi arvioida säännöllisesti. Hallinnoimiseen sisältyisi myös kokeen valvontajärjestelyt.

Kansalaisuuskokeen järjestämiseen liittyisi muun muassa koetta varten tarvittavat tilat, kokeen valvojat ja tekniset välineet. Tekniset välineet voisivat työryhmän selvityksen mukaan kattaa esimerkiksi digitaalisten alustojen käyttöä, paperikokeiden jakamista tai suullisten testien järjestämistä. Tärkeitä kansalaisuuskokeen toteutuksen osa-alueita olisivat myös kokeeseen ilmoittautuminen, koetulosten rekisteröinti ja koetuloksista tiedottaminen osallistujille.

Seuraavassa tarkastellaan joitakin olemassa olevia tutkinto- ja koejärjestelmiä siitä näkökulmasta, miten niiden toteutustapoja voitaisiin hyödyntää kansalaisuuskoejärjestelmän luomisessa.

2.3.2.1 Yleinen kielitutkinto

Yleistä kielitutkintoa koskevaa sääntelyä voidaan pitää merkityksellisenä myös tulevan kansalaisuuskokeen toteutuksen kannalta, koska kyse sellaisesta olemassa olevasta tutkintojärjestelmästä, joka on jo vakiintuneesti toiminnassa. Alla tarkastellaan yleistä kielitutkintoa koskevaa keskeistä sääntelyä sekä joitakin käytännön toteutuksen yksityiskohtia. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tutkintotilaisuuksien järjestäminen ja valvonta, käytössä oleva ilmoittautumisjärjestelmä sekä tarvittavista erityisjärjestelyistä huolehtiminen.

Yleisistä kielitutkinnoista ja niiden järjestämisestä säädetään laissa yleisistä kielitutkinnoista (964/2004, myöhemmin *kielitutkintolaki*) ja valtioneuvoston asetuksessa yleisistä kielitutkinnoista (1163/2004). Yleiset kielitutkinnot ovat toiminnallisen kielitaidon osoittamiseksi järjestettyjä kielitutkintoja, joissa kielitaitoa voi testata yhdeksässä eri kielessä. Tutkinnoissa arvioidaan yleiskielen osaamista käytännön tilanteissa. Suoritetusta tutkinnosta saa todistuksen, jolla voi osoittaa virallisesti kielitaidon esimerkiksi työtehtäviin ja opiskeluun liittyen tai Suomen kansalaisuutta hakiessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeessa (OKM001:00/2025) on uudistettu yleisiä kielitutkintoja ja valtionhallinnon kielitutkintoja. Hankkeen tavoitteena on digitalisoida kielitutkintoja ja tarkoituksenmukaistaa kielitutkintoprosesseja niin, että niillä pystytäisiin vastaamaan kasvaviin suorittajamääriin.

Kielitutkintolain 2 §:ssä säädetään tutkintojen hallinnosta. Yleisestä kielitutkintojärjestelmästä, sen kehittämisestä ja valvonnasta vastaa Opetushallitus. Opetushallitus voi tehdä yleisten kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin liittyviä sopimuksia korkeakoulujen kanssa. Opetushallitus on tehnyt sopimuksen Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen (Solki) kanssa. Solki laatii yleisissä kielitutkinnoissa käytettävien testit ja koordinoi tutkintasuoritusten arviointia. Tähän sisältyy muun muassa testin suunnittelu, kuten kysymysten laatiminen, ja arviointikriteerien määrittäminen.

Opetushallituksen yhteydessä on yleisten kielitutkintojen tutkintotoimikunta, jonka Opetushallitus asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan (3 §). Se on asiantuntijaelin, jonka jäsenet edustavat yleisten kielitutkintojen näkökulmasta keskeistä asiantuntemusta. Tutkintotoimikunnan tehtävänä on muun muassa käsitellä yleisten kielitutkintojen kehittämiseen liittyviä periaatteellisia ja yhteiskunnan tai kielitutkinnon suorittajan kannalta merkittäviä asioita sekä tehdä aloitteita kielitutkintojen kehittämiseksi (3 a §). Tutkintotoimikunnan tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kielitutkintolain 4 §:ssä säädetään tutkintojen järjestämisestä. Opetushallitus sopii yleisten kielitutkintojen järjestämisestä enintään viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Sopimuksia voidaan tehdä korkeakoulujen, valtion virastojen ja laitosten kanssa ja sellaisten koulutuksen

järjestäjien tai oppilaitosten ylläpitäjien kanssa, joilla on joko perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu opetuksen järjestämislupa tai lukiolaissa tarkoitettu koulutuksen järjestämislupa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettu tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa taikka vapaasta sivistystyötä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettu oppilaitoksen ylläpitämislupa. Sopimuksia voidaan tehdä myös perusopetuksen järjestäjänä olevan kunnan tai kuntayhtymän sekä tarvittaessa muiden sellaisten rekisteröityjen yhteisöjen tai säätiöiden kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus. Sopimuksia tehtäessä on otettava huomioon, että tutkintotilaisuuksia on tarjolla alueellisesti riittävä määrä. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että järjestäjän käytettävissä on tutkintojen järjestämisen edellyttämä henkilöstö, tilat ja laitteet. Sopimus voidaan purkaa, jos tutkinnon järjestäjä laiminlyö sopimuksen mukaisia tehtäviään.

Kielitutkintolain 5 §:n mukaan tutkinnon järjestäjän tehtäviin kuuluu muun muassa järjestää tutkinnot sopimusehtojen mukaisesti, tiedottaa tutkinnoista, vastata tutkintotilaisuuksien valvonnasta, ilmoittaa järjestyksen rikkomisesta ja vilpillisestä menettelystä, toimittaa tutkintosuoritukset arvioitaviksi sekä toimittaa opetustoimen viranomaisille niiden tarvitsema tieto tutkintojen järjestämisestä. Tutkinnon järjestäjien tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kuten edellä on todettu, yleisen kielitutkinnon järjestäjänä voi toimia sellainen oppilaitos tai organisaatio, joka on tehnyt Opetushallituksen kanssa sopimuksen tutkintotilaisuuksien järjestämisestä. Yleisen kielitutkinnon järjestäjät huolehtivat tutkintotilaisuuksien ulkoisista puitteista ja valvonnasta.²² Tarvittavien tilojen ja laitteiden samoin kuin tilaisuuksissa toimivien valvojien varaaminen kuuluu tutkinnon järjestäjän tehtäviin. Tutkintotilaisuuksien valmisteluun sisältyy myös valvojien kouluttamista ja ohjeistamista. Tutkintotilaisuudessa käytettävän testimateriaalin ja siihen liittyvän ohjeistuksen tutkinnon järjestäjä saa Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskukselta (Solki), joka on niin ikään Opetushallituksen sopimus Kumppani. Myös tuleva kansalaisuuskoee voitaisiin toteuttaa koetilaisuuksien järjestäjien kanssa tehtävillä sopimuksilla siten, että kokeeseen osallistujat vastaisivat koetilaisuuksissa sellaisiin koekysymyksiin, jotka olisi puolestaan laadittu keskitetysti erillisen, tarvittavaa asiantuntemusta edustavan toimijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Lähtökohtana olisi siis se, että koetilaisuuksien järjestäminen ja koekysymysten laatiminen kuuluisivat eri toimijoille.

Tutkintotilaisuuksien järjestäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että tutkinto suoritetaan valvotusti. Tutkinnon järjestäjien valvontatehtävä lisättiin lakiin 1.1.2023 voimaan tulleella lainmuutoksella. Muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan tutkinnon järjestäjän valvontavelvollisuuteen kuuluisi muun muassa kaikki ennakkolliset toimenpiteet, joilla pyritään estämään järjestyksen rikkomiset ja vilpilliset menettelyt tutkintotilaisuuksissa (HE 230/2022 vp, s. 16). Tutkinnon järjestäjä valvoo ensinnäkin sitä, että tutkintoon osallistuu sama henkilö, joka on ilmoitautunut siihen. Yleiseen kielitutkintoon osallistuvien henkilöllisyys tarkastetaan ennen tutkintotilaisuuden alkua. Henkilöllisyyden tarkastamista varten osallistujalla on oltava mukanaan hyväksyttävä henkilöllisyystodistus, kuten voimassa oleva passi. Toisena henkilönä esiintymisen yrityksistä ilmoitetaan ja raportoidaan Opetushallitukselle ja Solkille sekä mahdollisesti poliisille. Henkilöllisyyden tarkastaja kirjaa henkilön sisään tutkintotilaisuuteen. Samalla osallistujalta kerätään sähköiset laitteet, kuten puhelin ja älykello, talteen tutkintotilaisuuden ajaksi.

²² Yleisten kielitutkintojen järjestäjänä toimimista on kuvattu Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta -julkaisussa (Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2024:8, s. 133–137 https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Yleiset_kielitutkinnot_30_vuotta_060125.pdf).

Yleisen kielitutkinnon järjestäjä valvoo niin ikään itse tutkintotilaisuutta ja huolehtii sen aikana yleisen järjestyksen ja testirauhan toteutumisesta. Jos tutkintotilaisuudessa ilmenee rikkeitä tai vilppiyrityksiä, tutkinnon järjestäjä toimittaa tilanteista selvityksen Opetushallitukselle. Vilppiepäilytilanteessa Opetushallitus lähettää tutkinnon suorittajalle kuulemispyynnön. Asiaa selvitettyään Opetushallitus tekee päätöksen siitä, onko vilppiä tapahtunut.

Järjestyksen rikkomisen ja vilpillisen menettelyn seuraamuksista säädetään kielitutkintolain 6 a §:ssä. Jos tutkinnon suorittaja syyllistyy vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai vilpin yritykseen tutkintotilaisuudessa, hänen tutkintosuorituksensa katsotaan hylätyksi ja hän menettää oikeutensa osallistua kyseisen kielen tutkintoon kuuden kuukauden ajaksi tutkintopäivästä. Toistuvasta tai erityisen vakavasta ja haitallisesta menettelystä osallistumisoikeuden voi menettää 12 kuukauden ajaksi. Hallituksen esityksessä tarvetta sanktiosäätelylle perusteltiin muun muassa siten, että muutoksella saataisiin vähennettyä vilppitapauksia, mikä säästäisi puolestaan niiden käsittelyyn menevää työaikaa ja muita resursseja (HE 230/2022 vp, s. 10). Vilpillisestä toiminnasta seuraavia sanktioita koskeva sääntely on ollut voimassa vuodesta 2023 alkaen, ja voimassa olevan lain on arvioitu tältä osin parantaneen ja tasapainottaneen tilannetta merkittävästi.²³ Vastaavanlaisen sääntelyn sisällyttäminen myös kansalaisuuskoetta koskevaan lainsäädäntöön olisi perusteltua, jotta voitaisiin ennaltaehkäistä vilpillistä menettelyä. Säännökset vilpillisestä menettelystä seuraavista sanktioista tukisivat osaltaan kansalaisuuskokeen uskottavuutta ja luotettavuutta.

Yleisen kielitutkinnon tutkintotilaisuuteen ilmoittaudutaan sähköisesti Opintopolku-järjestelmässä.²⁴ Tutkintotilaisuuksien järjestäjä lisää järjestelmään tutkintotilaisuuden tiedot ja enimmäisosallistujamäärän. Ilmoittautumisaajan päätyttyä järjestäjä kutsuu osallistujat tutkintotilaisuuteen. Osallistujat saavat tällöin myös linkin Opetushallituksen verkkosivuilla olevaan osallistujan ohjeeseen. Tutkintotilaisuuksien järjestäjä käyttää siten itse sitä järjestelmää, jossa käsitellään tutkintoon ilmoittautumista koskevia tietoja. Toisaalta ilmoittautumisen yhteydessä hyödynnetään kaikille yhteistä osallistujan ohjetta, joka on keskitetty.

Yleisen kielitutkinnon ilmoittautumisjärjestelmä on osa kansallista Opintopolku-verkkosivustoa, johon on koottu yksityishenkilöille tarkoitetut Opetushallituksen digitaaliset palvelut, mukaan lukien eri koulutusasteiden yhteishaut. Yleisen kielitutkinnon keskitetty sähköinen ilmoittautumisjärjestelmä on otettu käyttöön kaikissa yleisen kielitutkinnon ilmoittautumisissa vuonna 2020. Yleisen kielitutkinnon ilmoittautumisjärjestelmä koostuu tutkintoon osallistuvalla näkyvästä käyttöliittymästä ja sellaisesta virkailijakäyttöliittymästä, joka näkyy Opetushallitukselle ja tutkintotilaisuuksien järjestäjille.

Tutkintoon osallistumisesta kiinnostunut voi hakea ilmoittautumisjärjestelmässä tutkintotilaisuuksia esimerkiksi tutkintokielen ja paikkakunnan mukaan. Hakutuloksia voi myös rajata esimerkiksi sellaisiin tutkintoihin, joissa on tilaa. Tutkintotilaisuuteen voi kuitenkin ilmoittautua järjestelmässä vain ilmoittautumisaikoina. Ilmoittautumisen aluksi henkilö tunnistautuu sähköisesti joko Suomi.fi-tunnistuksella tai sähköpostitse. Ilmoittautumislomakkeen lähetettyään hän saa sähköpostiinsa tutkintomaksun suorittamista varten maksulinkin, joka on voimassa kolme vuorokautta. Järjestelmässä voi myös tilata ilmoituksen vapautuvista paikoista, jos jokin tutkintotilaisuus on jo täynnä.

²³ Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta, s. 27.

²⁴ Yleisen kielitutkinnon sähköistä ilmoittautumista on kuvattu Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta -julkaisussa, s. 47–50.

Virkailijakäyttöliittymässä tutkintotilaisuuksien järjestäjät lisäävät järjestelmään tiedot tutkintotilaisuuksien ajankohdista ja paikkamääristä. Sekä järjestäjät että Opetushallitus voivat seurata paikkojen täyttymistä. Lisäksi järjestäjät kokoavat virkailijakäyttöliittymästä tiedot Opetushallitukselle laskutusta varten. Tutkintomaksujen hallinnoinnista vastaava Opetushallitus hyödyntää puolestaan liittymän tietoja laskujen tarkastuksessa.

Tutkintoon osallistuvan kannalta on huomattava, että tarjolla olevat tutkintopaikat varataan nopeasti. Päästäkseen suorittamaan tutkintoa on ilmoittauduttava ajoissa ja myös mahdollisesti matkustettava sellaiselle paikkakunnalle, jossa koetilaisuuksia järjestetään.

Opetushallitus perii tutkintoon ilmoittautuneelta kielitutkintolain 11 §:n mukaan tutkintomaksun. Tutkintomaksut peritään yleisen kielitutkinnon järjestämisestä aiheutuvien kulujen kattamiseksi. Tutkintomaksut suoritettiin aiemmin tutkinnon järjestäjille. Sillä, että tutkintomaksu suoritetaan tutkinnon järjestäjän sijasta Opetushallitukselle, haluttiin lisätä Opetushallituksen rahoituksen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä sekä järjestelmän kokonaiskustannuksen seuraamista (HE 230/2022 vp, s. 10). Tutkintomaksu voidaan palauttaa tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon sairauden tai muun siihen rinnastettavan erityisen painavan syyn vuoksi eikä voi osallistua seuraavaan järjestettävään tutkintoon. Maksua ei kuitenkaan palauteta, jos esteestä ei ole ilmoitettu tutkinnon järjestäjälle ennen tutkintotilaisuutta. Hakemus maksun palauttamisesta tulee tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä (11 § 2 mom.).

Yleiseen kielitutkintoon osallistuvalla voidaan myöntää erityisjärjestelyjä sairauden, vammaisuuden, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella.²⁵ Erityisjärjestelyjä tarvitsevan osallistujan koetehtävät ovat kuitenkin samat kuin muillakin osallistujilla. Erityisjärjestelyjä yleiseen kielitutkintoon hakeneiden määrä on ollut vuosittain joitakin kymmeniä. Määrässä on ollut jonkin verran vuosittaista vaihtelua, mutta erityisjärjestelyjä pyytäneiden osuus kaikista tutkinnon suorittajista on kuitenkin jäänyt verraten pieneksi. Esimerkiksi vuosina 2014–2023 suomen kielen keskitason tutkinnon suoritti yleisissä kielitutkinnoissa yhteensä 71 607 henkilöä.²⁶ Erityisjärjestelyjä haettiin yleisissä kielitutkinnoissa puolestaan saman ajan kuluessa yhteensä 511 kertaa. Näiden tietojen perusteella voidaan todeta, että erityisjärjestelyjä pyytäneiden osuus kaikista tutkintoon osallistuneista jää siten selvästi alle yhden prosentin.

Yleisessä kielitutkinnossa on erityisjärjestelyjen osalta seuraava tehtäväjako. Opetushallitus ohjeistaa tutkintojärjestelyistä ja myös erityisjärjestelyjen toteuttamisesta ja pyytämisestä. Jyväskylän yliopiston soveltavan kielentutkimuksen keskus Solki käsittelee yksittäisten henkilöiden erityisjärjestelyjä koskevat pyynnöt. Tutkintotilaisuuksien järjestäjä puolestaan tiedottaa myönnettyistä erityisjärjestelyistä osallistujalle ja huolehtii niiden toteuttamisesta. Myös tulevan kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjä koskevasta pyynnöistä voitaisiin ohjeistaa ja pyynnöt voitaisiin käsitellä keskitetysti, kun taas koetilaisuuksien järjestäjät voisivat huolehtia myönnettyjen erityisjärjestelyjen toteuttamisesta.

Yleisen kielitutkinnon erityisjärjestelyistä viestitään niin Opetushallituksen verkkosivuilla kuin myös tutkintoon ilmoittautumisessa käytettävässä järjestelmässä. Yleiseen kielitutkintoon osallistuva pyytää erityisjärjestelyjä tutkintotilaisuuteen ilmoittautumisen yhteydessä. Asiantuntijalausannon vammasta, sairaudesta tai esimerkiksi oppimisvaikeuksista hän lähettää Solkiin.

²⁵ Erityisjärjestelyistä yleisissä kielitutkinnoissa on kerrottu Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta -julkaisussa, s. 41–46.

²⁶ Yleiset kielitutkinnot 30 vuotta, s. 56.

Lääkärin, psykologin tai erityisopettajan antamasta lausunnosta pitäisi käydä ilmi, miten osallistujan vamma tai muu tila vaikuttaa tutkinnon suorittamiseen. Osallistujien terveystietoja sisältäviä asiantuntijalausuntoja ei säilytetä, vaan ne tuhotaan tutkintokerran jälkeen.

Tutkinnon järjestäjän tehtävänä on toteuttaa käytännössä sellaiset erityisjärjestelyt, jotka osallistujalle on etukäteen myönnetty tämän esittämän pyynnön perusteella. Erityisjärjestelyihin voi kuulua erilaisia tauko-, ryhmä- ja tilaratkaisuja. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että osallistujalle annetaan lisäaikaa kokeen suorittamista varten tai hän suorittaa kokeen erillisessä tilassa niin ikään valvojan läsnä ollessa. Osallistujalle on voitu myöntää myös mahdollisuus jonkin apuvälineen, kuten suurennuslasin tai rannetuen käyttöön. Apuvälineiden toimivuutta voidaan tarvittaessa testata tutkintotilaisuutta edeltävänä päivänä. Osa näkövammaisista osallistujista käyttää tietokoneen ruudunlukuohjelmaa (puhesyntetisaattoria), joka muuttaa näytöllä olevan tekstin puheeksi.

2.3.2.2 Eräitä muita järjestelmiä

Kansalaisuuskoetta koskevassa selvityksessä työryhmä esitti, että koe voitaisiin toteuttaa digitaalisesti eli sähköisesti. Työryhmä käsitteli selvityksessään myös mm. kokeen valvonnan toteuttamista ja erilaisten väärinkäytösten ehkäisyä (s. 63–64). Alla tarkastellaan kolmen digitaalisen kokeen – ylioppilastutkinnon, ammattikorkeakoulun valintakokeen ja kuljettajantutkinnon teoriakokeen – toteutusta erityisesti valvonnan näkökulmasta.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 4 §:n mukaan lukiokoulutusta antavat oppilaitokset järjestävät ylioppilastutkinnon kokeet samanaikaisesti kaksi kertaa vuodessa. Ylioppilastutkinnon kokeet järjestetään kirjallisesti tai digitaalisesti. Ylioppilastutkintolautakunta määrää tarkemmin kokeiden järjestämisestä ja siihen liittyvistä aikatauluista ja järjestelyistä.

Ylioppilaskokeet suoritetaan sähköisesti Abitti-järjestelmässä.²⁷ Koejärjestelmä koostuu kolmesta osasta: kokelaiden koneista, varsinaisesta koetilan palvelimesta ja varapalvelimesta sekä suljetusta paikallisesta verkosta.²⁸ Ylioppilaskoe tehdään valvotussa koetilassa joko koulun koneilla tai kokelaan omalla laitteella. Laitteille asetetut vaatimukset ovat matalat eikä koneeseen ei tarvitse tehdä mitään pysyviä muutoksia, kuten ohjelma-asennuksia. Kokeen laatija laatii koe-kysymykset Abitti-palveluun. Kokelas saa tuloksista ilmoituksen sähköpostiinsa.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 9 §:n mukaan kokeen suorittamiseen voi saada erityisjärjestelyjä mm. sairauden, vamman tai lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden vuoksi. Erityisjärjestelyjen käytöstä päättää ylioppilaslautakunta, joka myös määrää tarkemmin erityisjärjestelyjen hakemisesta ja käyttämisestä.

Ylioppilaskokeeseen myönnettäviin erityisjärjestelyihin voi käytännössä sisältyä mm. pidentetty aika ja eräitä apuvälineitä.²⁹ Kokelas voi ilman ylioppilaslautakunnan erillistä lupaa käyttää tavanomaisia apuvälineitä, joita esimerkiksi vammaisuus edellyttää. Tällaiset välineet tarkistetaan ennen kokeen alkamista. Langattomia elektronisia laitteita saa tuoda koetilaan vain lääkärintodistuksen perusteella. Jos Kansaneläkelaitos on myöntänyt kokelaalle oikeuden opiskelutulkkaukseen esimerkiksi kuulovammaisuuden perusteella, kokelas voi käyttää tulkkia kokeen aloituksessa ja lopetuksessa ilman erillistä erityisjärjestelypäätöstä. Kokeen aikana tulkki

²⁷ <https://www.abitti.fi/>

²⁸ <https://www.ylioppilastutkinto.fi/fi/tutkinnon-toimeenpano/kokeen-tekniset-jarjestelyt>

²⁹ <https://www.ylioppilastutkinto.fi/fi/tutkinnon-toimeenpano/maaraykset-ja-ohjeet/koesuoritusta-heikentavan-syyn-huomioon-ottaminen#chapter-2>

voi olla tavoitettavissa, jotta kokelas voi tarvittaessa kommunikoida valvojan kanssa. Tulkkauksen ei kuitenkaan koske tehtävien ja vastausten sisältöä. Kokeessa käytettävältä tulkilta edellytetään hallintolain (434/2003) 28 §:n mukaista esteettömyyttä.

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 28 a §:n mukaan opiskelijoiden valinta ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin järjestetään korkeakoulujen yhteishaussa. Ammattikorkeakoulutkin käyttävät digitaalista koetta arvioidakseen hakijan valmiuksia ammattikorkeakouluopintoihin. Ammattikorkeakoulujen valintakoe suoritetaan erillisessä koetilassa omalla kannettavalla tietokoneella Vallu-valintakoepalvelussa.³⁰ Kokeeseen ei voi osallistua tabletilla tai puhelimella. Noin viikkoa ennen koetta hakija saa linkin tunnistamiseen sekä tiedon valintakokeen ajasta ja paikasta. Koetilanteessa hakijan tulee esittää henkilöllisyystodistus ja tunnistee valvojalle, kytkeä tietokone sähköverkkoon ja kirjautua langattomaan koeverkkoon ohjeiden mukaisesti. Koetilaan saa tuoda vain kannettavan tietokoneen ja suljetun matkapuhelimen.

Ammattikorkeakoulun valintakoe koostuu useammasta osiosta. Jokaiselle osiolle on määritelty oma suoritus aika. Kun aika päättyy, osio sulkeutuu automaattisesti. Valintakoejärjestelmä laskee hakijan kokonaispisteet valintakokeesta automaattisesti. Tietokoneella saa olla auki vain valintakoejärjestelmä ja kokeessa oleva sähköinen aineisto. Kaikkien muiden ohjelmien käyttö on kielletty ja voi johtaa kokeen hylkäämiseen. Puhelimen käyttö kokeen aikana katsotaan vilpiksi, ja se johtaa koesuorituksen hylkäämiseen. Myös muiden kiellettyjen laitteiden tai tavaroitten hallussapito tai muu vilpillinen toiminta voi johtaa kokeen hylkäämiseen. Hakijalle voidaan myöntää yksilöllisiä järjestelyitä sairauden, vamman, lukivaikeuden tai jonkin muun erityisen syyn vuoksi.

Myös ajokorttiin ja kuljettajantutkintoon liittyvä teoriakoe on toteutettu sähköisenä kokeena. Moottorikäyttöisten ajoneuvojen kuljettamiseen vaadittavista ajokorteista ja kuljettajantutkinnoista säädetään ajokorttilaissa (386/2011). Esimerkiksi henkilöauton kuljettamiseen tarvitaan ajokortti, jota varten on suoritettava ajokorttilain 35 §:ssä tarkoitettu koulutus. Ajokorttilain 53 §:n mukaan kuljettajantutkintoon sisältyy teoriakoe ja ajokoe. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä teoriakokeesta, tutkintoajoneuvoista ja muista kuljettajantutkinnon vaatimuksista. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä teoriakokeiden, ajokokeiden ja käsittelykokeiden sisällöstä ja käytännön toteutuksesta.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on antanut määräyksen kuljettajantutkinnon teoriakokeesta.³¹ Ajokorttia suorittavan on osoitettava osaamisensa vastaamalla kysymyksiin, jotka voivat olla sanallisia monivalintakysymyksiä, kuvakysymyksiä liikennetilanteista tai vaaratilanteiden tunnistamista ja riskien välttämistä koskevia riskientunnistamiskysymyksiä. Teoriakokeen kysymykset perustuvat tieliikenne- ja ajoneuvolainsäädännön sekä näiden nojalla annettujen säädösten sisältöön sekä tieliikenteen yleisiin periaatteisiin.

Kuljettajantutkinnon teoriakoe käydään suorittamassa Liikenne- ja viestintäviraston palveluntuottajan palvelupisteessä. Koetilaisuuteen ei saa ottaa mukaan matkapuhelimia eikä muita viestintä- tai tallennusvälineitä. Koe sisältää kolme erilaista osiota, ja sen vastausten tarkastus on automatisoitu. Kokeeseen osallistuva näkee tuloksensa välittömästi kokeen suoritettuaan ja saa koetuloksensa myös sähköpostitse. Kokeeseen saa tarvittaessa erilaisia erityisjärjestelyjä, ja sen

³⁰ <https://www.ammattikorkeakouluun.fi/hakijalle/valintatavat/amk-valintakoe/>

³¹ Kuljettajantutkinnon teoriakoemääräys 30.6.2021, TRAFICOM/149520/03.04.03.00/2021 (<https://traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Kuljettajantutkinnon%20teoriakoem%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys%202021.pdf>).

saa esimerkiksi tietyin edellytyksin suorittaa suullisesti pidennetyllä vastausajalla. Koetulosta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta mm. tekemällä oikaisuvaatimuksen, joskin vastaus-
ten automatisoidun tarkastuksen voidaan olettaa vähentävän tarvetta muutoksenhauille. Oikai-
suvaatimuksen käsittely maksaa 50 euroa.³²

Yhteenvetona voidaan todeta, että sähköisenä toteutetun kokeen valvonnassa voidaan käyttää sekä teknisen että fyysisen valvonnan keinoja. Teknisiin keinoihin voidaan rajoittaa esimerkiksi pääsyä kokeen ulkopuolisille verkkosivuille ja muihin tiedostoihin. Koetilanteessa paikalla olevat valvojat voivat puolestaan huolehtia mm. kokeeseen osallistuvan henkilöllisyyden toteamisesta, järjestyksen ylläpidosta ja siitä, ettei kokeeseen osallistuvilla ole käytössään kiellettyjä laitteita tai apuvälineitä. Tällaisia eri keinoja voitaisiin hyödyntää myös sähköisesti toteutettavan kansalaisuuskokeen valvonnassa.

2.3.3 Maahanmuuttoviraston tehtävät

Seuraavassa tarkastellaan Maahanmuuttoviraston nykyistä tehtäväkenttää erityisesti siitä näkökulmasta, millainen rooli Maahanmuuttovirastolla voisi olla kansalaisuuskokeen toimeenpanossa. Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 1 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön hallinnonalalla. Lain 2 §:ssä säädetään sen tehtävistä. Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi.

Toiseksi Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Se vastaa säilöönottokeskusten käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Viraston vastuulle kuuluu myös valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpito. Lisäksi viraston vastuulla on ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjaus.

Kolmanneksi Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmän ylläpito- ja kehitysvastuu. Neljänneksi Maahanmuuttovirasto tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita sisäministeriölle ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Erityisesti kansalaisuuteen liittyvistä Maahanmuuttoviraston tehtävistä säädetään kansalaisuuslain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä. Lisäksi kansalaisuuslain 37 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston tehtävistä, jotka koskevat tiedottamista kansalaisuuden säilyttämisestä. Tämä liittyy siihen, että Suomen kansalaisuuden voi 22 vuotta täyttäessään menettää, jos on myös jonkin toisen valtion kansalainen eikä ole osoittanut riittävää yhteyttä Suomeen.

Ulkomaalaisia koskevien asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun sovelletaan puolestaan ulkomaalaislakia sekä eräissä tilanteissa lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017) ja lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017).

Maahanmuuttoviraston tehtävien sisällöstä säädetään myös vastaanottolaissa. Lain 9 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanottokeskusten ylläpidosta. Muiden vastaanottokeskusten perustamisesta Maahanmuuttovirasto tekee 10 §:n mukaisia sopimuksia. Pykälän 1

³² https://traficom.fi/sites/default/files/media/file/oikaisuvaatimusohje_kuljettajantutkinto.pdf

momentissa säädetään siitä, kenen kanssa sopimus voidaan tehdä. Pykälän 2 momentista ilmenee puolestaan, mistä sopimuksen määräyksissä on sovittava. Hallituksen esityksen (HE 131/2016 vp, s. 14) mukaan Maahanmuuttoviraston tulisi sopimuksia tehtäessä pyrkiä valtion kokonaisedun kannalta edullisiin ja joustaviin ratkaisuihin sekä huomioida sopimusosapuolen luotettavuus.

Maahanmuuttovirastoa koskevasta lainsäädännöstä voidaan siten todeta, että viraston kansalaisuuteen liittyvät tehtävät painottuvat ennen kaikkea päätöksentekoon. Virastolla on kuitenkin myös muunlaisia tehtäviä. Se vastaa kansalaisuusasioissakin käytettävän järjestelmän eli ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ylläpidosta ja kehityksestä. Virasto myös ohjaa vastaanoton ja säilöönottoyksiköiden käytännön toimintaa sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanoa. Lisäksi viraston tehtäviin kuuluu tietopalvelujen tuottamista. Tehtäväkenttä ulottuu siten monelta osin päätöksentekoa laajemmalle alueelle. Tältä osin on huomattava, että Maahanmuuttovirasto hankkii tarvittavia palveluita myös muilta tahoilta, jolloin se kilpailuttaa palveluntarjoajia ja tekee näiden kanssa sopimuksia ostopalveluista. Tällaisina hankintoina toteutetaan niin vastaanottopalveluita kuin myös tietojärjestelmien muutoksia.

Kansalaisuuskokeen käyttöönotosta tehdyssä työryhmän selvityksessä (s. 75–76) pidettiin mahdollisena, että vastuu kansalaisuuskokeen hallinnoinnista olisi Maahanmuuttovirastolla. Työryhmä pohti toisaalta myös sitä, missä määrin sama toimija voisi sekä vastata kansalaisuuskokeesta että päättää kansalaisuuden saamisesta. Tulevaan koejärjestelmään liittyvässä tehtäväjaoissa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että kokeen toteuttamiseen osallistuvia toimijoita voitaisiin pitää mahdollisimman objektiivisina ja neutraaleina. Esimerkiksi kokeiden laatimisesta voisi siten huolehtia jokin muu toimija kuin Maahanmuuttovirasto. Samalla on huomattava, että kansalaisuuskoe tultaisiin suorittamaan nimenomaan kansalaisuuden hakemista ja saamista varten. Kansalaisuuskoe liittyisi siten ennen kaikkea Maahanmuuttoviraston toimialaan, jolloin virasto tulisi hyötymään eniten järjestelmän sujuvuudesta.

Näillä perusteilla Maahanmuuttovirastolla voisi olla kansalaisuuskokeen toteuttamisessa keskeinen rooli erityisesti kokeen yleisen hallinnoimisen näkökulmasta. Lisäksi kansalaisuuskoejärjestelmässä olisi sellaisia tehtäviä, joissa voitaisiin puolestaan hyödyntää muiden toimijoiden asiantuntemusta.

2.3.4 Kokoavia huomioita uudesta koejärjestelmästä

Nykytilanteessa ei ole olemassa sellaista valmista tutkinto- tai koejärjestelmää, joka soveltuisi sellaisenaan osoittamaan hakijan riittävää yhteiskuntaosaamisen tasoa kansalaisuuden saamiseksi. Tämä tarkoittaa, että kansalaistamismenettelyä varten olisi kehitettävä kokonaan uusi kansalaisuuskoejärjestelmä. Tarkasteltaessa muita olemassa olevia tutkinto- ja koejärjestelmiä sekä sisäministeriön selvitystä voidaan tunnistaa useita eri osatekijöitä, joita kokeen toteutuksessa ja siihen liittyvässä lainsäädännössä olisi otettava huomioon.

Esityksessä tarkastellut tutkintojärjestelmät on kehitetty tiettyä laissa määriteltyä tarkoitusta varten, jolloin niitä koskeva lainsäädäntö ja sen toimeenpano ei kaikilta osin olisi hyödynnettävissä kansalaisuuskoejärjestelmän toteutuksen näkökulmasta. Kuitenkin erityisesti yleisistä kielitutkinnoista ja niiden järjestämisestä on yksilöitävissä sellaisia sekä lainsäädäntöön että käytännön toteutukseen liittyviä näkökulmia, joita voitaisiin hyödyntää myös kansalaisuuskoejärjestelmän kehittämisessä. Kansalaisuuskoejärjestelmän osalta kyse olisi erityisesti koejärjestelmän hallinnoimiseen ja eri tehtäväkokonaisuuksien hoitamiseen liittyvistä seikoista.

Yleisessä kielitutkinnoissa osa tehtävistä on keskitetty tutkintojärjestelmän hallinnoinnista vastaavalle viranomaiselle, kun taas joitakin tehtäviä hoitavat tehtyjen sopimusten ja yleisen

ohjeistuksen perusteella tutkintotilaisuuksien järjestäjät. Yleisen kielitutkinnon kokeiden laatiminen on puolestaan keskitetty tarvittavaa asiantuntemusta edustavalle toimijalle, jonka kanssa tutkintojärjestelmää hallinnoiva viranomainen on tehnyt sopimuksen. Myös kansalaisuuskokeen toteutuksessa koejärjestelmän hallinnointi, koekysymysten laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen muodostaisivat keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia.

Tutkintojärjestelmän hallinnointiin kuuluu yleisessä kielitutkinnossa sellaisia keskitettyjä tehtäviä kuin yleinen viestintä ja ohjeistus tutkintoon osallistuville, samoin tutkintotilaisuuksien järjestäjien ohjeistaminen esimerkiksi henkilöllisyyden tarkastamisesta. Yleisessä kielitutkinnossa on keskitetty ilmoittautumisjärjestelmä, jota käyttävät tutkintojärjestelmää hallinnoivan viranomaisen lisäksi sekä tutkintoon osallistuvat että tutkintotilaisuuksien järjestäjät. Tutkintojärjestelmää hallinnoiva viranomainen tekee myös päätöksen esimerkiksi siitä, onko tutkintotilaisuudessa tapahtunutta pidettävä vilppinä tai sen yrityksenä ja mitä seuraamuksia teosta mahdollisesti aiheutuu kokeeseen osallistuneelle.

Yleisen kielitutkinnon käytännön toteutukseen kuuluu toisaalta sellaisia tutkintotilaisuuksien järjestäjille hajautettuja tehtäviä kuin tutkintotilaisuuksia varten tarvittavista tiloista ja muista puitteista huolehtiminen sekä tutkintoon osallistuvien henkilöllisyyden tarkastus ja tutkintotilaisuuksien valvonta. Tutkintotilaisuuksien järjestäjät käyttävät yleisen kielitutkinnon ilmoittautumisjärjestelmää ja lisäävät sinne tutkintotilaisuuksia koskevia tietoja. Vilppiepäilyistä tutkintotilaisuuksien järjestäjät toimittavat puolestaan selvityksen tutkintojärjestelmää hallinnoivalle viranomaiselle, joka asiaa selvitettyään ja asianosaista kuultuaan päättää mahdollisista seuraamuksista.

Myös tutkintotilaisuuksissa tarvittaviin erityisjärjestelyihin liittyy yleisessä kielitutkinnossa erilaisia tehtäviä. Erityisjärjestelyihin liittyvä yleinen viestintä ja ohjeistus on keskitetty, samoin erityisjärjestelyjä koskevien pyyntöjen käsittely ja mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntäminen. Myönnettyjen erityisjärjestelyjen käytännön toteutuksesta huolehtivat puolestaan tutkintotilaisuuksien järjestäjät saamansa ohjeistuksen mukaisesti. Myös tulevan kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjä koskevista pyynnöistä voitaisiin ohjeistaa ja pyynnöt voitaisiin käsitellä keskitetysti, kun taas koetilaisuuksien järjestäjät voisivat huolehtia myönnettyjen erityisjärjestelyjen toteuttamisesta.

Väärinkäytöksiä estetään muissa tutkinto- ja koejärjestelmissä useilla eri tavoilla. Käytössä oleviin keinoihin kuuluu mm. osallistujien henkilöllisyyden tarkastus, teknisesti suljettu sähköinen koeympäristö ja valvojien läsnäolo koetilaisuudessa sekä vilpillisen toiminnan perusteella annettavat seuraamukset, kuten koesuorituksen hylkääminen ja määräaikainen osallistumiskielto. Myös tulevassa kansalaisuuskoekjärjestelmässä olisi tärkeää huolehtia kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden toteamisesta, koetilaisuuden valvonnasta teknisin keinoin ja paikalla olevien valvojien avulla sekä koetilaisuuksien järjestäjien ohjeistamisesta. Väärinkäytösten perusteella annettavat seuraamukset voisivat käsittää niin koesuorituksen hylkäämisen kuin myös määräaikaisen kiellon osallistua kokeeseen uudestaan.

Maahanmuuttovirastolla voisi olla keskeinen rooli kansalaisuuskoekjärjestelmän hallinnoimisessa, sillä kansalaisuuskoek liittyyisi ennen kaikkea sisäministeriön hallinnonalaan ja Maahanmuuttoviraston toimialaan. Tämä viranomaistaholle kuuluva kokonaisvastuu voitaisiin toteuttaa sellaisella tarkoituksenmukaisella tavalla, jolla huomioitaisiin viraston nykyiset tehtävät ja toiminnot sekä kansalaisuuskoekjärjestelmään liittyvät erilaista asiantuntemusta edellyttävät tehtävät. Tulevassa kansalaisuuskoekjärjestelmässä keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia olisivat kokeen laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen. Yleisten kielitutkintojen esimerkin mukaisesti nämä tehtävät voitaisiin järjestää siten, että hallinnoimisvastuussa oleva viranomainen voisi hyödyntää niiden toteutuksen osalta muiden toimijoiden asiantuntemusta.

2.4 Yhteenvedo nykytilan arviosta

Kansalaistamisen eri edellytysten täyttäminen osoittaa hakijan sitoutumista ja kotoutumista yhteiskuntaan useammasta näkökulmasta. Käytännössä edellytykset heijastavat sellaisia seikkoja kuin pysyvää maahan asettumista, kielitaitoa, yhteiskunnan sääntöjen noudattamista ja omasta toimeentulosta huolehtimista. Kansalaisuuden saamiseksi asetetuilla edellytyksillä voidaan arvioida ja varmistaa sitä, että kansalaisuus myönnetään sellaisille henkilöille, jotka osoittavat itsenäistä ja vastuullista toimintakykyä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kansalaisuuslaissa ei ole kuitenkaan sellaista edellytystä, joka koskisi hakijan tietämystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja jonka täyttäminen edellyttäisi häneltä perehtymistä keskeisiin ja perustavanlaatuisiin suomalaisista yhteiskuntaa koskeviin tietoihin.

Voimassa olevassa kansalaisuuslain sääntelyssä kansalaisuuden saamiselta edellytettävää onnistunutta kotoutumista ei tarkastella nimenomaisesti suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen näkökulmasta. Uusi yhteiskuntatietoa koskeva edellytys täydentäisi sitä tavoiteltavien tietojen ja taitojen kokonaisuutta, jota yhteiskunnan täysivaltaiselta jäseneltä katsotaan edellytettävän. Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että eri valtioiden kansalaistamismenettelyissä yhteiskuntatiedon osoittaminen nähdään yhtenä keskeisenä osatekijänä. Tyypillisesti yhteiskuntatietoa testataan kansalaisuuskokeella, kuten tehdään esimerkiksi Pohjoismaista Tanskassa ja Norjassa.

Vaatus yhteiskuntatiedon osoittamisesta mahdollistaisi henkilön kotoutumisen arvioinnin kansalaisuuden saamisen näkökulmasta kattavammin kuin esimerkiksi pelkän kielitaidon perusteella. Yhteiskuntaosaamista koskeva edellytys tulisi toteuttaa kuitenkin siten, ettei kielen osaamisen merkitys kansalaistamisen edellytyksenä kaventuisi, sillä kielitaito on keskeinen osa kotoutumista. Tällöin tarkoituksenmukaisinta olisi säilyttää kielitaitoa koskeva sääntely nykyisellään. Toisaalta uuden yhteiskuntatietoedellytyksen toteutuksessa tulisi huomioida kansalaisuuden saamisen edellytyksenä oleva kielitaidon taso.

Yhteiskuntatietoa koskevassa sääntelyssä tulisi huomioida mahdolliset edellytystä koskevat poikkeamis- ja rinnastamismahdollisuudet. Sääntelyssä olisi ensinnäkin huomioitava se, että kansalaisuus voitaisiin jatkossakin myöntää sellaisille hakijoille, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta yhteiskuntatietoedellytystä esimerkiksi terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi.

Rinnastamismahdollisuudessa taas olisi kyse sen arvioimisesta, voisivatko tietyn tasoiset opinnot vertautua niihin tietoihin, joita uuden edellytyksen olisi tarkoitus koskea. Ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista, että kansalaisuuskokeella testattaviin tietoihin rinnastuvat tiedot opinnoissa jo omaksunut hakija osallistuisi lisäksi kansalaisuuskokeeseen. Edellä esityksessä on kuvattu sitä, miten suomalaisessa koulutusjärjestelmässä yhteiskuntaosaamista sisältyy opetukseen eri tasoilla. Erityisesti lukiossa yhteiskuntaoppi tarjoaa syvällistä tietoa yhteiskunnan rakenteista, kansalaisen roolista ja vaikuttamisen keinoista. Lisäksi lukiokoulutuksen tehtävänä on laaja-alaisen yleissivistyksen vahvistaminen. Siten lukiokoulutuksen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto voisi toimia vaihtoehtoisena tapana osoittaa riittävä yhteiskuntaosaaminen kansalaisuuden saamiseksi kansalaisuuskokeen suorittamisen sijaan.

Kuten esityksessä on todettu, nykytilanteessa ei olemassa valmista koe- tai tutkintojärjestelmää, joka soveltuisi sellaisenaan osoittamaan kansalaisuuslakiin lisättäväksi tarkoitettua yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämistä. Siten kansalaistamismenettelyä varten olisi kehitettävä kokonaan uusi kansalaisuuskoejärjestelmä. Koejärjestelmän toteuttaminen edellyttäisi uutta sääntelykokonaisuutta. Uutta koejärjestelmää koskevan sääntelyn osalta voitaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla hyödyntää joitain samankaltaisia ratkaisuja, joita jo olemassa oleviin ja esityksessä

käsiteltyihin tutkinto- tai koejärjestelmiin sisältyy. Erityisesti yleisistä kielitutkinnoista ja niiden järjestämisestä on yksilöitävissä sellaisia sekä lainsäädäntöön että käytännön toteutukseen liittyviä näkökulmia, joita voitaisiin hyödyntää myös kansalaisuuskojärjestelmän kehittämisessä.

Kansalaisuuskojärjestelmän kannalta keskeistä olisi erityisesti koejärjestelmän hallinnoimiseen, kokeen laatimiseen ja järjestämiseen sekä kokeen sisältöön liittyvät ratkaisut. Myös kokeeseen liittyvään valvontaan sekä yhdenvertaiseen mahdollisuuteen suorittaa koe tulisi kiinnittää huomiota.

Uusi kansalaisuuskojärjestelmä pitäisi sisällään sellaisia tehtäviä, jotka tulisi osoittaa viranomaistaholle. Näitä olisivat esimerkiksi kansalaisuuskokeen hallinnointi, valvonta ja kehittäminen. Nämä kansalaisuuskojärjestelmän yleiseen hallinnoimisvastuuseen liittyvät tehtävät voitaisiin osoittaa Maahanmuuttoviraston tehtäviksi, sillä ehdotettu kansalaisuuskoke olisi tarkoitettu hyödynnettäväksi ennen kaikkea viraston toimialaan kuuluvassa kansalaistamismenettelyssä.

Kansalaisuuskojärjestelmässä keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia olisivat kokeen laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen. Kyse olisi sellaisista tehtävistä, jotka poikkeaisivat luonteeltaan Maahanmuuttoviraston muista tehtävistä. Sen vuoksi nämä tehtävät voitaisiin järjestää siten, että ne hankittaisiin ostopalveluina sellaisilta toimijoilta, joilla on niiden hoitamiseksi riittävää asiantuntemusta. Siten kiinnitettäisiin huomiota myös siihen, että kokeen toteuttamiseen osallistuvia toimijoita voitaisiin pitää mahdollisimman objektiivisina ja neutraaleina.

Kansalaisuuskokeen laatimisessa tulisi huomioida se, että kokeella olisi pystyttävä arvioimaan luotettavasti ja riittävän yksiselitteisesti siihen osallistuvan tietoja. Siten kokeen laatijalla tulisi olla riittävän korkeatasoista ja monipuolista asiantuntemusta. Tältä osin kyseeseen voisi tulla esimerkiksi jokin yliopisto. Kansalaisuuskokeen järjestäjältä taas edellytettäisiin, että sillä olisi riittävät edellytykset kokeen järjestämiseen muun muassa tilojen, laitteiden, henkilöstön ja valvonnan osalta.

Kansalaisuuskokeen sisältö voisi muodostua sellaisesta perustiedosta, joka koskee suomalaisen yhteiskunnan toimintaa sekä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällainen tieto voisi koskea esimerkiksi suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja keskeistä lainsäädäntöä sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi kyse voisi olla yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon sekä Suomen historiaan ja kulttuuriin liittyvästä tiedosta.

Sekä kansalaisuuskokeen laatijan että kokeen suorittajan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että kokeen kysymykset perustuisivat ennalta määritellyyn ja yleisesti saatavilla olevaan oppimateriaaliin. Tällä voitaisiin varmistaa kokeen läpinäkyvyys ja tasapuolisuus. Kokeen sisällön ja siihen valmistautumisen osalta voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevaa oppimateriaalia. Kyseeseen voisi tulla kotoutumislain mukaisessa yhteiskuntaorientaatiossa käytettävä oppimateriaali. Yhteiskuntaorientaatio sisältää sellaista tietoa suomalaiseen yhteiskuntaan liittyvistä eri aihealueista, jota voitaisiin pitää kokeen tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta keskeisenä.

Kansalaisuuskoke olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa sähköisessä muodossa, jolloin kokeen suorittaminen jo osaltaan heijastaisi sellaisia digitaalisia taitoja, joita suomalaisessa yhteiskunnassa toimiminen vaatii. Lisäksi se mahdollistaisi kokeen tehokkaan toimeenpanon esimerkiksi koetulosten tarkastuksen osalta. Kansalaisuuden saajalta edellytetään suomen tai ruotsin kielen hallintaa, joten myös kansalaisuuskoke olisi perusteltua järjestää suomeksi ja ruotsiksi. Tätä ratkaisua puoltaisivat myös kokeen toimeenpanon sujuvuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvät näkökulmat.

3 Tavoitteet

Esityksen yleisenä tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä hallitusohjelman mukaisesti toteuttamalla kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskeva kirjaus. Tavoitteena on vahvistaa sitä lähestymistapaa, että kansalaisuus myönnetään onnistuneen kotoutumisen myötä.

Keskeisenä tavoitteena on painottaa suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen merkitystä kansalaistamisen kannalta, sillä riittävää yhteiskuntatietämystä voidaan pitää perusteltuna osoitussena tavoiteltavasta kotoutumisesta. Siten esityksellä pyritään edistämään kansalaisuuden saamisesta kiinnostuneen henkilön perehtymistä yhteiskunnan perusperiaatteisiin, sääntöihin ja arvoihin, yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä kansalaisuuden saamisen merkitykseen. Osaltaan tarkoituksena on korostaa henkilön oman aktiivisen toiminnan merkitystä kansalaisuuden saamiseksi. Tavoiteltava vaikutus olisi, että muutos osaltaan kannustaisi kotoutumaan ja siten myös edistäisi henkilön osallistumista entistä täysipainoisemmin yhteiskunnan toimintaan. Myös yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että kansalaistetulla henkilöllä olisi entistä paremmat valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa toimimiseen.

Lisäksi tavoitteena on, että sääntely mahdollistaisi selkeän ja täsmällisen kokonaisuuden sellaisen kansalaisuuskoejärjestelmän toimeenpanolle, joka olisi luotettava, laadukas ja oikeudenmukainen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen yleisiä edellytyksiä koskevaan sääntelyyn lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoa koskeva edellytys. Voimassa olevaan sääntelyyn ei sisälly sellaista edellytystä, jonka kautta voitaisiin tarkastella hakijan kotoutumista siitä näkökulmasta, minkälaiset tiedot hänellä on suomalaisesta yhteiskunnasta. Tämän vuoksi kansalaisuuden hakijalta edellytettäisiin jatkossa, että hänellä olisi suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta. Edellytys olisi kielitaitoedellytyksestä erillinen, ja jatkossakin hakijalta edellytettäisiin kielitaidon osoittamista ehdotetun yhteiskuntaosaamisen lisäksi.

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin säännökset siitä, miten uuden yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa. Lähtökohtaisesti edellytyksen täyttyminen osoitettaisiin suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe, jossa mitattaisiin tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusperiaatteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyse olisi kokonaan uudesta kansalaistamisenmenettelyä varten kehitettävästä koejärjestelmästä, jonka toimeenpanon edellyttämät säädosiehdotukset sisältyvät tähän esitykseen.

Kansalaistamista varten vaadittava riittävä yhteiskuntatieto voitaisiin myös osoittaa suorittamalla hyväksytysti suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto. Tällä pyrittäisiin poistamaan sellainen epätarkoituksenmukainen tilanne, jossa kansalaisuuskokeeseen rinnastuvat tiedot lukiokoulutuksessa saanut hakija joutuisi menemään maksulliseen kansalaisuuskokeeseen.

Edellytys ei koskisi alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä hakijaa. Edellytyksestä voitaisiin myös poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi. Hakijan tulisi osoittaa, että kyse olisi sellaisesta merkittävästä ja pitkäaikaisesta lääketieteellisestä syystä, jonka vuoksi hänen ei voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä. Lisäksi edellytyksestä voitaisiin poiketa muutoin erittäin painavan syyn perusteella. Tällainen syy olisi käsillä silloin, kun kyse olisi korkeakoulututkinnon suorittaneesta hakijasta ja

korkeakoulututkinto olisi suoritettu suomen tai ruotsin kielellä. Muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä suoritettu tutkinto ei kuitenkaan muodostaisi poikkeusperustetta.

Maahanmuuttovirasto vastaisi uusista kansalaisuuskokeeseen liittyvistä viranomaistehtävistä. Näitä olisivat kansalaisuuskokeen hallinnointi, valvonta ja kehittäminen sekä kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen. Kyse olisi uuden kansalaisuuskoejärjestelmän yleisestä hallinnointivastuusta, joka toteutettaisiin huomioiden Maahanmuuttoviraston nykyiset tehtävät ja toiminnot. Esimerkiksi kansalaisuuskokeen laatimisessa ja koetilaisuuksien järjestämisessä olisi kyse sellaisista tehtävistä, jotka poikkeaisivat luonteeltaan Maahanmuuttoviraston muista tehtävistä. Siksi olisi tarkoituksenmukaista järjestää mainitut tehtävät viraston hankkimina ostopalveluina sellaisilta toimijoilta, joilla on niiden hoitamiseksi riittävää asiantuntemusta. Maahanmuuttovirasto sopisi kansalaisuuskokeen laatimisesta ja järjestämisestä esityksessä ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa.

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tarkemmin uudesta kansalaisuuskokeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskokeen sisällöstä, laatimisesta ja järjestämisestä sekä kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä. Luku sisältäisi säännökset myös koemaksusta, kokeen suorittamista koskevista erityisjärjestelyistä, järjestyksen rikkomisen ja vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista sekä kansalaisuuskokeen kehittämiseen liittyvästä asiantuntijatoimikunnasta.

Kansalaisuuskokeella testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Koe suoritettaisiin sähköisesti suomen tai ruotsin kielellä. Koekysymykset perustuisivat ennalta määriteltyyn ja kaikille yleisesti saatavilla olevaan oppimateriaaliin kokeen läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Kansalaisuuskoe laadittaisiin kotoutumislain mukaisessa yhteiskuntaorientaatiossa käytettävään oppimateriaalin pohjalta, sillä olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää sellaista jo olemassa olevaa oppimateriaalia, joka sisältää kokeen tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta keskeisiä tietoja. Yhteiskuntaorientaatio sisältää opetusta muun muassa suomalaisen yhteiskunnan arvoista ja normeista, keskeisestä lainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista, yhdenvertaisuudesta sekä Suomen kulttuurista ja historiasta.

Kansalaisuuskokeen laatiminen edellyttäisi riittävän korkeatasoista ja monipuolista asiantuntemusta, sillä kokeella olisi pystyttävä arvioimaan luotettavasti ja riittävän yksiselitteisesti siihen osallistuvan tietoja. Siten Maahanmuuttovirasto voisi tehdä sopimuksen kokeen laatimisesta yliopiston kanssa, koska tällä voidaan katsoa olevan kokeen laatimiseen edellytettävää asiantuntemusta. Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävä sisältäisi koekysymysten ja niiden vastausten valmistelun. Koekysymysten tulisi perustua ennalta määriteltyyn oppimateriaaliin ja niitä olisi laadittava riittävän runsaasti ennalta arvattavuuden estämiseksi, minkä lisäksi kysymysten laatimisessa tulisi huomioida kansalaistamisen edellytyksenä oleva kielitaidon taso. Lisäksi laatijan tehtävänä olisi huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen kehittämisestä muun muassa kokeesta saadun palautteen perusteella.

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä olisi tarjota tilat ja puitteet kokeen suorittamiselle sekä huolehtia koetilaisuuksien valvonnasta. Siten Maahanmuuttovirasto voisi sopia koetilaisuuksien järjestämisestä sellaisten toimijoiden kanssa, joilla on riittävät edellytykset kokeen järjestämiseen muun muassa tilojen, laitteiden, henkilöstön ja valvonnan osalta. Koetilaisuuksien järjestäjät voisivat olla niin julkisyhteisöjä kuin myös muita edellytykset täyttäviä yhteisöjä. Käytännössä koetilaisuuksia voisi olla toteuttamassa useamman eri toimijan muodostama järjestäjäverkosto. Koetilaisuuksien järjestämisestä sovittaessa olisi huomioitava, että koetilaisuuksia tarjottaisiin alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein.

Kokeen suorittamista koskevilla erityisjärjestelyillä huolehdittaisiin siitä, että kansalaisuuskokeen suorittajilla olisi kohtuulliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kokeen suorittamiseen ja mahdollisimman moni suorittaisi kokeen. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi lisääjasta kokeen suorittamiseen. Ilmoittautumisen yhteydessä olisi esitettävä perusteltu pyyntö ja selvitys erityisjärjestelyjen tarpeesta. Maahanmuuttovirasto päättäisi erityisjärjestelyjen käytöstä.

Kansalaisuuskokeen osallistujalle voitaisiin antaa seuraamuksia järjestyksen rikkomisen tai vilpillisen menettelyn perusteella. Koetilaisuudessa tapahtuvasta järjestyksen rikkomisesta voisi seurata koesuorituksen hylkääminen. Myös vilpillinen menettely johtaisi koesuorituksen hylkäämiseen, minkä lisäksi kokeen suorittaja menettäisi oikeutensa osallistua koetilaisuuteen määrääjäksi. Päätöksen mainituissa tilanteissa tekisi Maahanmuuttovirasto.

Kansalaisuuskoetta varten perustettaisiin poikkihallinnollinen asiantuntijatoimikunta, joka toimisi Maahanmuuttoviraston yhteydessä. Asiantuntijatoimikunnan tarkoitus olisi tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskoejärjestelmän yleisessä kehittämisessä.

Maahanmuuttovirastosta annettua lakia muutettaisiin lisäämällä Maahanmuuttoviraston tehtäviin kansalaisuuskokeeseen liittyvät tehtävät. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia, jotka johtuvat sellaisista kansalaisuuskokeeseen liittyvistä Maahanmuuttoviraston uusista tehtävistä, joihin sisältyy henkilötietojen käsittelyä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset ovat osa kansalaisuuslakiin tehtävien muutosten kokonaisuutta. Samaan kokonaisuuteen kuuluu myös kansalaistamisen edellytyksenä olevan asuinajan pidentäminen, jota koskevat muutokset tulivat voimaan lokakuussa 2024, sekä mm. toimeentulo- ja nuhteettomuusedellytyksiin tehdyt muutokset, jotka tulevat voimaan joulukuussa 2025. Seuraavassa esitetään arvioita niin tässä esityksessä ehdotettavan yhteiskuntatietoedellytyksen ja kansalaisuuskokeen vaikutuksista kuin myös niistä yhteisvaikutuksista, joita eri vaiheiden muutoksilla voi olla.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaistamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä kansalaisuuskokeen käyttöönottoa, mikä vaikuttaisi viranomaisista eniten Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu päättää kansalaisuuden myöntämisestä hakemuksen perusteella. Yhteiskuntatietoedellytyksen lisääminen uudeksi kansalaistamisen edellytykseksi vaikuttaisi siten Maahanmuuttoviraston päätösharkintaan. Maahanmuuttoviraston arvioitavaksi tulisi myös se, olisiko joissakin tapauksissa käsillä perusteita uudesta edellytyksestä poikkeamiselle. Kansalaisuuskokeen käyttöönoton myötä Maahanmuuttovirastolle tulisi toisaalta kokonaan uusia tehtäviä. Maahanmuuttovirastolla olisi keskeinen merkitys uuden kansalaisuuskoejärjestelmän hallinnoinnissa ja koordinoinnissa.

Seuraavassa käsitellään aluksi tarkemmin sitä, miten yhteiskuntatiedon lisääminen kansalaistamisen edellytykseksi vaikuttaisi viranomaisten toimintaan. Sen jälkeen tarkastellaan lähemmin kansalaisuuskokeen täytäntöönpanoon liittyvien eri tehtävien vaikutusta varsinkin Maahanmuuttoviraston toimintaan.

4.2.1.1 Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen vaikutukset viranomaisiin

Esityksessä ehdotetaan, että hakemuksesta myönnettävän Suomen kansalaisuuden edellytykseksi lisättäisiin yhteiskuntatietoedellytys. Jotta Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella, hakijan pitäisi osoittaa hankkineensa perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Uuden edellytyksen sisältönä olisi yhteiskuntaa koskeva tieto, jonka voisi osoittaa suorittamalla hyväksytysti uuden kansalaisuuskokeen sekä ylioppilastutkinnolla.

Kansalaisuuslakiin vuonna 2024 tehtyjen asumisaikaedellytyksen muutosten arvioitiin vaikuttavan Maahanmuuttovirastolle tehtävien hakemusten määrään. Ennen asumisajan muutosten voimaantuloa hakemuksia tehtiin selvästi aiempaa enemmän. Muutosten voimaantulon arvioitiin kuitenkin vaikuttavan siten, että hakemuksia tehtäisiin jonkin aikaa hieman vähemmän, koska mahdolliset hakijat eivät vielä täyttäisi asumisaikaa. Kansalaisuuslakiin seuraavassa vaiheessa vuonna 2025 tehtyjen muutosten arvioitiin puolestaan vaikuttavan hakemusten määrään ennen kaikkea siksi, että työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saanut henkilö ei välttämättä enää täyttäisi uutta toimeentuloedellytystä. Esityksessä arvioitiin, että osa mahdollisista hakijoista saattaa lykätä kansalaisuushakemuksen tekemistä myöhemmäksi työttömyyden vuoksi. Pidettiin myös mahdollisena, että työttömille kansalaisuuden hakijoille tehtäisiin enemmän kielteisiä päätöksiä.

Kansalaisuushakemuksia tehtiin Maahanmuuttovirastolle vuonna 2024 yhteensä 17 063 (2023: 18 296). Maahanmuuttovirasto teki kansalaisuushakemuksiin vuonna 2024 yhteensä 14 112 päätöstä (2023: 13 322), joista 1 258 oli kielteisiä (2023: 1 330). Kielteisten päätösten osuus kaikista kansalaisuushakemuksiin tehdyistä päätöksistä oli vuonna 2024 noin 9 % (2023: 10 %). Yleisin peruste kielteiselle päätökselle on vuosina 2021–2024 ollut se, että hakija ei ole täyttänyt kielitaitoedellytystä. Yhteensä 382 eli noin 30 % kielteisistä päätöksistä tehtiin vuonna 2024 sillä perusteella, että hakijalla ei ollut vaadittavaa kielitaitoa eikä perustetta kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseen.

Taulukko 1: Kansalaisuushakemuksiin vuosina 2023 ja 2024 tehdyt päätökset.

Päätökset kansalaisuushakemuksiin	2023	2024
Kaikki	13 322	14 112
Kielteiset päätökset	1 330	1 258
Kielteiset päätökset, kielitaito	400	382

Kansalaisuushakemuksiin kielitaidon puuttumisen vuoksi tehtyjen kielteisten päätösten määrällä on merkitystä siksi, että yhteiskuntatietoedellytyksestä tulisi hieman samankaltainen kansalaistamisen edellytys kuin kansalaisuuslaissa jo oleva kielitaitoedellytys. Myös edellytyksestä poikkeamisen perusteet olisivat jonkin verran samankaltaisia. Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevassa työryhmän selvityksessä (s. 59–60) arvioitiin, että kansalaisuuskokeen suorittamista edellytettäisiin vuosittain noin 5 000–10 000 henkilöltä. Arvio perustui kansalaisuutta vuosina 2020–2023 hakeneiden 18–64-vuotiaiden määrään. Kielitaitoedellytys ja yhteiskuntatietoedellytys koskisivat suurelta osin samoja henkilöitä. Voidaan toisaalta arvioida, että edellytyksistä poikkeamista tulisivat pyytämään ainakin osittain samat hakijat. Sen vuoksi

kansalaisuushakemuksiin tehtävät kielteiset päätökset eivät välttämättä juurikaan lisääntyisi uuden yhteiskuntatietoedellytyksen ja kansalaisuuskokeen käyttöönoton myötä. Osa mahdollisista hakijoista saattaa kuitenkin lykätä kansalaisuushakemuksen tekemistä kansalaisuuskokeen vuoksi. Samalla tavalla kuin aiemmat asumisajan ja toimeentulon tiukennukset, myös yhteiskuntatiedon lisääminen kansalaistamisen edellytyksiin vaikuttaisi siten varsinkin tulevien kansalaisuushakemusten määrään.

Yhteiskuntatiedon lisäämisestä uudeksi kansalaistamisen edellytykseksi seuraisi se, että Maahanmuuttoviraston olisi päivitettävä sähköisiä ja paperisia hakemuslomakkeita. Niin kansalaisuushakemuksia käsittelevää kuin myös asiakaspalvelussa työskentelevää viraston henkilöstöä olisi koulutettava ja ohjeistettava uudesta edellytyksestä. Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevia tietoja kansalaistamisen edellytyksistä olisi päivitettävä. Verkkosivuilla olisi kerrottava, ketä uusi edellytys koskee, miten sen täyttymisen voi osoittaa ja millä perusteilla edellytyksestä voidaan poiketa. Kansalaisuuskokeen suorittamiseen liittyvien tietojen olisi niin ikään oltava saatavilla joko Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla tai niiden kautta. Uudesta edellytyksestä seuraisi muutostarpeita myös Maahanmuuttoviraston käyttämiin tietojärjestelmiin, ulkomalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään (uma) ja Enter Finland -verkkopalveluun. Kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin lisäksi yhteentoimiva tietojärjestelmäkokonaisuus. Erilaisia tietojärjestelmävaikutuksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.

Kansalaistamisen edellytysten muutokset vaikuttavat Maahanmuuttoviraston lisäksi hallinto-tuomioistuimiin, joihin kansalaisuutta koskevista päätöksistä voi valittaa. Maahanmuuttoviraston päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Etenkin toimeentuloedellytykseen tehtyjen muutosten arvioitiin voivan vaikuttaa myös hallinto-oikeuksien asiamääriin. Tuomioistuinviraston tilastojen mukaan kansalaisuusasioissa tehtiin hallinto-oikeuksiin vuonna 2023 yhteensä 337 valitusta (2022: 206). Toimeentuloedellytykseen liittyä osittain samanlaisia poikkeusperusteita kuin kielitaitoedellytykseen. Uuden toimeentuloedellytyksen arvioitiin vaikuttavan siten, että hallinto-oikeuksille tehtyjen valitusten vuosittainen määrä kasvaisi mahdollisesti noin 80:llä (alle 1 % vuonna 2024 hallinto-oikeuksissa viereille tulleista asioista).

Myös kansalaisuuskokeen käyttöönotto voi osaltaan lisätä sellaisia valituksia, joita hallinto-oikeuksille tehtäisiin kansalaisuushakemuksia koskevista päätöksistä. Kuten edellä on kuitenkin todettu, osittain samat henkilöt voivat pyytää poikkeamista eri edellytyksistä esimerkiksi terveydentilan perusteella. Kansalaisuuskoee ei siten välttämättä lisäisi olennaisesti kansalaisuutta koskevien valitusten määrää, jolloin kansalaisuuskokeen vaikutus hallinto-oikeuksien resurssitarpeeseen jäisi mahdollisesti pieneksi.

4.2.1.2 Kansalaisuuskokeen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät

Maahanmuuttovirastolla olisi keskeinen rooli kansalaisuuskokeen täytäntöönpanossa ja varsinkin kansalaisuuskojejärjestelmän hallinnoinnissa. Maahanmuuttovirasto kilpailuttaisi kansalaisuuskokeen laatimisen ja koetilaisuuksien järjestämisen ja tekisi sopimukset tällaisten palvelujen ostamisesta. Kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin myös yhteentoimiva tietojärjestelmäkokonaisuus.

Maahanmuuttoviraston hallinnointitehtävä kattaisi mm. kansalaisuuskoetta koskevan yleisen viestinnän, kokeen maksuliikenteen hoitamisen, tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta huolehtimisen ja mahdollisista erityisjärjestelyistä päättämisen. Virasto tiedottaisi

verkkosivuillaan kokeeseen valmistautumisessa käytettävästä oppimateriaalista, kokeeseen ilmoittautumisesta sekä henkilöllisyyden osoittamisesta koetilaisuuden yhteydessä.

Uuden kansalaisuuskokeen laatimisesta Maahanmuuttovirasto sopisi jonkin yliopiston kanssa. Maahanmuuttovirasto ostaisi kansalaisuuskokeen kysymyksineen palveluna. Tähän ostopalveluun sisältyisi laaja valikoima koekysymyksiä vastausvaihtoehtoineen sekä kokeen koostaminen koekertoja varten. Koe laadittaisiin kotoutumislain mukaisessa yhteiskuntaorientaatiossa käytettävän oppimateriaalin pohjalta. Kysymykset ja vastausvaihtoehdot olisi laadittava siten, että niissä huomioitaisiin kansalaisuutta varten vaadittava kielitaidon taso, joka on B1 kielitaidon arvioinnin eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla.

Ennen kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koekysymyksiä olisi testattava ja niitä olisi kehitettävä jatkossa. Koekysymysten kokonaisuuden hankinnassa olisi siten huomioitava kansalaisuuskokeen laatimisen edellyttämä kehitystyö ja testaus. Kansalaisuuskokeen käyttöönoton jälkeen koekysymyksiä olisi edelleen päivitettävä ja koetta varten olisi kehitettävä uusia kysymyksiä vastausvaihtoehtoineen.

Maahanmuuttovirasto kilpailuttaisi kansalaisuuskokeen järjestäjäverkoston ja tekisi sopimukset koetilaisuuksien järjestämisestä. Koetilaisuuksien järjestäjien olisi tarjottava digitaaliselle monivalintakokeelle soveltuvat tilat ja puitteet, mukaan lukien tarvittava verkkoyhteys ja mahdollisesti ainakin jonkin verran tietokoneita kokeen suorittamista varten. Koetilaisuuksien järjestäjät tarjoaisivat kokeen ajankohdiksi tilat kokeen suorittamiselle ja käyttäisivät kokeeseen ilmoittautumiselle tarkoitettua järjestelmää. Koetilaisuuksien järjestämiseen kuuluisi kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden tarkastaminen ennen kokeen alkua, samoin kuin koetilaisuuksien valvonta. Koetilaisuuksien järjestäjät valvoisivat, että kokeeseen osallistuvat alkaisivat suorittaa koetta teknisesti suljetussa ympäristössä. Lisäksi koetilaisuuksien järjestäjien olisi huolehdittava osallistujien mahdollisesti tarvitsemista mukautuksista ja erityisjärjestelyistä.

Maahanmuuttoviraston olisi lisättävä verkkosivuilleen tarpeellisia tietoja kansalaisuuskokeen suorittamisesta, kuten linkki kokeeseen valmistautumisessa käytettävään oppimateriaaliin, kokeen esimerkkikysymyksiä vastauksineen, koeajat ja -paikat, tietoa henkilöllisyyden osoittamisesta koetilaisuuden yhteydessä sekä linkki kokeeseen ilmoittautumiseen. Maahanmuuttovirasto huolehtisi myös kokeen maksuliikenteen hoitamisesta ja päättäisi maksujen palauttamisesta kokeeseen osallistumiseen estyneille.

Kansalaisuuskokeen yleistä kehittämistä varten perustettaisiin asiantuntijatoimikunta, jonka puheenjohtaja olisi Maahanmuuttovirastosta. Varapuheenjohtajana toimisi mahdollisuuksien mukaan kotoutumisen asiantuntija, ja asiantuntijajäsenet edustaisivat lisäksi mahdollisuuksien mukaan ainakin koulutuksen asiantuntemusta.

Jos koetilaisuudessa havaittaisiin häiritsevää tai vilpillistä toimintaa, tapauksen selvittämisestä ja siihen liittyvästä kuulemisesta huolehtisi Maahanmuuttovirasto, jolle kuuluisi myös mahdollisia seuraamuksia koskeva päätöksenteko. Maahanmuuttovirasto huolehtisi tällaisessa tilanteessa asian jälkikäteisestä selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta hallintolain mukaisesti. Järjestyksen rikkomisen perusteella koesuoritus voitaisiin katsoa hylätyksi. Vilpillisen menettelyn, siinä avustamisen tai vilpin yrityksen perusteella koesuoritus voitaisiin niin ikään katsoa hylätyksi, minkä lisäksi asianosainen voisi menettää oikeutensa osallistua kansalaisuuskokeeseen määräajaksi.

Kansalaisuuskokeen tuloksesta voisi tehdä oikaisuvaatimuksen Maahanmuuttovirastolle, joka kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaavana viranomaisena käsittelisi oikaisuvaatimukset keskitetysti. Ehdotettavan kansalaisuuskokeen hyväksytty suoritus edellyttäisi sitä, että

kokeeseen osallistuva valitsisi kokeen kysymyksiin riittävän määrän oikeita vastausvaihtoehtoja. Koetuloksen hyväksyttävyyteen ei siten liittyisi tulkinnanvaraa. Oikaisuvaatimusmenettely olisi tarpeen ennen kaikkea sen selvittämistä varten, olisiko esimerkiksi jokin tekninen häiriötilanne estänyt kokeen suorittamisen hyväksytysti. Tarvetta muutoksenhauille vähentäisi osaltaan se, että kansalaisuuskokeen voisi käydä suorittamassa uudestaan, jos kokeessa valittujen oikeiden vastausten määrä ei riittäisi hyväksytyyn suoritukseen.

4.2.1.3 Kansalaisuuskoetta varten tarvittava tietojärjestelmäkokonaisuus

Kuten edellä (4.2.1.1) on todettu, uudesta kansalaistamisen edellytyksestä seuraisi muutostarpeita Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin, ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään ja sähköiseen Enter Finland -verkkopalveluun. Lisäksi kansalaisuuskokeen täytäntöönpanoon tarvittaisiin tietojärjestelmäratkaisuja, joita Maahanmuuttovirasto voisi kilpailuttaa ja hankkia ostopalveluina. Osan niistä Maahanmuuttovirasto voisi mahdollisesti toteuttaa myös itse. Kumpikin vaihtoehto edellyttäisi kehitystyötä ja testausta ennen käyttöönottoa.

Monivalintakokeena toteutettavaa kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin digitaalinen järjestelmä eri koetilaisuuksissa käytettävälle kysymyksille vastausvaihtoehtoineen. Koekysymysten järjestys voisi olla sattumanvarainen ja vaihdella eri osallistujille. Koevastausten tarkastus tapahtuisi mahdollisimman automaattisesti. Osallistujan pääsy muille verkkosivuille tai laitteelle tallennettuun materiaaliin koetilaisuuden aikana estettäisiin. Henkilöllisyyden tarkastamisen yhteydessä voitaisiin esimerkiksi antaa osallistujille erillinen verkkolinkki ja erillinen salasana koejärjestelmään.

Kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin myös järjestelmä tai toiminto kokeeseen ilmoittautumiseksi, jonka yhteydessä suoritettaisiin kokeen osallistumismaksu sekä pyydetäisiin mahdollisia erityisjärjestelyjä. Lisäksi kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin järjestelmä tai toiminto koetulosten rekisteröintiin, jolla olisi puolestaan mahdollisesti yhteys edellä mainittuun digitaaliseen koejärjestelmään ja kansalaisuushakemusten käsittelyyn.

Taulukko 2: Kansalaisuuskoekjärjestelmään kuuluvan tietojärjestelmäkokonaisuuden osia.

Osa	Koekysymykset	Kokeeseen ilmoittautuminen	Digitaalinen testijärjestelmä	Koesuoritusten rekisteröinti
Sisältö	Riittävän suuri määrä monivalintakysymyksiä vastausvaihtoehtoihin	Järjestelmä/osa kokeeseen ilmoittautumiseen	Järjestelmä/osa kansalaisuuskokeen suorittamiseen	Tiedot kokeen suorituksista
Käyttö	Kansalaisuuskoeket koostettaisiin kysymyksistä vastausvaihtoehtoihin.	Koetilaisuuksien järjestäjät merkitsivät järjestelmään tiedot vapaista koepaikoista. Osallistujat ilmoittautuisivat kokeeseen ja maksaisivat koe-maksun.	Osallistujat suorittaisivat kokeen valvotussa koetilaisuudessa tietokoneella digitaalista testijärjestelmää käyttäen.	Kokeen suoritustiedot talletettaisiin tietojärjestelmään, josta ne olisivat saatavilla kansalaistamista koskevien asioiden käsittelyä varten.
Yhteydet muihin osiin	Yhteys kansalaisuuskokeen suorittamisessa käytettävään digitaaliseen testijärjestelmään	Yhteys digitaaliseen testijärjestelmään, johon kokeeseen ilmoittautuneet kirjattaisiin sisään henkilöllisyyden tarkastuksen jälkeen.	Yhteys koekysymyksiin ja koesuoritusten rekisteröintiin	Yhteys digitaaliseen testijärjestelmään ja kansalaisuushakemusten käsittelyyn (edellytyksen täyttyminen)
Maahanmuuttoviraston rooli	Virasto hankkisi kysymykset vastausvaihtoehtoihin ostopalveluna yliopistolta.	Virasto hallinnoisi kokeen maksuliikennettä. Lisäksi virasto päättäisi mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntämisestä.	Virasto hankkisi järjestelmän tai palvelun.	Virasto toimisi rekisterinpitäjänä.
Muuta	Kysymykset vastauksineen perustuisivat yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin. Kysymykset edellyttäisivät ylläpi-toa.	Maahanmuuttovirasto voisi merkitä järjestelmään kokeessa ilmenneen vilpillisen menettelyn perusteella annetut tilapäiset osallistumiskiellot.	Monivalintakokeen suoritusten tarkastuksessa voitaisiin hyödyntää automaatiota.	Kansalaistamisen edellytyksen täyttymisen tarkastuksessa voitaisiin hyödyntää automaatiota.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Suunniteltaessa olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on 5 §:n 3 momentin mukaisesti arvioitava muutosten vaikutukset mm. tiedonhallinnan vastuisiin ja tietoturvaluuteen.

Tämän esityksen ehdotuksilla on tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia Maahanmuuttoviraston tiedonhallintaan. Kansalaisuuskokeesta seuraisi Maahanmuuttovirastolle uusia tehtäviä, ja koetta varten tarvittaisiin erilaisia muutoksia tietojärjestelmäkokonaisuuteen. Tietojärjestelmäkokonaisuuden olisi jatkossa mahdollistettava sellaisia kansalaisuuskokeeseen liittyviä toimintoja kuin kansalaisuuskokeeseen ilmoittautuminen ja kokeen osallistumismaksun suorittaminen, yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin pohjalta laaditun digitaalisen monivalintakokeen suorittaminen ja koevastausten mahdollisimman automaattinen tarkistus sekä koesuoritusten rekisteröinti ja kokeen suorittamista koskevan tiedon hyödyntäminen kansalaisuushakemuksen käsittelyssä.

Taulukko 3: Kansalaisuuskokeen käyttöönoton vaikutukset tiedonhallintaan.

Tiedonhallinnan osa	Muutosten vaikutukset
Tiedonhallinnan vastuut	Kansalaisuuskoea varten tarvittavan tietojärjestelmäkokonaisuuden rekisterinpitäjänä toimisi Maahanmuuttovirasto. Kokeeseen ilmoittautuneiden tietoja käsittelevät myös palveluntuottajat, jotka olisivat tehneet Maahanmuuttoviraston kanssa sopimuksen koetilaisuuksien järjestämisestä.
Tietoturvaluustoimet	Kansalaisuuskokeen yhteydessä käsiteltäviä tietoja varten ei edellytettäisi erityistä luotettavuutta umassa nykyisin oleviin tietoihin verrattuna. Kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä tietojärjestelmään voitaisiin merkitä tietoja sellaisista erityisjärjestelyistä, joita kokeeseen osallistuvat tarvitsisivat terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tai muusta näihin rinnastuvasta syystä. Tietojärjestelmän tietoturvaluuden olisi siten oltava salassa pidettävien tietojen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen edellyttämällä tasolla.
Tietoaineistojen muodostaminen	Tietoaineistoja muodostuisi siitä, että asiakkaat ilmoittautuisivat kokeeseen ja suorittaisivat sen. Maahanmuuttovirasto määrittäisi tiedoille säilytysajat tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti.
Asiakirjojen julkisuus ja salassapito	Esityksessä ei ehdoteta muutoksia asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn.
Yhteentoimivuus	Tietojärjestelmäkokonaisuuden eri osilla olisi yhteyksiä toisiinsa siten, että yhden osan sisältämiä tietoja hyödynnettäisiin toisessa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) 24 §:n 1 momentin 22 kohdan mukaan salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Tiedon antaminen tulevan kansalaisuuskokeen kysymyksistä ja vastausvaihtoehdoista vaarantaisi kokeen tarkoituksen toteutumisen. Tällaisia tietoja sisältävä asiakirja olisi siten salassa pidettävä. Kansalaisuuskokeen toteutukseen osallistuvien olisi huolehdittava tulevan kansalaisuuskokeen ja etenkin sen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen käsittelystä julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Arvioiden mukaan kansalaisuuskokeen alkuinvestoinneista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ovat yhteensä noin 4,9 miljoonaa euroa ja pysyvät kustannukset noin 2,4 miljoonaa euroa. Ehdotettavien muutosten taloudelliset vaikutukset liittyisivät ennen kaikkea siihen, että kansalaisuuskoe olisi Suomessa kokonaan uusi ja sen käyttöönotosta aiheutuisi erilaisia kustannuksia. Osa kustannuksista johtuisi uudesta edellytyksestä ja siihen liittyvästä Maahanmuuttoviraston työn lisääntymisestä. Suurin osa kustannuksista tulisi kuitenkin aiheutumaan uudesta kansalaisuuskoejärjestelmästä, siihen tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta, itse kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen laatimisesta sekä koetilaisuuksien järjestämisestä.

Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevassa työryhmän selvityksessä (s. 59–60) arvioitiin, että kansalaisuuskokeeseen tulisi Suomessa osallistumaan vuosittain noin 5000–10 000 henkilöä. Arvio perustuu vuosina 2020–2023 kansalaisuutta hakeneiden 18–64-vuotiaiden määrään. Työryhmän selvitys sisälsi myös alustavia huomioita kansalaisuuskokeen käyttöönoton vaatimista voimavaroista (s. 81–82). Selvityksessä tarkasteltiin eräiden muiden samankaltaisten järjestelmien kustannuksia ja kehitystyön vaatimaa aikaa. Esimerkiksi Opetushallituksen hallinnoiman yleisen kielitutkinnon vuosittaiset ylläpitokustannukset ovat yhteensä 1 912 000 euroa. Selvityksen perusteella kilpailutuksiin olisi varattava aikaa ainakin kolmesta kuuteen kuukautta. Maahanmuuttoviraston järjestelmäkehitykseen tarvittaisiin puolestaan aiemmista hankkeista saatujen kokemusten perusteella mahdollisesti neljästä kahdeksaan kuukautta.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuskokeen kysymykset perustuisivat kotoutumislain mukaista yhteiskuntaorientaatiota varten laadittuun oppimateriaaliin, jolloin kansalaisuuskoe ja siihen valmistautumista varten ei tarvitsisi laatia erillistä oppimateriaalia. Kansalaisuuskokeen kysymysten laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen toteutettaisiin Maahanmuuttoviraston kilpailuttamina ja hankkimina ostopalveluina. Kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumista, digitaalista monivalintakoetta ja koetulosten rekisteröintiä varten tarvittaisiin tietojärjestelmäkokonaisuus, joka edellyttäisi ainakin jonkin verran kehitystyötä ja testausta. Kansalaisuuskoe olisi testattava myös kokonaisuutena ennen ensimmäistä koetilaisuutta. Myös järjestelmäkehityksestä ja testauksesta aiheutuisi kustannuksia.

Alla on eri tehtäväkokonaisuuksien mukaan ryhmiteltynä arvioita siitä, mitä erilaisia kustannuksia kansalaisuuskokeesta aiheutuisi. Taulukkoon on eritelty kansalaisuuskokeen vaatimista alkuinvestoinneista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset sekä kansalaisuuskoejärjestelmästä jatkossa aiheutuvat pysyvät vuosittaiset kustannukset. Kansalaisuuskokeen käyttöönoton valmisteluun Maahanmuuttovirastossa sisältyisi yhteensä kaksi ja puoli henkilötyövuotta. Käyttöönoton jälkeen kokeen hallinnointiin, valvontaan ja kehittämiseen sisältyisi virastossa puolestaan yhteensä kolme henkilötyövuotta. Kansalaisuuskoea varten tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta aiheutuvat kustannukset jakautuisivat useammalle vuodelle. Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa varten välttämättömin tietojärjestelmäkehitys ajoittuisi vuodelle 2026. Kansalaisuuskoea varten tarvittavaa lopullista tietojärjestelmäkokonaisuutta toteutettaisiin puolestaan vuoden 2027 aikana.

Taulukko 4: Yhteiskuntatietoedellytyksestä ja kansalaisuuskokeesta aiheutuvat kustannukset.

Tehtävä	Kertakustannukset vuosina 2026–2027	Pysyvät kulut / vuosi (vuodesta 2027)
Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän muutokset	3 700 000 €	10 000 €
Kansalaisuuskokeen tietojärjestelmä	500 000 €	50 000 €
Kansalaisuuskokeen laatiminen (kysymykset)	200 000 €	
Kansalaisuuskokeen ylläpito ja kehittäminen		60 000 €
Koetilaisuuksien järjestäminen		1 912 000 €
Kansalaisuuskoetta koskeva yleinen viestintä	100 000 €	10 000 €
Kansalaisuuskokeen käyttöönoton valmistelu Maahanmuuttovirastossa	400 000 €	
Kansalaisuuskokeen hallinnointi ja valvonta Maahanmuuttovirastossa		310 000 €
Yhteensä	4 900 000 €	2 352 000 €

Maahanmuuttoviraston lisämäärärahaatarve kansalaisuuskokeen vaatimien tietojärjestelmämuutosten ja kokeen toteutukseen on yhteensä 4,9 miljoonaa euroa. Sisäministeriö varautuu tekemään ehdotuksen lisämäärärahasta vuoden 2026 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Kansalaisuuskokeesta aiheutuvia pysyviä kustannuksia olisi tarkoitus kattaa omakustannusperiaatteen mukaisesti kokeen osallistumismaksuilla vuodesta 2027 alkaen.

Edellä on kuvattu esityksen vaikutuksia julkiseen talouteen. Kotitalouksiin ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutusta ennen kaikkea siten, että kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneiden työikäisten aikuisten olisi jatkossa lähtökohtaisesti suoritettava kansalaisuuskoke. Kansalaisuuskokeen myötä kansalaisuuden hakemiseen liittyisi myös uusi kustannus, kun kansalaisuuskokeeseen osallistumisesta perittäisiin erillinen koemaksu. Yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskoke eivät kuitenkaan koskisi alle 18-vuotiaita, joten lapsiperheissä koemaksu liittyisi käytännössä vain perheen aikuisten kansalaisuuden hakemiseen. Yrityksiin kohdistuvien välillisten vaikutusten arvioidaan puolestaan jäävän pieniksi. Ehdotusten välilliset vaikutukset esimerkiksi yritysten työvoiman saantiin eivät todennäköisesti olisi merkittäviä. Kansalaisuuskokeen järjestäjäverkostoon voisi mahdollisesti kuulua myös joitakin sellaisia yrityksiä, joiden kanssa Maahanmuuttovirasto sopisi koetilaisuuksien järjestämisestä. Koetilaisuuksien järjestäminen toteutettaisiin kansalaisuuskoekäytännössä Maahanmuuttoviraston kilpailuttamina ja hankkimina ostopalveluina.

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Perustuslain perusoikeussäännökset koskevat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Suomen kansalaisuus ei siten vaikuta useimpien perusoikeuksien toteutumiseen. Kansalaistamisen edellytyksiin aiemmin tehtyjen muutosten yhteydessä arvioitiin, että asumisajan pidentäminen ja muut muutokset vaikuttavat oikeuksien toteutumiseen ennen kaikkea lykkäävästi siltä osin kuin eräät oikeudet liittyvät Suomen kansalaisuuteen. Aiemmat kansalaisuuslakiin tehdyt muutokset koskivat asumisajan lisäksi henkilöllisyyttä, nuhteettomuusedellytystä ja toimeentuloedellytystä sekä turvallisuuden huomioimista kansalaisuuden myöntämisen yhteydessä. Kansalaisuuslakiin tehtiin myös eräitä sellaisia muutoksia, joiden perusteella Suomen kansalaisuuden ja samalla siihen liittyvät oikeudet voi menettää jonkin verran aiempaa useammassa tilanteessa.

Osa vaali- ja osallistumisoikeuksista koskee vain Suomen kansalaisia, kuten oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Eräät liikkumisvapauteen kuuluvat oikeudet koskevat niin ikään erityisesti Suomen kansalaisia. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa maasta. Suomen kansalaisuus liittyy myös unionin kansalaisuuteen ja unionin kansalaisen oikeuksiin. Jos henkilöllä ei vielä ole jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuutta, hän saa Suomen kansalaisuuden myötä samalla unionin kansalaisuuden siihen liittyvine oikeuksineen, joihin kuuluu oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa. Kansalaistamisen edellytysten tiukentamisella voi olla näiden oikeuksien toteutumisen kannalta lykkäävää vaikutusta.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä ja siihen liittyvän uuden kansalaisuuskokeen käyttöönottamista. Myös yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskokeen suorittaminen vaikuttaisivat osaltaan kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Kansalaisuuskokeella ja siihen valmistautumisella voi lisäksi olla välillistä vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sen myötä, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet olisivat yhtenä keskeisenä kansalaisuuskokeen ja siihen käytettävän oppimateriaalin aihealueena.

Alla käsitellään yksityiskohtaisemmin arvioita siitä, miten ehdotettavat muutokset vaikuttavat eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tarkasteltavina ovat erityisesti yhdenvertaisuus, vaali- ja osallistumisoikeudet, liikkumisvapaus ja karkottamissuoja, oikeusturva, sivistykselliset oikeudet, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus kansalaisuuteen.

4.2.3.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa ylioppilastutkinnolla tai uudella kansalaisuuskokeella, jossa testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisia aiheita sisältyy myös kotoutumislain mukaiseen yhteiskuntaorientaatioon, jota varten laadittua oppimateriaalia kansalaisuuskokeessa hyödynnettäisiin. Kokeen kysymykset perustuisivat yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin keskeisiin tietoihin. Oppimateriaali olisi yleisesti saatavilla, jolloin se olisi käytettävissä myös kansalaisuuskokeeseen valmistautumiseen. Kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneilla olisi siten yhdenvertaiset mahdollisuudet kansalaisuuskokeen suorittamiseen.

Kansalaisuuskoe olisi tietopohjainen koe, jonka pystyisi suorittamaan opiskeltuaan yleisesti saatavilla olevan oppimateriaalin keskeisiä tietoja. Kokeen kysymykset eivät koskisi hyvin yksityiskohtaisia tietoja, vaan kokeella testattaisiin ehdotuksen mukaan perustietoja yhteiskunnan toimintaan liittyvistä oppimateriaalissa käsitellyistä aiheista. Tietoon perustuvalla kokeella ei asetettaisi ketään eri asemaan esimerkiksi vakaumuksen tai mielipiteen perusteella.

Kansalaisuuskokeessa käytettävän suomen tai ruotsin kielen taso vastaisi puolestaan kansalaisuutta varten vaadittavaa kielitaidon tasoa, joka on B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla. Kansalaisuuskokeella ei siten asetettaisi hakijoita eri asemaan laissa säädetyn tason ylittävän kielitaidon tason perusteella.

Yhteiskuntatiedon osoittamista ei ehdotuksen mukaan edellytettäisi lapsilta eli alle 18-vuotiailta. Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia 18 vuoden täyttämiseen asti. Lapset ovat myös useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Jos kanssahakija täyttäisi 18 vuotta ennen hakemuksen ratkaisemista, häneltä ei edellyttäisi erikseen yhteiskuntatiedon osoittamista.

Vaadittavan yhteiskuntatiedon voisi osoittaa myös suomen- tai ruotsinkielisellä ylioppilastutkinnolla. Ylioppilastutkintoa edeltävään lukiokoulutukseen sisältyy sellaisia yhteiskuntaopin opintoja, jotka suorittaneelta ei olisi tarpeen vaatia kansalaisuuskokeen suorittamista. Lukion yhteiskuntaopin tarkoituksena on antaa opiskelijalle valmiuksia kasvaa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneeksi kansalaiseksi, ja oppiaineen arvopohjassa korostuvat mm. sellaiset demokratian peruslähtökohdat kuin tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Ylioppilastutkinnon suorittanut olisi siten osoittanut kansalaisuuteen vaadittavat tiedot yhteiskunnasta.

Niin yhteiskuntaorientaation oppimateriaali kuin myös siihen perustuvat kansalaisuuskokeen kysymykset kattaisivat sellaisia aiheita kuin suomalaisen yhteiskunnan arvot ja keskeinen lainsäädäntö sekä perus- ja ihmisoikeudet. Kokeessa voisi olla oppimateriaalin tietoja koskevia kysymyksiä myös esimerkiksi yhdenvertaisuudesta, sukupuolten tasa-arvosta sekä Suomen historiasta ja kulttuurista. Yhdenvertaisuus kuuluisi siten kansalaisuuskokeessa ja siihen käytettävässä oppimateriaalissa käsiteltävien aiheiden joukkoon. Kansalaisuuskokeeseen valmistautumisella voisi siksi osaltaan olla välillistä myönteistä vaikutusta yhdenvertaisuuteen aihetta koskevien tietojen kartuttamisen myötä.

Kansalaisuuskoe olisi kirjallinen koe, jossa edellytettäisiin keskeisten yhteiskuntaa koskevien tietojen lisäksi käytännössä yleensä tekstin ymmärtämistä, jotta koetta suorittava kykenisi valitsemaan kysymyksiin oikeat vastausvaihtoehdot. Maahanmuuttovirasto voisi myöntää kokeeseen ilmoittautuneelle esimerkiksi lisäaikaa koetilaisuuteen, jos tämä olisi toimittanut virastolle tarvittavan selvityksen lukemisen vaikeudesta. Kokeen erityisjärjestelyjen tarkoituksena olisi turvata kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneiden yhdenvertaiset mahdollisuudet kokeen suorittamiseen. Kokeeseen valmistautumisessa yhdenvertaisuuden toteutumista edistäisi puolestaan se, että osa kansalaisuudesta kiinnostuneista olisi osallistunut yhteiskuntaorientaatioon ja opiskellut siihen kuuluvia aiheita jo kunnan kotoutaja-asiakkaina.

Terveystilan ja vammaisuuden vaikutus kokeen suorittamiseen on huomioitu esityksessä kahdella tavalla. Maahanmuuttovirasto voisi kokeeseen ilmoittautuneen pyynnöstä myöntää koetilaisuuteen erityisjärjestelyjä, joiden avulla mm. vammaiset henkilöt pystyisivät suorittamaan kansalaisuuskokeen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa, jos hakijan terveydentila tai vammaisuus pitkäaikaisesti estäisi häntä täyttämästä edellytystä.

Myös tulevaan kokeeseen osallistuvien eri asuinpaikat huomioitaisiin. Kansalaisuuskokeen järjestämistä koskevia sopimuksia tehtäessä olisi ehdotuksen mukaan otettava huomioon, että koetilaisuuksia olisi tarjolla alueellisesti riittävä määrä. Kansalaisuuskokeen suorittamista varten voitaisiin edellyttää osallistujalta sellaista matkustamista, jota voitaisiin pitää kohtuullisena.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia lasten kuulemiseen, vaan kansalaisuuslain 5 §:ssä olevat säännökset lapsen ja huoltajan kuulemisesta säilyvät ennallaan.

4.2.3.2 Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä on rajattu ainoastaan Suomen kansalaisille. Tietyt vaali- ja osallistumisoikeudet voisi jatkossakin saada täyttäessään kansalaisuuden saamisen edellytykset, joihin ehdotetaan tässä esityksessä lisättäväksi uusi yhteiskuntatietoedellytys. Uusi kansalaistamisen edellytys voi osaltaan vaikuttaa kolmannen maan kansalaisen mahdollisuuksiin saada Suomen ja siten myös unionin kansalaisuus ja tähän liittyvät oikeudet. Alue- ja kuntavaaleihin osallistuminen ei edellytä Suomen kansalaisuutta, joten tältä osin esitys ei vaikuttaisi vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumiseen.

4.2.3.3 Liikkumisvapaus ja karkottamissuoja

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Useita liikkumisvapauteen liittyviä oikeuksia ei ole rajattu ainoastaan Suomen kansalaisille. Kansalaisuuden saamiseen ehdotettavat muutokset eivät siten suurelta osin vaikuta liikkumisvapauteen kuuluvien oikeuksien toteutumiseen. Kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavilla muutoksilla on kuitenkin vaikutusta Suomen kansalaiselle kuuluvien oikeuksien saamiseen. Kansalaisuuden saaminen tuo mukanaan kansalaisen oikeuden saapua maahan sekä suojan maasta karkottamiselta. Kansalaistamiselle ehdotetaan tässä esityksessä uutta yhteiskuntatietoedellytystä, joka hakijan olisi jatkossa täytettävä Suomen kansalaisuuteen liittyvät oikeudet saadakseen. Ehdotettavat muutokset vaikuttavat välillisesti myös esimerkiksi Suomen passin saamiseen.

4.2.3.4 Oikeusturvan toteutuminen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Keskeinen tapa tämän esityksen mukaiseen yhteiskuntatiedon osoittamiseen olisi uusi kansalaisuuskoee, joka pohjautuisi kotoutumislain mukaista yhteiskuntaorientaatiota varten laadittuun oppimateriaaliin ja joka suoritettaisiin valitsemalla kokeen kysymyksiin oikeat vastaukset useammasta vaihtoehdosta. Ehdotettava uusi koe olisi siten toteutustavaltaan verraten yksinkertainen, ja koesuoritus olisi hyväksytty, jos kokeen suorittaja olisi valinnut siinä vaadittavan määrän oikeita vastauksia. Kokeessa alle hyväksytyn suorituksen jäänyt voisi myöhemmin osallistua kokeeseen uudestaan. Koesuoritusta koskevan muutoksenhaun tarve jäisi siten suhteellisen vähäiseksi. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että kokeen tulokseen voisi vaatia Maahanmuuttovirastolta oikaisua. Virasto voisi tällöin selvittää, olisiko esimerkiksi jokin tekninen häiriötilanne estänyt kokeen suorittamisen hyväksytysti. Oikaisuvaatimuksen perusteella tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä ei saisi valittaa hallinto-oikeuteen.

Muutoin Maahanmuuttoviraston päätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Kansalaisuuskoekseen liittyvä oikeusturva toteutuisi tällä tavoin sellaisissa tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto olisi tehnyt päätöksen koemaksun palautuksesta, erityisjärjestelyjen myöntämisestä tai seuraamusten antamisesta järjestyksen rikkomisen tai vilpillisen menettelyn perusteella.

Esityksessä ei ehdoteta mitään sellaisia muutoksia, jotka koskisivat valittamista kansalaisuushakemukseen tehdystä kielteisestä päätöksestä. Jos kansalaisuutta hakenut ei täyttäisi uutta yhteiskuntatietoedellytystä ja hänen hakemukseensa tehtäisiin kielteinen päätös, hänellä olisi käytössään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukainen valitustie. Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi siten tällaisessa tilanteessa valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voisi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaisi valitusluvan. Esityksellä ei olisi tältä osin vaikutusta oikeusturvan toteutukseen.

4.2.3.5 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Tässä esityksessä ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta perusopetukseen, oppivelvollisuuteen, varhaiskasvatukseen, esiopetukseen eikä korkeakouluopintoihin, koska nämä eivät riipu Suomen kansalaisuuden saamisesta.

4.2.3.6 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan

jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Tässä esityksessä ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sosiaaliturvan toteutumiseen, koska oikeus sosiaaliturvaan ei riipu Suomen kansalaisuuden saamisesta.

4.2.3.7 Oikeus kansalaisuuteen

Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyn edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädettyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös useiden kansainvälisten sopimusten määräyksiin. Se on mainittu esimerkiksi eurooppalaisen kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 94/2008, *kansalaisuusyleissopimus*) periaatteissa. Kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuioston (s. 6) mukaan oikeus kansalaisuuteen näkyy sopimuksessa erityisesti sellaisten määräysten taustalla, jotka koskevat kansalaisuudettomuuden välttämistä. Oikeus johonkin tiettyyn kansalaisuuteen riippuu puolestaan kunkin valtion kansalaisuutta koskevista säännöksistä.

Tässä esityksessä ehdotettava uusi yhteiskuntatietoedellytys ja siihen liittyvä kansalaisuuskoe vaikuttaisivat mahdollisuuteen saada kansalaisuus hakemuksen perusteella. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kansalaisuuden saamiseen syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella eikä kansalaisuuden menettämiseen. Ehdotettavilla muutoksilla ei ole vaikutusta kansalaisuudettomuuden välttämiseen eikä kansalaisuudettomaksi jättämisen kieltoon, joka sisältyy sekä perustuslain 5 §:ään että kansalaisuuslain 4 §:ään. Kansalaisuuslakiin ehdotettavat muutokset eivät tältä osin vaikuttaisi siihen, miten oikeus kansalaisuuteen toteutuu jatkossa.

4.2.4 Vaikutukset kotoutumiseen

Tutkimustiedon mukaan kansalaisuuden saamisella ja kotoutumisella on havaittu olevan yhteyttä (esim. Gathmann & Garbers 2023: *Citizenship and integration. Labour Economics*, 82:2023). Kolmessa vaiheessa toteutettavia muutoksia kansalaisuuden saamiseen on aiheellista tarkastella siitä näkökulmasta, miten muutokset vaikuttavat kotoutumiseen.

Kun kansalaisuuteen vaadittavaa asumisaikaa pidennettiin yleisesti kahdeksaan vuoteen, myös kielitaidon hankkimiseen liittyvää kannustinta korostettiin samalla aikaisempaan verrattuna. Tuolloin lakia muutettiin siten, että kansalaisuuden voi saada jopa kolme vuotta ennen yleisen asumisaikaedellytyksen täyttymistä, jos kielitaitoedellytys täyttyy sitä ennen. Tällaisella asumisajan muutoksella arvioitiin olevan kotoutumista edistävää vaikutusta sillä tavoin, että lyhyempi asumisaika kannustaisi kielitaidon nopeaan hankkimiseen.

Asumisajan muutosten jälkeen kansalaistamisen edellytykseksi lisättiin vaatimus turvatusta toimeentulosta. Sen keskeisenä sisältönä on, että hakija ei ole saanut yli kolmen kuukauden ajan työttömyysetuutta eikä toimeentulotukea niiden kahden vuoden aikana, jotka edeltävät kansalaisuuden myöntämistä. Muutoksessa huomioitiin, että Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotoutuminen etenee ajan kuluessa. Työtulot ja työllisyys kehittyvät Suomessa asumisen aikana myös sellaisilla henkilöillä, joilta ei ole oleskeluluvan yhteydessä edellytetty turvatun

toimeentulon osoittamista. Kahden vuoden ajanjaksosta arvioitiin seuraavan, että myös esimerkiksi työttömänä ollut henkilö pystyisi työllistyttyään täyttämään uuden toimeentuloedellytyksen kohtuullisen ajan kuluessa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain määritelmän mukaan kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Prosessi käsittää niin maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon yhteiskunnassa kuin myös osallisuuden työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa sekä näiden syvenemisen ja monipuolistumisen.

Kuten edellisessä kansalaisuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 19/2025 vp, s. 7–8) on todettu, kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn ja kotoutumisen välistä yhteyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Uusi yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskokeen käyttöönotto ovat osa kansalaisuuslain muutosten kokonaisuutta, jossa on lähtökohtana, että Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää onnistunutta kotoutumista.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että hakemuksesta myönnettävän kansalaisuuden edellytyksiin lisättäisiin yhteiskuntatietoedellytys. Uusi edellytys täydentäisi kansalaistamiselle voimassa olevassa laissa säädettyjä edellytyksiä ja ilmentäisi osaltaan ajatusta maan keskeisten olosuhteiden tuntemisesta ennen kansalaisuuden saamista. Vaadittavan yhteiskuntatiedon voisi osoittaa joko uudella kansalaisuuskokeella tai vaihtoehtoisesti ylioppilastutkinnolla.

Kansalaisuuskoe perustuisi sellaiseen valtakunnalliseen oppimateriaaliin, joka on laadittu käytettäväksi kuntien kotoutuja-asiakkaille järjestettävässä yhteiskuntaorientaatiossa. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:n perusteella kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio, jonka sisältöön kuuluu tietoa mm. suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Yhteiskuntaorientaation sisällöstä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (576/2024). Yhteiskuntaorientaatiota varten laadittu oppimateriaaliin myötä kansalaisuuskokeen sisällöllä olisi vahva yhteys juuri sellaisiin toimiin, jotka on tarkoitettu kotoutumisen edistämiseen. Kansalaisuuskokeeseen valmistautumisella voisi siksi olla myönteistä vaikutusta kotoutumiseen.

Kansalaisuuskokeessa kysyttäisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kysymykset koskisivat keskeisiä ja perustavanlaatuisia tietoja näistä aiheista. Kokeessa ei testattaisi hyvin pieniä yksityiskohtia koskevien tietojen hallintaa, vaan kansalaisuutta varten olisi perusteltua edellyttää sellaisia yleisiä tietoja, joita voitaisiin pitää tarpeellisina tulevalle Suomen kansalaiselle. Kansalaisuuskokeen kysymykset kattaisivat sellaisia aiheita kuin suomalaisen yhteiskunnan arvot ja keskeinen lainsäädäntö sekä perus- ja ihmisoikeudet. Kokeessa voisi olla oppimateriaalin tietoja koskevia kysymyksiä myös esimerkiksi yhdenvertaisuudesta, sukupuolten tasa-arvosta sekä Suomen historiasta ja kulttuurista.

Myönteinen vaikutus kotoutumiseen olisi myös ylioppilastutkinnon suorittamisella, joka olisi toinen mahdollinen tapa yhteiskuntatiedon osoittamiseen. Ylioppilastutkinto suoritetaan mm. yhteiskuntaopin opintoja sisältävän lukiokoulutuksen lopuksi. Lukion yhteiskuntaopin tarkoituksena on syventää opiskelijan käsitystä ympäröivästä yhteiskunnasta ja antaa hänelle valmiuksia kasvaa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneeksi aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Lukion yhteiskuntaopin arvopohjassa korostuvat demokratian peruslähtökohdat, mukaan lukien tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Tällaista yhteiskuntaopin sisältöä voidaan pitää erityisen sopivana siitä näkökulmasta, että osa perustuslain mukaisista poliittisista oikeuksista liittyy nimenomaan Suomen kansalaisuuteen.

Uusi yhteiskuntatietoedellytys olisi joiltakin osin samankaltainen kansalaisuuteen liittyvä kannustin kuin jo olemassa oleva kielitaitoedellytys. Kansalaisuuskokeen voisi käytännössä suorittaa silloin, kun kokisi itse olevansa siihen valmis. Kielitaidon ja jatkossa myös yhteiskuntatiedon osoittamisen ajankohta vaikuttaisi osaltaan siihen, milloin kansalaisuuden voisi saada. Tästä näkökulmasta uusi yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskoe sisältäisivät kotoutumisen kannalta myönteistä kannustinvaikutusta.

4.2.5 Vaikutukset turvallisuuteen

Asumisajan muutosten yhteydessä arvioitiin, että asumisajan pidentämisen myötä hakijasta voi olla käytössä sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen voi kestää kauemmin. Asumisajan muutosten vaikutus kansalliseen turvallisuuteen arvioitiin tältä osin myönteiseksi.

Kansalaisuuslain muutosten toisessakin vaiheessa tehtiin turvallisuuteen vaikuttavia muutoksia. Hakemusmenettelyyn jo aiemmin sovellettuja säännöksiä laajennettiin myös ilmoitusmenettelyyn siten, että kansallinen turvallisuus huomioidaan sekä hakemus- että ilmoitusmenettelyssä. Selvitettyä henkilöllisyyttä koskeviin säännöksiin tehtiin puolestaan sellainen muutos, jonka tarkoituksena on osaltaan kannustaa hakijoita henkilöllisyyttä koskevan asiakirjanäytön esittämiseen. Lisäksi tehtiin muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Ehdotettavien muutosten myötä kansalaisuuden menettämisestä voidaan päättää jonkin verran aiempaa laajemmin, jos henkilö on syyllistymällä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen vakavasti vaarantanut Suomen elintärkeitä etuja. Näillä kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen tehdyillä muutoksilla arvioitiin olevan myönteisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaistamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä uuden kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Ehdotettavan edellytyksen myötä kansalaisuuden saamista varten vaadittaisiin yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamista. Jotta Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella, hakijan olisi pitänyt osoittaa hankkineensa perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Uusi edellytys täydentäisi kansalaistamiselle voimassa olevassa laissa säädettyjä edellytyksiä ja ilmentäisi osaltaan ajatusta maan keskeisten olosuhteiden tuntemisesta ennen kansalaisuuden saamista. Yhteiskuntaa koskevan tiedon edellyttämällä voi olla välillisesti myönteistä vaikutusta myös turvallisuuteen. Kansalaisuuskokeen suorittamista varten olisi perehdyttävä yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin sisältöihin ja valmistauduttava vastaamaan kysymyksiin mm. Suomen keskeisestä lainsäädännöstä.

4.2.6 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen

Asumisajan muutosten ei arvioitu vaikuttavan sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen. Vuonna 2022 naisten osuus kaikista kansalaistetuista oli 55 % ja miesten 45 %. Asumisajan pidentämisen ei arvioitu vaikuttavan esimerkiksi erityisesti miehiin tai naisiin.

Toimeentuloedellytyksen tai muiden toisessa vaiheessa tehtyjen muutosten ei niin ikään arvioitu vaikuttavan erityisesti miehiin tai naisiin. Hallituksen esityksessä (HE 19/2025 vp, s. 45–46) todettiin työllisyyttä ja koulutusta koskevien tietojen perusteella, että näihin liittyvä sukupuolten välinen ero kaventuu Suomessa asuttujen vuosien aikana. Miehet osallistuvat työhön tai koulutukseen naisia enemmän erityisesti ensimmäisten Suomessa vietettyjen vuosien aikana, mutta naisilla työllisten osuuden kasvu on kuitenkin huomattavan nopeaa. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 % naisista on työllisiä, mikä on enää 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin miehillä. Kymmenen Suomessa asutun vuoden jälkeen taas tutkintoon johtavassa

koulutuksessa olevien naisten osuus on miehiä suurempi. Turvaton toimeentulon vaatimuksen ei sen vuoksi arvioitu vaikuttavan sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen, kun otettiin huomioon, että toimeentuloedellytyksen tarkastelujakso ajoittuu kansalaistamista välittömästi edeltäviin kahteen vuoteen.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaistamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä uuden kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Yhteiskuntatietoedellytys koskisi lähtökohtaisesti kaikkia kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneita työikäisiä. Vaadittavan yhteiskuntatiedon voisi kansalaisuutta varten osoittaa joko ylioppilastutkinnolla tai erityisellä kansalaisuuskokeella. Kansalaisuuskoe perustuisi kuntien kotoutuja-asiakkaiden yhteiskuntaorientaatiota varten laadittuun oppimateriaaliin. Kansalaisuuskokeessa testattaisiin yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin sisältyviä keskeisiä tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kansalaisuuskoe olisi sama miehille ja naisille. Tarkoituksena olisi se, että kaikilla 18–64-vuotiailla olisi mahdollisuus kansalaisuuskokeen suorittamiseen sukupuolesta riippumatta. Kansalaisuuskokeen kysymysten aiheisiin kuuluisi mm. yksilön oikeudet ja velvollisuudet sekä sukupuolten tasa-arvo. Kansalaisuuskokeeseen valmistautumisella ja siihen käytettävään yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin perehtymisellä voisi siten olla välillisesti myönteistä vaikutusta sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Kunnan kotoutuja-asiakkaina yhteiskuntaorientaatioon osallistuneet olisivat käytännössä tutustuneet kansalaisuuskokeen aiheisiin osittain myös jo ennen kansalaisuuskokeeseen valmistautumista. Yhteiskuntaorientaatioon otetaan mukaan mm. kotivanhempia, millä pyritään vahvistamaan kotona lapsia hoitavien vanhempien ja etenkin naisten kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kansalaisuuskokeen perustuminen yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin voi siksi jonkin verran edistää naisten mahdollisuuksia kokeen suorittamiseen ja vaikuttaa siten myönteisesti sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

4.2.7 Vaikutukset eri ihmisryhmiin

Alla tarkastellaan esityksen vaikutuksia ihmisryhmittäin. Nämä ryhmät voivat olla myös osittain päällekkäisiä.

4.2.7.1 Vaikutukset perheisiin ja lapsiin

Asumisajan pidentämisen arvioitiin vaikuttavan lapsiin erityisesti sitä kautta, että lapset saavat kansalaisuuden useimmiten kanssahakijoina yhdessä huoltajansa kanssa. Vuonna 2022 lasten osuus kaikista kansalaistetuista oli noin 28 %. Suomen kansalaisten puolisoiden osuus vuonna 2022 kansalaistetuista henkilöistä oli noin 13 %. Asumisaikaan hyväksyttäviä ulkomaanpäiviä vähennettiin, minkä arvioitiin voivan vaikuttaa joissakin tilanteissa toisen vanhemman taustamaahan matkustamiseen tai kansalaisuuden saamiseen. Säännösten arvioitiin kuitenkin yhä mahdollistavan sekä kansalaisuuden saamisen että sellaisia ulkomaanmatkoja toisen vanhemman taustamaahan, joilla on merkitystä lapsen identiteetin ja kielitaidon sekä sukulaisuussuhteiden kannalta.

Seuraavassa vaiheessa tehtiin muutoksia mm. kansalaisuutta varten vaadittavaan toimeentuloon. Turvaton toimeentulon vaatimuksesta seurasi, että pääasiassa työttömyysetuudella tai toimeentulotuella elävä henkilö ei lähtökohtaisesti voi saada kansalaisuutta. Muutosten arvioitiin vaikuttavan työttöminä olevien vanhempien koko perheen mahdollisuuksiin saada kansalaisuus. Jos työttömänä oleva vanhempi ei täytä toimeentuloedellytystä ja hänen hakemukseensa tehdään kielteinen päätös, eivät kanssahakijoina olevat lapsetkaan saa Suomen kansalaisuutta.

Olennaiseksi muodostuu se, onko hakijana oleva lasten huoltaja saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Toimeentuloedellytys voi täyttyä myös siten, että hakija saisi toimeentulonsa puolisonsa työskentelyn tai yritystoiminnan perusteella, jos hänen ei itse ole tarvinnut turvautua työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen muuten kuin tilapäisesti.

Tässä esityksessä ehdotetaan uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä yhteiskuntatiedon osoittamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Nämä muutokset koskisivat ennen kaikkea aikuisia työikäisiä henkilöitä. Kansalaisuuskoe vaikuttaisi siten lasten kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen välillisesti sitä kautta, että lapset voisivat lähtökohtaisesti saada kansalaisuuden yhdessä vanhempansa kanssa vain, jos vanhempi olisi ensin läpäissyt kansalaisuuskokeen.

Uusi yhteiskuntatietoedellytys ja siihen liittyvä kansalaisuuskoe eivät koskisi lapsia eli alle 18-vuotiaita henkilöitä. Vanhempansa kansalaisuushakemuksen yhteydessä kanssahakijana olevalta lapselta ei edellytettäisi yhteiskuntatiedon osoittamista. Hakijana olevalla lapsella (24 §) ei niin ikään olisi yhteiskuntatietoedellytystä. Yhteiskuntatietoedellytys koskisi sen sijaan kanssahakijan vanhempaa. Edellytyksen täyttymisen voisi ehdotuksen mukaan osoittaa kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla. Lähtökohtana säilyisi edelleenkin se, että hakijan olisi täytettävä kansalaistamisen edellytykset, jotta hän ja hänen mahdolliset kanssahakijansa voisivat saada kansalaisuuden.

Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia 18 vuoden täyttämiseen asti. Lapset eli alle 18-vuotiaat käyvät siten vielä koulua, minkä vuoksi heiltä ei olisi tarpeen vaatia erillisen kansalaisuuskokeen suorittamista. Toisaalta voidaan myös pitää lapsen edun mukaisena, että hänen vanhemmallaan on perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Ehdotettavien muutosten myötä näiden tietojen osoittamista edellytettäisiin jatkossa lähtökohtaisesti kaikilta työikäisiltä aikuisilta, jotta kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella. Myös kansalaisuutta itselleen ja lapsilleen hakevien vanhempien olisi siten osoitettava kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla, että he ovat hankkineet keskeiset tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta.

Maahanmuuttovirasto voisi ehdotuksen mukaan myöntää hakijana olevalle vanhemmalle kansalaisuuskokeen suorittamiseen sellaisia erityisjärjestelyjä, joita tämä tarvitsisi mm. vammaisuutensa perusteella. Lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa mm. sellaisen vammaisuuden perusteella, joka pitkäaikaisesti estäisi hakijaa täyttämästä edellytystä. Yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskoe eivät siten muodostuisi esteeksi lapsen kansalaisuuden saamiselle hänen vanhempansa vammaisuuden vuoksi.

4.2.7.2 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin

Kansainvälistä suojelua saavien asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisen arvioitiin vaikuttavan siten, että eräiltä hakijoilta vaadittava asumisaika kaksinkertaistuisi, ellei käsillä olisi joitakin muita perusteita asumisajasta poikkeamiseen. Kansainväliseen suojeluun liittyvän poikkeuksen poistamisen lisäksi lakia muutettiin siten, että turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kulunutta aikaa ei enää lasketa mukaan asumisaikaan, ja tämän muutoksen arvioitiin koskevan vuosittain jonkin verran yli tuhatta henkilöä. Lakia muutettiin kuitenkin myös siten, että kansalaisuushakemus on lähtökohtaisesti käsiteltävä vuoden kuluessa, jos hakija on kansainvälistä suojelua saava tai kansalaisuudeton henkilö. Uuden lakisääteisen enimmäisajan arvioitiin vaikuttavan tällaiseen hakijaan siten, että kansalaisuushakemuksen käsittelyaika olisi käytännössä noin vuoden lyhyempi.

Asumisajan muutosten jälkeen kansalaisuuslakia muutettiin mm. siten, että kansalaistamiselle lisättiin uudenlainen toimeentuloedellytys. Se koskee lähtökohtaisesti myös kansainvälistä suojelua saavia ja kansalaisuudettomia hakijoita. Muutoksessa huomioitiin, ettei kaikilla kansalaisuuden hakijoilla ole ollut aiemmassa vaiheessa toimeentuloedellytystä. Turvaton toimeentulon tarkastelujaksona on kansalaistamista edeltävät kaksi vuotta. Suomessa asumisen aikana työllistyminen vaikuttaa myös kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuuden saamiseen. Työttömänä olevan henkilön on puolestaan jatkossa vaikeampi saada Suomen kansalaisuus, koska toimeentuloedellytys ei täyty, jos hakija on viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamiselle lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoedellytys, minkä lisäksi otettaisiin käyttöön yhteiskuntatiedon osoittamiseen tarkoitettu kansalaisuuskoe. Yhteiskuntatietoedellytys koskisi lähtökohtaisesti kaikkia työikäisiä aikuisia, myös kansainvälistä suojelua saavia ja kansalaisuudettomia. Edellytyksen täyttymisen voisi osoittaa ylioppilastutkinnolla tai kansalaisuuskokeella. Kansalaisuuskokeen kysymykset perustuisivat kotoutumislain mukaista yhteiskuntaorientaatiota varten laadittuun oppimateriaaliin. Tästä näkökulmasta on olennaista, että mm. kiintiöpakolaisen tai kansainvälistä suojelua saavan henkilön kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia yhteiskuntaorientaatioon osallistumisesta. Yhteiskuntaorientaatioon osallistuneet olisivat käytännössä tutustuneet kansalaisuuskokeen aiheisiin osittain myös jo ennen kansalaisuuskokeeseen valmistautumista. Yhteiskuntaorientaatioon osallistuminen voi siten osaltaan edistää mm. kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuuksia kokeen suorittamiseen.

4.2.7.3 Vaikutukset kansainvälisiin osajiin

Asumisajan muutosten yhteydessä arvioitiin, että asumisajan pidentäminen saattaa jonkin verran vähentää Suomen vetovoimaa sellaisille ulkomaalaisille henkilöille, jotka tekevät asiantuntijatyötä. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä arvioitiin olevan merkitystä erityisesti työnsä vuoksi paljon matkustaville. Asumisajan muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvää asettumista Suomeen, mutta maan vetovoimaisuuteen vaikuttavat muutkin seikat kuin mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen, esimerkiksi uramahdollisuudet ja yhteiskunnan perheystävällisyys. Asumisajan pidentämisellä ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentämisellä voi olla vaikutusta myös ulkomaalaisten opiskelijoiden suunnitelmiin, mutta säännösten arvioitiin muutosten jälkeenkin mahdollistavan yhä opiskelijavaihdon ja kansalaisuuden hakemisen yhdistämisen.

Kansalaisuuslain muutosten toisen vaiheen yhteydessä tarkasteltiin erityisesti uuden toimeentuloedellytyksen vaikutusta (HE 19/2025 vp, s. 48–49). Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä toimivan Datahuoneen toteuttaman selvityksen perusteella arvioitiin, että muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta siihen, miten Suomeen työnteon perusteella tulleet henkilöt jatkossa täyttäisivät toimeentuloedellytyksen.

Tässä esityksessä ehdotetaan uutta yhteiskuntatietoedellytystä ja kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Myös useassa muussa maassa edellytetään kansalaisuuden saamista varten joko kansalaisuuskokeen suorittamista tai muutoin vastaavien tietojen osoittamista esimerkiksi suoritettulla koulutuksella. Kansalaisuuskokeet sisältävät yleensä erilaisia yhteiskuntaa koskevia kysymyksiä. Voidaan arvioida, että kansalaisuuskoe ei muodostuisi merkittäväksi esteeksi Suomessa asiantuntijatyötä tekevien henkilöiden kansalaisuuden saamiselle. Kansalaistaminen edellyttää nykyisinkin tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista.

Yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin lisäksi poiketa siinä tapauksessa, että hakija olisi suorittanut suomen- tai ruotsinkielisen korkeakoulututkinnon, jolloin häneltä ei vaadittaisi kansalaisuuskokeen suorittamista. Poikkeuksen tarkoituksena olisi lisätä Suomen pitovoimaa korkeakoulututkinnon suorittaneita kohtaan.

4.2.7.4 Vaikutukset ulkosuomalaisiin ja paluumuuttajiin

Kansalaisuutta varten vaadittavan asumisajan pidentämisellä arvioitiin saattavan olla välillistä vaikutusta paluumuuton houkuttelevuuteen sekä ulkosuomalaisten että heidän perheenjäsentensä kannalta. Ulkosuomalaisille ja paluumuuttajille keskeisiä ovat kuitenkin myös esimerkiksi perheenjäsenten maahantulon ja oleskelulupaan liittyvät kysymykset.

Seuraavassa vaiheessa tehtiin muutoksia eräisiin muihin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, kuten toimeentuloedellytykseen, ja kansalaisuuden menettämiseen. Muutoksilla ei arvioitu olevan sellaisenaan vaikutusta ulkosuomalaisten ja heidän perheidensä Suomeen muuttamiseen.

Tässä esityksessä ehdotettavalla yhteiskuntatietoedellytyksellä ja kansalaisuuskokeella ei niin ikään ole todennäköisesti ratkaisevaa merkitystä muuttopäätökselle. Kansalaistamisen edellytysten yleinen tiukentaminen voi kuitenkin osaltaan vaikuttaa ulkosuomalaisten ja heidän perheidensä muuttosuunnitelmiin.

4.2.7.5 Vaikutukset pitkäaikaisesti sairaisiin tai vammaisiin henkilöihin

Kansalaisuuslain muutosten edellisessä vaiheessa kansalaistamiselle mm. lisättiin uudenlainen toimeentuloedellytys. Muutoksen vaikutuksia arvioitaessa todettiin, että esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeestä toimeentulonsa saava henkilö täyttää myös uuden edellytyksen. Myös esimerkiksi vammaistukea saava henkilö voi täyttää edellytyksen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan lisäksi poiketa sillä perusteella, että hakija on pitkäaikaisesti sairas tai hänellä on sellainen vamma, joka estää edellytyksen täyttämisen pitkäaikaisesti.

Tässä esityksessä ehdotetaan uutta yhteiskuntatietoedellytystä ja yhteiskuntatiedon osoittamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Kansalaisuuskokeen suorittamiseen voitaisiin myöntää erityisjärjestelyjä esimerkiksi vammaisuuden perusteella. Erityisjärjestelyjen tarkoituksena olisi se, että sellaiset asiat kuin sairaus, vamma tai lukemisen ja kirjoittamisen erityysvaikeus eivät muodostuisi esteeksi kokeen suorittamiselle. Erityisjärjestelyillä turvattaisiin kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneille yhdenvertaiset ja kohtuulliset mahdollisuudet kansalaisuuskokeen suorittamiseen ja siten myös kansalaisuuden saamiseen.

Päätöksen mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntämisestä tekisi Maahanmuuttovirasto. Erityisjärjestelynä voitaisiin myöntää esimerkiksi lisäaikaa kokeen suorittamiseen tai mahdollisuus kokeen suorittamiseen erillisessä koetilassa. Erityisjärjestelyt voisivat liittyä myös sähköisen kokeen erityispiirteisiin ja sisältää esimerkiksi mahdollisuuden käyttää suurempaa näyttöä tai suurentaa kirjasinkokoa. Maahanmuuttoviraston myöntämien erityisjärjestelyjen toteuttamisesta huolehtisivat ne toimijat, joiden kanssa Maahanmuuttovirasto olisi sopinut koetilaisuuksien järjestämisestä.

Lähtökohtana olisi siten edellytettävän yhteiskuntatiedon osoittaminen tarvittaessa erityisjärjestelyjen avulla. Yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin kuitenkin poiketa silloin, kun kansalaisuuskokeen suorittamista ei esimerkiksi vammaisuuden vuoksi voitaisi kohtuudella edellyttää erityisjärjestelyjenkään avulla. Poikkeamismahdollisuudella varmistettaisiin se, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta yhteiskuntatietoedellytystä.

Yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että poikkeamiselle olisi sellainen hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvä peruste, jonka vuoksi hän ei pysyisi osoittamaan edellytyksen täyttymistä. Tarkoituksena olisi kattaa laajasti kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen tai psyykkinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pitkäaikaisesti alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella odottaa täyttävän yhteiskuntatietoedellytystä. Terveydentilaan liittyvässä syyssä voisi olla kyse esimerkiksi psyykkisestä tai fyysisestä kroonisesta sairaudesta, kehitysvammasta tai -häiriöstä, neuropsykiatrisesta häiriöstä, CP-vammasta tai ulkoisen tekijän aiheuttamasta pitkäaikaisesta vammasta. Jos hakija pyytäisi hakemuksessaan poikkeamaan yhteiskuntatietoedellytyksestä terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvistä syistä, hänen olisi esitettävä pyyntönsä tueksi selvitystä sairaudestaan, vammastaan tai muusta terveydentilaan liittyvästä seikasta, johon hän vetoaisi.

4.2.8 Kokoavia huomioita kansalaisuutta koskevien muutosten yhteisvaikutuksista

Kansalaisuuslain muutosten valmistelulle on asetettu kaikkiaan kolme eri hanketta. Kokonaisuuteen kuuluu asumisajan pidentämisen lisäksi muita tiukennuksia kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, mukaan lukien uudenlainen toimeentuloedellytys. Edellisessä vaiheessa tehtiin eräitä muutoksia myös kansalaisuuden menettämiseen. Tässä esityksessä ehdotetaan puolestaan uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä uuden kansalaisuuskokeen käyttöönottoa.

Kansalaistamisen edellytysten muutokset vaikuttavat laajasti kansalaisuuden hakijoihin ja kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Vuonna 2024 kansalaisuushakemuksen teki yhteensä 17 063 henkilöä (vuonna 2023 yhteensä 18 296 henkilöä). Kansalaisuus myönnettiin vuonna 2024 hakemuksesta yhteensä 12 417 henkilölle (vuonna 2023 yhteensä 11 594 henkilölle). Kansalaisuuden menettämistä koskevien asioiden määrä on ollut huomattavasti pienempi, ja kansalaisuuden menettämiseen tehdyt muutokset koskevat käytännössä pientä henkilömäärää.

Asumisajan ja muiden muutosten yhteydessä on jo arvioitu alustavasti kansalaistamisen eri edellytysten tiukentamisen yhteisvaikutuksia. Eri edellytysten tiukentamisesta ei välttämättä seuraa sitä, että kansalaisuushakemuksiin tehtäisiin selvästi aiempaa enemmän kielteisiä päätöksiä. Eri muutokset voivat kuitenkin vaikuttaa siten, että hakemuksia tehdään aiempaa vähemmän, jos mahdolliset hakijat muutosten tultua voimaan arvioivat, että he eivät täytä kansalaistamisen edellytyksiä.

Kansalaisuuslain muutosten edellisessä vaiheessa voimaan tullut toimeentuloedellytys eroaa merkittävästi aiemmasta sääntelystä. Työttömyys voi vaikuttaa kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen aiempaa huomattavasti enemmän, koska toimeentuloedellytys ei täyty, jos hakija on turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yli kolmen kuukauden ajan viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen edellytyksiin lisättäisiin vaatimus yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamisesta. Käytännössä kyse olisi suomalaisen yhteiskunnan toimintaa sekä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista perustiedoista. Nämä tiedot voisi uuden kansalaisuuskokeen sijaan osoittaa myös suomeksi tai ruotsiksi suoritettulla ylioppilastutkinnolla. Kansalaisuuskokeen kysymykset perustuisivat kunnan kotoutuja-asiakkaille järjestettävää yhteiskuntaorientaatiota varten laadittuun oppimateriaaliin. Kansalaisuuskoe olisi kirjallinen, ja siihen osallistuvan olisi valittava annetuista vaihtoehdoista oikeat vastaukset kysymyksiin. Tällaisen kansalaisuuskokeen suorittamista voitaisiin myös kansainvälisen vertailun valossa pitää kohtuullisena uutena vaatimuksena.

Uuden kansalaisuuskokeen käyttöönotosta seuraisi uusia tehtäviä etenkin Maahanmuuttovirastolle, joka vastaisi kansalaisuuskoejärjestelmän hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä.

Kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumista, kokeen suorittamista ja koetulosten rekisteröintiä varten tarvittaisiin yhteentoimiva tietojärjestelmäkokonaisuus, joka olisi niin ikään Maahanmuuttoviraston vastuulla. Kansalaisuuskokeen laatimisesta Maahanmuuttovirasto sopisi jonkin yliopiston kanssa. Koetilaisuuksien järjestämisestä virasto sopisi puolestaan esimerkiksi koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten ylläpitäjien kanssa. Kansalaisuuskoetta varten perustettaisiin myös poikkihallinnollinen asiantuntijatoimikunta tukemaan Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskokeen kehittämisessä. Kansalaisuuskokeen käyttöönotto edellyttäisi yhteensä 4,9 miljoonan euron alkuinvestointeja. Myöhemmin kansalaisuuskokeen kustannuksia olisi tarkoitus katata omakustannusperiaatteen mukaisesti koemaksuilla.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu

Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa selvittäneen työryhmän yhtenä keskeisenä tehtävänä oli tarkastella sitä, mikä olisioituksen mukaisin taho hallinnoimaan kansalaisuuskoetta. Kyse olisi kokonaan uudesta tehtävästä. Työryhmän selvityksessä tarkasteltiin erityisesti sellaisia viranomaistahoja, joilla on jollakin tavalla yhteyttä tutkintojen tai kokeiden järjestämiseen tai kansalaisuus- tai kotoutumisasioihin.

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona arvioitiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan soveltuvuutta kansalaisuuskokeen hallinnoimiseen. Kokeen laatiminen, ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttäisivät laajapohjaista pedagogiikan ja testauksen suunnittelun ja järjestämisen asiantuntemusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää koulutuspolitiikan suuntaviivat ja strategiset linjaukset sekä valmistelee koulutusta koskevan lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset. Keskeinen kansallinen toimija koulutuspolitiikan toimeenpanossa ja kehittämisessä on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Opetushallitus. Esimerkiksi kotoutumislain mukaisessa kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia kotoutumiskoulutuksen opetus-suunnitelman perusteita. Lisäksi Opetushallitus on ollut mukana päivittämässä ja kehittämässä yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia, joka olisi tarkoitettu käytettäväksi oppimateriaalina myös kansalaisuuskoetta varten.

Sen lisäksi, että Opetushallituksella olisi kansalaisuuskokeen laatimisen näkökulmasta hyödyllistä pedagogista asiantuntemusta, sillä olisi kokemusta erilaisten testien hallinnoimisesta. Kuten jaksossa 2.3.2.2 on todettu, Opetushallitus vastaa yleisen kielitutkintojärjestelmän hallinnoimisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Lisäksi se vastaa kotoutumislain mukaisesta suomen ja ruotsin kielitaidon päätötestauksen toteuttamisesta. Siten Opetushallituksella olisi kokemusta ja asiantuntemusta testausjärjestelmän hallinnoimisesta ja hallinnointivastuuseen liittyvistä käytännön toimista. Kansalaisuuskokeen kysymysten laatiminen ja kehittäminen edellyttäisi kielen eri taitotasoa koskevaa asiantuntemusta, mikä olisi osaltaan puoltanut Opetushallitusta soveltuvana tahona hallinnoimaan kansalaisuuskoetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osalta on kuitenkin valmistelussa huomioitu erityisesti se, ettei kansalaisuuskoetta luonteeltaan tai käyttötarkoitukseltaan kuuluisi sen hallinnonalan ydinalueeseen. Siten on arvioitu, ettei kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu kokonaisuutena soveltuisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäväksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan asiantuntemusta voitaisiin kuitenkin hyödyntää kansalaisuuskokeen osalta siten, että kansalaisuuskoetta varten perustettavassa asiantuntijatoimikunnassa olisi jäsenenä myös tieteen ja koulutuksen asiantuntijoita. Tämä olisi tarpeen siksi, että kansalaisuuskokeen laatimisesta ja koetilaisuuksien järjestämisestä huolehtisivat ehdotuksen mukaan tieteen ja

koulutuksen alan toimijat. Jäsenten asiantuntijänäkemystään voitaisiin hyödyntää muun muassa koekysymysten toimivuuden analysoinnissa sekä koetilaisuuksien kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamisessa.

Yhtenä vaihtoehtona kokeen hallinnoinnista vastaavaksi toimijaksi oli esillä myös työ- ja elinkeinoministeriö ja sen hallinnonalalle kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluu muun muassa maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja työperäinen maahanmuutto. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumispolitiikan suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta, kotoutumiseen liittyvän lainsäädännön valmistelusta sekä kotoutumispolitiikan seurannasta ja arvioinnista. Ministeriö myös ohjaa alueellisia ELY-keskuksia. ELY-keskuksissa taas hoidetaan alueellisesti kotoutumisen edistämiseen, pakolaisten vastaanottoon, työvoiman maahanmuuttoon ja hyviin väestösuhteisiin liittyviä tehtäviä. ELY-keskukset tukevat ja tekevät yhteistyötä poikkihallinnollisesti maahanmuuton ja kotoutumisen parissa työskentelevien tahojen kanssa. ELY-keskukset vastaavat kotoutumisen edistämisen alueellisesta koordinaatiosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta.

Kansalaisuuskokeen tarkoitus olisi mitata henkilön kotoutumista yhteiskuntaan ja tietämystä yhteiskunnan perusperiaatteista ja säännöistä. Tämän voitaisiin osaltaan katsoa puoltavan selkeää ratkaisua, jossa hallinnointivastuussa olevalla taholla olisi vastuuta ja asiantuntemusta myös kotoutumisen edistämisestä. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että kotoutuminen ja siihen liittyvät toimet ajoittuvat Suomessa pikemminkin asumisen alkuvaiheeseen, kun taas Suomen kansalaisuuden saamiseen liittyvää yhteiskuntaosaamista testattaisiin mahdollisesti vasta useamman vuoden kuluttua kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Kaikki kansalaisuuden hakijat eivät myöskään osallistu kotoutumiskoulutukseen, minkä lisäksi kansalaisuuskokeen suorittaminen edellyttäisi käytännössä sitä, että henkilö perehtyy kokeessa mitattaviin asioihin myös mahdollisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen, kun kansalaisuuden hakeminen tulee ajankohtaisemmaksi. Siten ei olisi välttämätöntä, että kansalaisuuskokeen hallinnoimisesta vastaisi sama taho, joka vastaa myös kotoutumiseen liittyvistä toimista.

Myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan asiantuntemusta olisi kuitenkin perusteltua hyödyntää kansalaisuuskokeen asiantuntijatoimikunnassa. Tässä esityksessä ehdotetaan, että asiantuntijatoimikunnan varapuheenjohtaja edustaisi kotoutumisen asiantuntemusta. Kansalaisuuskokeen kannalta keskeistä asiantuntemusta olisi esimerkiksi työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella, joka vastaa kansalaisuuskoettakin varten käytettävän yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin ylläpidosta.

Työryhmän selvityksessä olivat lisäksi yhtenä vaihtoehtona kunnat. Kunnilla on opetukseen ja kokeisiin liittyvää asiantuntemusta, koska kunnat vastaavat muun muassa perusopetuksesta ja aikuisten perusopetuksesta. Lisäksi kunnilla on vastuu kotoutumisen edistämisestä paikallistasolla. Tähän kuuluu muun ohella se, että kotoutumislain mukaan kuntien tulee järjestää yhteiskuntaorientaatiota kotoutuja-asiakkaille heidän äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamillaan kielillä. Kuntia on Suomessa huomattava lukumäärä, ja esimerkiksi yhteiskuntaorientaatiota ei ole järjestetty kaikissa kunnissa, kun taas joillain alueilla kunnat ovat hankemuotoisesti pilotoineet yhteiskuntaorientaation järjestämisen yhteistyönä. Muun muassa resurssien ja kansalaisuutta hakevien yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaisempaa, että kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu olisi valtakunnallisesti keskitetty, eikä kokeen järjestäminen siten riippuisi yksittäisen kunnan mahdollisuuksista ja esimerkiksi resursseista.

Tässä esityksessä päädyttiin ehdottamaan, että kansalaisuuskoetta hallinnoisi Maahanmuuttovirasto. Tehtävä liittyisi kansalaisuuden hakemisen yhteydessä arvioitavaan yhteiskuntatietoedellytykseen, ja kokeen tulos vaikuttaisi suoraan yksilön mahdollisuuteen saada Suomen

kansalaisuus. Kansalaisuuskokeella olisi siten keskeinen merkitys kansalaisuusprosessissa, minkä vuoksi sen hallinnointi kuuluisi luontevasti samalle viranomaiselle, joka jo vastaa koko prosessista. Maahanmuuttovirasto tarvitsisi kokeen tulosta kansalaisuushakemusten käsittelyssä, joten se hyötyisi suoraan kokeen tehokkaasta ja sujuvasta toteutuksesta. Hallinnollinen kokonaisuus säilyisi selkeänä ja toimivana, kun vastuu kokeen hallinnoimisesta kuuluisi sille viranomaiselle, jolla olisi muiden tehtäviensä perusteella tarvetta kokeen tulosten hyödyntämiseen.

5.1.2 Kansalaisuuskokeen sisältö ja toteutustapa

Sisäministeriön kansalaisuuskoetta koskevan selvityksen pohjalta esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että kustannustehokkain ja tarkoituksenmukaisin tapa yhteiskuntaosaamisen testaamiseen olisi digitaalinen monivalintakoe, joka suoritettaisiin suomen tai ruotsin kielellä. Kansalaisuuskokeen tarkoituksena on mitata kotoutumista, ja osana kotoutumista voidaan pitää myös kykyä toimia yhteiskunnassa, jossa kirjallinen viestintä ja digitaalinen asiointi kuuluvat keskeisesti arkeen ja viranomaispalveluihin. Digitalisaation myötä yhä useammat yhteiskunnan palvelut ovat siirtyneet verkkoon, ja suomalaisessa yhteiskunnassa toimiminen edellyttää perustason digiosaamista.

Työryhmän selvityksessä tarkasteltiin myös muita toteutustapoja liittyen kokeen kieleen ja koemuodon valintaan sekä näiden vaikutusta kokeen toimivuuteen yhteiskuntaa koskevan tiedon mittaavälteenä. Koska kansalaistamisen edellytyksenä on jo kielitaitovaatimus, kansalaisuuskokeella tulisi arvioida nimenomaan yhteiskuntaosaamista eikä esimerkiksi kielitaitoa tai kirjoitustaitoa.

Kokeen kieli voi osaltaan vaikuttaa siihen, kuinka hyvin henkilö ymmärtää kokeeseen valmistautumisessa käytettävän oppimateriaalin tekstin ja koekysymykset. Työryhmän selvityksessä tarkasteltiin yhtenä vaihtoehtona mahdollisuutta suorittaa koe osallistujan omalla äidinkielellä. Mahdollisuus oman äidinkielen käyttöön voisi joissain tilanteissa parantaa osallistujan mahdollisuuksia osoittaa nimenomaisesti yhteiskuntaosaamista, erityisesti silloin, kun hänen suomen tai ruotsin kielen taitonsa olisi rajallinen. Käytännössä tällainen ratkaisu edellyttäisi kuitenkin runsaasti mm. taloudellisia resursseja, sillä Suomessa asuvilla ulkomaalaisilla on useita eri äidinkieliä.³³ Kaikkien kielten huomioiminen ei todennäköisesti olisi mahdollista, jolloin jouduttaisiin valitsemaan rajatumpi määrä kieliä eikä kaikilla olisi mahdollisuutta suorittaa koetta omalla äidinkielellään.

Koemuotoja tarkasteltaessa yhtenä toteutusvaihtoehtona oli sellainen kirjallisesti suoritettava paperinen tai digitaalinen koe, jossa olisi avoimia kysymyksiä. Tämä koemuoto voisi sinänsä soveltua mittaamaan perustietoja suomalaisesta yhteiskunnasta. Avoimet kysymykset edellyttäisivät kokeeseen osallistuvilta kuitenkin aktiivista kirjallista kielitaitoa, mikä voisi osaltaan vaikuttaa kokeeseen osallistuvien mahdollisuuksiin osoittaa osaamistaan. Avointen kirjallisten vastausten arviointi edellyttäisi myös erityistä arvioijaverkostoa, mikä lisäisi kansalaisuuskokeen toteutuksen kustannuksia ja hidastaisi koesuoritusten tulosten selville saamista. Koeksuoritusten arvioinnissa ei voitaisi tällaisessa toteutustavassa hyödyntää digitalisaatiota samalla tavalla kuin monivalinta- ja väittämäkysymyksissä.

³³ Suomessa on vieraskielisiä yhteensä 610 148. Kymmenen suurinta kieliryhmää ovat venäjä, viro, arabia, ukraina, englanti, somali, farsi, kiina, albania, kurdi. Suomi lukuina 2025, Tilastokeskus, s. 8.

Eräänä kansalaisuuskokeen toteuttamisen vaihtoehtona tarkasteltiin myös suullista haastattelua, jonka avulla olisi osaltaan mahdollista saada kuvaa kokeeseen osallistujan kotoutumisesta. Haastattelu voisi soveltua koemuotona erityisesti sellaisille henkilöille, joiden luku- ja kirjoitustaito on jäänyt heikommaksi. Suullisina haastatteluina toteutettu kansalaisuuskoe vaatisi kuitenkin mm. tehtävään koulutettuja haastattelijoita ja vakioidun arviointimenettelyn haastattelujen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Tällainen toteutustapa olisi sen vuoksi omiaan lisäämään kansalaisuuskokeen kustannuksia merkittävästi. Tässä esityksessä päädyttiin siten ehdottamaan, että kansalaisuuskoe suoritettaisiin kirjallisesti sähköisenä kokeena, jota varten voitaisiin tarvittaessa myöntää erityisjärjestelyjä mm. vammaisuuden perusteella.

5.1.3 Yhteiskuntatiedon osoittamisen tavat

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen edellytyksiin lisättäisiin yhteiskuntaosaamista koskeva vaatimus, jonka täyttyminen voitaisiin osoittaa ennen kaikkea kansalaisuuskokeella. Yhteiskuntatietoedellytyksen tavoitteena olisi varmistaa, että kansalaisuuden hakija olisi kotoutunut onnistuneesti suomalaiseen yhteiskuntaan ja kykenisi toimimaan maassa Suomen kansalaisena. Kansalaisuuskokeen avulla voitaisiin arvioida sitä, tuntee kokeen suorittaja suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteita, arvoja ja keskeistä lainsäädäntöä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä Suomen historiaa ja kulttuuria.

Sisäministeriön työryhmän selvityksen pohjalta esitystä valmisteltaessa tarkasteltiin erilaisia vaihtoehtoja, joissa kansalaisuuskokeen voisi korvata jo suoritettulla koulutuksella. Taustalla oli ajatus siitä, että kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneen ei tarvitsisi suorittaa erikseen kansalaisuuskoetta, jos hän olisi jo osoittanut riittävän yhteiskuntaosaamisen muulla tavoin. Tietyn koulutuksen rinnastamisella kansalaisuuskokeeseen voitaisiin välttää samanlaisten tietojen päällekkäistä testaamista. Rinnastamismahdollisuus vapauttaisi osan tulevista hakijoista uudesta kansalaisuuskokeesta ja vähentäisi osaltaan myös kansalaisuuden hakemiseen liittyviä kustannuksia.

Jokin koulutus voitaisiin rinnastaa kansalaisuuskokeeseen tietyin edellytyksin. Rinnastettavan koulutuksen tulisi sisällöltään vastata kansalaisuuskoetta. Koulutuksen pitäisi kattaa riittävän laajasti kansalaisuuskokeen keskeisiä aihealueita. Siihen pitäisi sisältyä yhteiskunnallisia opintoja, joissa käsiteltäisiin sellaisia aiheita kuin perus- ja ihmisoikeudet, suomalainen yhteiskunta, keskeinen lainsäädäntö sekä Suomen historia ja kulttuuri. Koulutuksen sisällön olisi perustuttava Suomessa noudatettavaan opetussuunnitelmaan.

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä opetukseen sisältyy yhteiskunnallisia aineita luvussa 2.2.3 kuvatulla tavalla. Sekä perusopetuksessa että lukiossa käsitellään osaltaan sellaisia aiheita, joita myös kansalaisuuskokeeseen sisältyisi. Ammatillisissa perustutkinnoissa on niin ikään pakollisina sellaisia tutkinnon osia, jotka liittyvät yhteiskunta- ja työelämäosaamiseen. Myös aikuisten perusopetuksessa käsitellään suomalaisen yhteiskunnan rakenteita. Eri koulutusten sisällöt eroavat kuitenkin toisistaan jonkin verran.

Erityisesti lukion yhteiskuntaopin sisällön voidaan katsoa vertautuvan kansalaisuuskokeen aihealueisiin. Lukion yhteiskuntaopin tarkoituksena on syventää opiskelijan käsitystä ympäröivästä yhteiskunnasta ja antaa hänelle valmiuksia kasvaa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneeksi aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Lukion yhteiskuntaopin arvopohjassa korostuvat demokratian peruslähtökohdat, mukaan lukien tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Tässä esityksessä ehdotetaan sen vuoksi, että lukiokoulutuksen päätteeksi suomen tai ruotsin kielellä suoritettava ylioppilastutkinto voitaisiin rinnastaa kansalaisuuskokeen hyväksyttyn suoritukseen.

5.1.4 Yhteiskuntatietoedellytyksen suhde kielitaitoedellytykseen

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen edellytykseksi lisättäisiin kokonaan uusi edellytys, jonka sisältönä olisi suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta. Yhteiskuntaosaaminen osoitettaisiin lähtökohtaisesti suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe. Tämä tarkoittaisi, että kielitaitoedellytys säilyisi yhä erillisenä kansalaistamisen edellytyksenä, ja hakijan tulisi jatkossakin esittää selvitys kielitaidostaan ehdotetun yhteiskuntaosaamisen lisäksi. Valmistelun kuluessa on arvioitu myös muita vaihtoehtoja sille, miten yhteiskuntaosaamisen arviointi voitaisiin toteuttaa suhteessa kielitaitoedellytykseen.

Kansalaisuuskokeen käyttöönottoa koskevassa työryhmän selvityksessä arvioitiin yhtenä vaihtoehtona sellaista toteuttamistapaa, jossa yhteiskuntaosaamista koskeva edellytys olisi korvannut kielitaitoedellytyksen. Tällöin voimassa oleva kielitaitoedellytys kansalaistamisen edellytyksenä olisi jätetty pois. Tässä vaihtoehdossa kielitaitoa olisi mitattu ainoastaan kansalaisuuskokeen suorittamisella. Kansalaisuuskoe olisi tässäkin vaihtoehdossa suoritettu joko suomeksi tai ruotsiksi, jotta se olisi samalla osoittanut myös hakijan kielen osaamista.

Kyseisessä vaihtoehdossa hakijan ei olisi tarvinnut osoittaa erikseen kielitaitoa enää kansalaistamisvaiheessa, koska hänellä olisi joka tapauksessa ollut riittävä kielen osaamisen taso kansalaisuuskokeen suorittamiseksi hyväksytysti. Kotoutumiskoulutukseen sisältyy kielitaidon päättötötestaus, minkä lisäksi pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä on jatkossa erilaisia kielitaitovaatimuksia. Kansalaistamisen edellytykset eivät olisi lisääntyneet määrällisesti, ja kansalaistamista varten suoritettut kielitutkinnot olisivat vähentyneet. Tällä olisi voinut olla jossain määrin myönteisiä vaikutuksia myös viranomaisten toimintaan. Tähän nähden voitaisiin joiltain osin katsoa, ettei kielitaidon osoittaminen erikseen enää olisi ollut tarkoituksenmukaista kansalaistamisvaiheessa.

Toisaalta kaikki kansalaisuuden hakijat eivät suorita kotoutumiskoulutuksen päättötötestausta, ja osalle hakijoista on esimerkiksi myönnetty pysyvä oleskelulupa ilman kielitaitoedellytystä. Siten edellä kuvatussa vaihtoehdossa ei olisi välttämättä voitu olettaa, että hakijalla olisi ollut tietty taitotaso kielen eri osa-alueilla, joita esimerkiksi yleisellä kielitutkinnolla arvioidaan. Tässä vaihtoehdossa osallistujan kielitaitoa ei olisi arvioitu kovin laajasti tai tarkasti, koska kirjallisena suoritettava, monivalintakysymyksistä koostuva kansalaisuuskoe ei esimerkiksi mittaisi osallistujan taitoa tuottaa kieltä. Puhumisen, kirjoittamisen ja kuullun ymmärtämisen merkitys olisi kaventunut huomattavasti.

Lisäksi kahden hyvin erilaisen osaamisalueen, kielitaidon ja yhteiskuntatietouden osaamisen arvioinnin yhdistäminen olisi saattanut olla haastavaa. Kielitaidon arvioinnin pohjaksi on kehitetty esimerkiksi eurooppalainen kielitaidon arvioinnin viitekehys, ja kansalaistamista varten vaadittua kielitaitoa kuvataan erilaisten taitotasojen avulla. Yhteiskuntatiedon mittaamista varten ei ole kehitetty vastaavan kaltaista yleisesti vakiintunutta arviointikehystä. Siten kahta erilaista osaamisaluetta ei voitaisi yhdistää toisiinsa samassa arvioinnissa niin, että tuloksena olisi perusteltu yhteisarvio sekä kielitaidosta että yhteiskuntatiedon hallinnasta.

Vaikka korvaamalla kielitaitoedellytys yhteiskuntatietoedellytyksellä olisi sinänsä toteutettu tavoite uudenaikaisesta kansalaistamisen edellytyksestä, olisi kielen osaamisen merkitys kansalaistamisen edellytyksenä kaventunut tavalla, jonka ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista kansalaisuutta varten edellytettävän kotoutumisen näkökulmasta. Siten kielitaitoedellytyksen korvaamista yhteiskuntatietoedellytyksellä ei pidetty perusteltuna vaihtoehtona.

Toisessa arvioitavana olleessa vaihtoehdossa kielitaitoedellytys ja yhteiskuntaosaamisen edellytys olisi yhdistetty yhdeksi uudeksi kansalaistamisen edellytykseksi. Tällöin lakiin olisi lisätty

uusi edellytys, johon olisi sisältynyt sekä kielitaito että yhteiskuntaosaaminen. Kielitaitoedellytys ei olisi tässäkään vaihtoehdossa säilynyt erillisenä kansalaistamisen edellytyksenä. Edellytyksen täyttyminen olisi osoitettu kaksiosaisella kansalaisuuskokeella, joka olisi sisältänyt sekä kielitaitoa että yhteiskuntaosaamista mittaavat osiot. Koe olisi suoritettu joko suomen tai ruotsin kielellä, ja kielitaidon taso olisi voinut vastata voimassa olevan lain mukaista kielitaidon tasoa. Uuden edellytyksen täyttymiseen olisi vaadittu kokeen molempien osioiden hyväksyttyä suorittamista.

Uusi yhdistetty edellytys olisi vastannut esimerkiksi Ruotsissa suunniteltuja muutoksia, joiden myötä maan kansalaisuuden saaminen edellyttäisi kielitaidon ja yhteiskuntaosaamisen osoittamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeen suorittamista tai sitä, että hakija olisi suorittanut jonkin muun kansalaisuuskokeeseen rinnastettavan koulutuksen. Tässäkin vaihtoehdossa kansalaistamisen edellytysten määrä olisi säilynyt nykyisellään, kun voimassa olevan kielitaitoedellytyksen tilalle olisi tullut yhdistetty kielitaito- ja yhteiskuntatietoedellytys. Suomessa tilanne eroaa kuitenkin Ruotsista siten, että Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on jo kielitaitoedellytys, jonka täyttyminen osoitetaan vakiintuneesti mm. yleisellä kielitutkinnolla. Sen vuoksi Suomessa ei olisi enää tarpeen kehittää uudenlaista koejärjestelmää suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista varten.

Tässä esityksessä ehdotettavasta yhteiskuntatiedon osoittamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeesta seuraisi joka tapauksessa merkittävästi uusia tehtäviä Maahanmuuttovirastolle ja muille toimijoille. Kielitaidon arviointiin tarkoitettujen osioiden sisällyttäminen kansalaisuuskokeeseen tekisi uudesta koejärjestelmästä huomattavasti ehdotettua raskaamman. Yksinomaan yhteiskuntatiedon testaamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeen käyttöönotosta voidaan arvioida aiheutuvan selvästi vähemmän kustannuksia. Tämän esityksen ehdotuksia kansalaisuutta varten edellytettävästä yhteiskuntatiedosta ja sen osoittamiseen tarkoitettua kansalaisuuskokeesta voidaan tästä näkökulmasta pitää perusteltuina.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Alla oleva koonti muiden maiden kansalaisuuskokeista perustuu suurelta osin kansalaisuuskokeen käyttöönotosta tehtyyn työryhmän selvitykseen (s. 30–43) ja Euroopan muuttoliikeverkoston kautta toteutetun kyselyn vastauksiin³⁴.

Maan kielellä suoritettavalla kansalaisuuskokeella on yhteyttä myös siihen, minkä tasoista kielitaitoa kansalaisuutta varten vaaditaan. Alla tarkastelluissa maissa edellytetään yleensä sellaista kielitaitoa, joka on tasolla B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen (CEFR)³⁵ asteikolla. Asteikon B1-tasolla on kyse itsenäisestä kielenkäyttäjistä, joka kykenee kielitaidollaan selviytymään useimmista tilanteista kielialueella.

³⁴ Ad-Hoc Query on 2024.5 Citizenship tests as part of naturalisation process (https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5e80dc8e-541a-4514-a1ec-798d68ce185f_en).

³⁵ Euroopan neuvoston kehittämässä kielten oppimisen, opetuksen ja arvioinnin yleiseurooppalaisessa kehyksessä on määritelty ja kuvattu kuutta kielitaidon tasoa asteikolla A1–C2.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa ei ole vielä kielitaitoedellytystä eikä kansalaisuuskoetta, mutta näiden käyttöönottoa on selvitetty.³⁶ Kansalaisuutta varten vaadittava kielitaidon taso olisi kielen ymmärtämisessä B1 ja kielen tuottamisessa A2. Kielen tuottamisessa riittäisi siten alempi kielitaidon taso.³⁷ Kielen ymmärtäminen kattaisi tekstin ja kuullun ymmärtämisen ja kielen tuottaminen taas kirjoittamisen ja puhumisen.

Kansalaisuuskoe toteutettaisiin Ruotsissa digitaalisena kokeena. Kansalaisuuskokeen kysymykset koskisivat tietoja yhteiskunnasta, ja ne kattaisivat sellaisia aiheita kuin demokratia, maantiede, historia, perinteet, työmarkkinat ja ihmisoikeudet. Kansalaistamisen edellytyksiä koskevan uudemman selvityksen³⁸ mukaan kansalaisuuskokeen aiheisiin olisi lisättävä myös tiedotusvälineiden rooli yhteiskunnassa sekä lapsen oikeudet osana ihmisoikeuksia.

Kansalaisuuskokeen suorittamista edellytettäisiin Ruotsissa 16–66-vuotiailta. Kokeen suorittamisen lisäksi edellytyksen täyttymisen voisi osoittaa myös muilla tavoilla, kuten eräillä koulu- ja kurssitodistuksilla. Edellytyksestä voitaisiin poiketa mm. vammaisuuden perusteella.

Yleinen vastuu kokeen toteuttamisesta kuuluisi yliopisto- ja korkeakouluneuvostolle (Universitets- och högskolerådet, UHR).³⁹ Yliopisto- ja korkeakouluneuvosto vastaisi mm. kokeen kehittamisestä ja tuloksia koskevista päätöksistä. Opetusviraston vastuulla olisi puolestaan kokeen oppimateriaalina toimiva yhteiskuntaopin kirja, johon kokeen kysymykset perustuisivat. Kokeen osallistumismaksuksi on aiemmin suunniteltu 500 Ruotsin kruunua (45 euroa).

5.2.2 Norja

Norjan kansalaisuuden saaminen edellyttää B1-tasosta suullista kielitaitoa.

Kansalaisuuskoe on Norjassa digitaalinen monivalintakoe. Kokeen kysymykset perustuvat aikuisten maahanmuuttajien yhteiskuntaopin opetussuunnitelmaan. Oppimateriaali kokeeseen valmistautumista varten on saatavilla verkkosivuilla⁴⁰, joilla käsitellään mm. Norjan työmarkkinoita ja historiaa. Kansalaisuuskokeen 32 kysymyksestä on vastattava oikein vähintään 24 kysymykseen. Hyväksytty suoritus edellyttää siten sitä, että 75 % vastauksista on oikein.

Norjan kansalaisuuskoe koskee 16–67-vuotiaita. Kansalaisuuskokeen voi korvata norjan kielellä suoritetulla yhteiskuntatodistuksella, jota edellytetään mm. pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Norjan tai saamen kieltä ymmärtävät Pohjoismaan kansalaiset on vapautettu kieli- ja kansalaisuuskokeesta.

³⁶ Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2, https://www.regeringen.se/contentassets/b23619ff933047688f64b8f0051f0dfd/krav-pa-kunskaper-i-svenska-och-samhallskunskap-for-svenskt-medborgarskap-sou-20212_/).

³⁷ A2-tasolla on kyse perustason kielenkäytjästä, jonka kielitaito riittää sosiaaliseen kanssakäymiseen ja lyhyeen kerrontaan.

³⁸ Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1, <https://www.regeringen.se/contentassets/98678c2a40d64ccd9f16e6017923bbce/sou-20251-skarpta-krav-for-svenskt-medborgarskap.pdf>).

³⁹ <https://www.regeringen.se/contentassets/6b27b23246334f04bd7c1a173fe5d071/uppdrag-att-genom-fora-en-forstudie-i-fraga-om-medborgarskapsprov/>

⁴⁰ <https://samfunnskunnskap.no/en/index.html>

Kansalaisuuskoetta hallinnoi Norjassa koulutusvirasto (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse).⁴¹ Kansalaisuuskoee suoritetaan asuinkunnan koekeskuksessa, jossa osallistuja käyttää koekeskuksen tietokonetta. Kunnat päättävät kansalaisuuskokeen osallistumismaksun, joka vaihtelee 300–1800 Norjan kruunun (28–170 euron) välillä. Kokeen tulokseen voi hakea muutosta teknisen virheen vuoksi kolmen viikon kuluessa kokeen suorittamisesta.

5.2.3 Tanska

Tanskan kansalaisuutta varten vaadittava kielitaidon taso on B2⁴².

Kansalaisuuskokeen kysymykset koskevat Tanskan yhteiskuntaa, kulttuuria ja historiaa. Ko-keeseen valmistautumista varten on saatavilla oppikirja⁴³. Kokeessa on monivalintakysymyksiä ja lisäksi sellaisia kysymyksiä, joihin vastaus on kyllä tai ei. Kokeen 45 kysymyksestä on vas-tattava oikein vähintään 36:een. Hyväksyttävä suoritus edellyttää siten sitä, että 80 % vastauk-sista on oikein. Kysymyksistä viisi koskee yhteiskunnan arvoja, ja näihin kysymyksiin on oltava vähintään neljä oikeaa vastausta.

Alle 12-vuotiaat kansalaisuutta hakevat lapset on vapautettu kansalaisuuskokeen suorittami-sesta. Ruotsin- ja norjankieliset hakijat voivat esittää todistuksen ruotsin- tai norjankielisestä peruskoulusta. Kansalaisuuskokeen suorittamisesta voidaan poiketa sairauden tai alentuneen toimintakyvyn perusteella, jos henkilön ei voida kohtuudella odottaa suoriutuvan kokeesta.

Kokeen laatisemisesta huolehtii kansainvälisen rekrytoinnin ja kotoutumisen hallitus (Styrelsen for International Integration og Rekruttering, SIRI).⁴⁴ Kansalaisuuskokeen voi suorittaa kieli-keskuksessa.⁴⁵ Maksu kokeeseen osallistumisesta on 874 Tanskan kruunua (129 euroa).

5.2.4 Islanti

Islannin kansalaisuutta varten vaaditaan A2-tasoista kielitaitoa.

Islannissa ei ole käytössä kansalaisuuskoetta.

5.2.5 Saksa

Saksan kansalaisuuden saamista varten vaadittava kielitaidon taso on B1.⁴⁶

Kansalaisuuskokeen kysymykset koskevat elämää demokratiassa, historiaa ja yhteiskuntaa. Ko-keeseen voi valmistautua maahanmuutto- ja pakolaisviraston verkkosivuilla olevien kysymys-ten avulla. Kyseessä on paperilla suoritettava monivalintakoe. Kokeen 33 kysymyksestä on vas-tattava oikein 17:ään. Hyväksytty suoritus edellyttää siten sitä, että 52 % vastauksista on oikein.

⁴¹ <https://prove.hkdir.no/>

⁴² Taso on ylempi kuin B1. B2-tasolla on kyse sellaisesta itsenäisestä kielenkäyttäjistä, joka pystyy säännölliseen vuorovaikutukseen syntyperäisten kielenpuhujien kanssa.

⁴³ <https://danskogproever.dk/media/4vbf00ac/laeremateriale-til-medborgerskabsproeven.pdf>

⁴⁴ <https://danskogproever.dk/borger/indfoedsretsproeve-statsborgerskab/forberedelse-til-indfoeds-retsproeven/#accordion-tidligere-indfodsretsprover>

⁴⁵ <https://danskogproever.dk/sprogcenter/sprogcentre/>

⁴⁶ <https://www.xn--einbrgerung-whb.de/fragebogen.php>

Kansalaisuuskoe ei koske alle 16-vuotiaita. Kokeeseen ei tarvitse osallistua, jos on suorittanut saksalaisen koulun päättötutkinnon. Edellytyksestä voidaan poiketa fyysisen tai psyykkisen sairauden, vammaisuuden tai iän perusteella.⁴⁷

Kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaa liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto. Kokeen tehtävävalikoiman teknisestä kehittämisestä huolehtii Berliinin Humboldt-yliopiston yhteydessä oleva koulutuksen laadun kehittämisen laitos. Kansalaisuuskokeen voi suorittaa koe-keskuksessa. Kokeeseen osallistumisesta suoritetaan 25 euron maksu. Osallistujien henkilöllisyys tarkastetaan ennen koetilaisuuden alkua. Tilaisuudessa on paikalla vähintään yksi valvoja. Jos kokeeseen osallistuja toimii petollisesti tai yrittää petosta, hänen koettaan ei arvostella.

5.2.6 Itävalta

Itävallan kansalaisuuden saamiseen vaadittava kielitaidon taso on B1.⁴⁸

Kansalaisuuskokeen kysymysten aiheet liittyvät ennen kaikkea yhteiskuntaan ja historiaan. Oppimateriaali kokeeseen valmistautumista varten on saatavilla verkkosivuilta maksutta.⁴⁹ Koe on toteutettu kirjallisena monivalintakokeena. Sen 18 kysymyksestä on vastattava oikein vähintään yhdeksään. Hyväksytty suoritus edellyttää siten 50 % oikeita vastauksia.

Alle 14-vuotiaalta ei vaadita kansalaisuuskokeen suorittamista. Kansalaisuuskokeen sijaan voi esittää selvityksen suorituksesta 8. luokan historian ja yhteiskuntatieteiden kurssista. Kansalaisuuskokeesta voidaan poiketa terveydentilan tai vamman vuoksi, jos hakija on esittänyt lääkärintodistuksen poikkeamisen perusteesta.

Kokeen järjestämisestä huolehtii osavaltio. Yleiset esimerkiksi koko maan historiaa koskevat kysymykset laatii keskuskomitea. Koe on uudistettu joitakin vuosia sitten yhteistyössä Wienin yliopiston koulutusosaston ja muiden asiantuntijoiden kanssa.⁵⁰ Kansalaisuuskokeen suorittamisesta ei peritä maksua. Kokeessa voidaan käyttää erilaisia lomakkeita sen varmistamiseksi, että jokainen osallistuja vastaa kysymyksiin itsenäisesti. Koetilaisuudessa myös valvotaan sitä, että osallistujat tekevät kokeen ilman ulkopuolista apua tai kiellettyjä apuvälineitä. Kiellettyjen keinojen käyttö kokeessa johtaa suorituksen hylkäämiseen.

5.2.7 Alankomaat

Alankomaiden kansalaisuuden saamiseen vaadittava kielitaidon taso on A2.⁵¹

Kansalaisuuskokeen aiheena on yhteiskunnan tuntemus. Koe on toteutettu monivalintakokeena. Siihen voi valmistautua harjoituskokeilla tai osallistumalla maksulliseen kotoutumiskoulutukseen.

⁴⁷ <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Einbuengerung/einbuengerung-node.html>

⁴⁸ <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=5>

⁴⁹ <https://www.staatsbuergerschaft.gv.at/index.php?id=6>

⁵⁰ Pathways to Citizenship for Foreigners in Austria, s. 44–46

(<https://publications.iom.int/books/pathways-citizenship-foreigners-austria>).

⁵¹ <https://ind.nl/en/dutch-citizenship/becoming-a-dutch-national-through-naturalisation#requirements>

Kansalaisuuskokeen suorittamisesta voidaan vapauttaa esimerkiksi sellainen hakija, joka on asunut Alankomaissa 5–16 vuoden iässä vähintään kahdeksan vuotta tai joka on suorittanut tutkinnon Alankomaissa. Edellytyksestä voidaan lisäksi poiketa lääketieteellisistä syistä.⁵²

Kansalaisuuskoea hallinnoi Alankomaissa koulutusvirasto. Kokeen kysymysten laatimisesta vastaa osaamisen arvioinnin laitos. Kokeen voi suorittaa kuudella eri paikkakunnalla. Kansalaisuuskokeen osallistumismaksu on 50 euroa.⁵³ Jos kokeeseen osallistuja toimii koetilanteessa petollisesti tai aiheuttaa häiriötä, hänen koetuloksensa mitätöidään, minkä lisäksi hän ei saa seuraavan vuoden ajan osallistua kansalaisuuskokeeseen.

5.2.8 Ranska

Ranskan kansalaisuuteen vaadittava kielitaidon taso on B1.

Kansalaisuutta hakeville pidetään haastattelu. Kansalaisuusasioista vastaava ministeriö hyväksyy kansalaisen kirjan, jossa kerrotaan kansalaisuushaastattelussa käsiteltävistä aiheista. Kysymysten aiheina ovat historia, kulttuuri, yhteiskunta, kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet, tavallan keskeiset periaatteet ja arvot.

Nykyisin kansalaisuuskoe on toteutettu poliisin tekemänä haastatteluna. Ranskassa on myös suunniteltu haastattelun korvaamista kielikokeen kaltaisella kansalaisuuskokeella. Haastattelusta ei suoriteta erillistä maksua. Jos kansalaisuus on saatu petollisella menettelyllä, voidaan päättää kansalaisuuden menettämisestä kahden vuoden kuluessa asian havaitsemisesta.

5.2.9 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuteen vaaditaan B1-tasoista kielitaitoa.⁵⁴

Kansalaisuuskokeen aiheina ovat mm. yhteiskunta, historia, hallinto, perustuslaki ja arvot. Kokeen oppimateriaalina on käsikirja, joka on saatavilla myös äänitiedostona. Kokeeseen voi lisäksi valmistautua verkkosivuilla olevien harjoituskysymysten avulla. Koe on toteutettu monivalintakokeena, jonka kysymykset valikoituvat koetilanteessa sattumanvaraisesti. Kokeen 24 kysymyksestä on vastattava oikein 18:aan. Hyväksytty suoritus edellyttää siten sitä, että 75 % vastauksista on oikein.

Kansalaisuuskokeen suorittamista edellytetään 18–65-vuotiailta. Koetta ei kuitenkaan tarvitse tehdä kansalaisuutta varten, jos sen on suorittanut jo pysyvää oleskelulupaa varten. Edellytyksestä voidaan poiketa pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen sairauden aiheuttaman alentuneen toimintakyvyn perusteella, jos hakija on esittänyt lääkärintodistuksen poikkeamisen perusteesta.

Kokeen voi suorittaa yli 30 koekeskuksessa. Maksu kokeeseen osallistumisesta on 50 puntia (58 euroa).

⁵² <https://ind.nl/en/living-in-the-netherlands-with-a-residence-permit/civic-integration-for-more-secure-residence-permit-and-naturalisation>

⁵³ <https://inburgeren.nl/en/paying-for-integration/>

⁵⁴ <https://www.gov.uk/english-language>

5.2.10 Yhdysvallat

Yhdysvaltain kansalaisuuteen vaaditaan englannin kielen suullista ja kirjallista taitoa.⁵⁵

Kansalaisuuskokeen kysymykset koskevat maan historiaa ja hallintoa. Koe on suullinen, ja siihen voi valmistautua kansalaisuus- ja maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevien kirjan tai harjoituskysymysten avulla. Materiaali on saatavilla eri kielillä. Kokeessa on 20 kysymystä, joista on vastattava oikein kahteentoista.⁵⁶ Hyväksytty suoritus edellyttää siten sitä, että 60 % vastauksista on oikein.

Kansalaisuuskokeen suorittamisesta voidaan poiketa hakijan iän, maassa asumisen ajan tai alentuneen toimintakyvyn perusteella.

5.2.11 Kanada

Kanadan kansalaisuuden saamiseen vaaditaan englannin tai ranskan kielen suullista taitoa, mikä tarkoittaa puhumista ja kuullun ymmärtämistä toisella näistä kielistä.

Kansalaisuuskokeen kysymysten aiheena ovat kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet sekä maan historia, maantiede, talous, lait ja symbolit. Kokeeseen voi valmistautua maksuttoman kirjan avulla. Kokeessa on monivalinta- ja oikein/väärin -kysymyksiä. Yhteensä 20 kysymyksestä on vastattava oikein 15:een. Hyväksytty suoritus edellyttää siten sitä, että 75 % vastauksista on oikein.

Kansalaisuuskokeen suorittamista edellytetään 18–54-vuotiailta. Luku- ja kirjoitustaidottomille on käytössä suullinen koe.

5.2.12 Yhteenveto eri maiden kansalaisuuskokeista

Edellä käsitellyistä vertailumaista suurimmalla osalla on käytössä kansalaisuuskoe. Kansalaisuuskokeiden kysymykset koskevat eri maissa usein paitsi yhteiskuntaa, myös maan historiaa, maantiedettä ja kulttuuria sekä kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuuskoe on useimmissa maissa toteutettu monivalintakokeen muodossa. Kokeeseen valmistautumiseen käytettävä oppimateriaali on useissa maissa saatavilla maksutta kansalaisuuskokeesta huolehtivan toimijan verkkosivuilta. Osalla maista on verkkosivuillaan myös harjoituskysymyksiä. Kansalaisuuskokeen kysymysten määrä vaihtelee vertailumaissa 20:stä 45:een. Hyväksyttävään suoritukseen vaaditaan eri maissa sitä, että vastauksista on oikein 50–80 %. Hyväksyttävän suorituksen alarajojen keskiarvo on tarkastelluissa maissa 65 %.

Useimmissa vertailumaissa lähtökohtana on se, että kansalaisuuden saaminen edellyttää aikuisilta hakijoita kansalaisuuskokeen suorittamista. Joissakin maissa edellytys koskee myös alle 18-vuotiaita. Toisaalta tietyn iän saavuttaneilta ei välttämättä enää vaadita kansalaisuuskokeen suorittamista. Kansalaisuuskokeen voi eri maissa myös korvata esimerkiksi jollakin muulla kokeella, tutkinnolla tai koulutuksella, kuten kyseisessä maassa käydyn koulun päättötutkinnolla tai yhteiskuntatieteiden kurssilla. Iän lisäksi sairaus ja vammaisuus voivat useissa maissa olla perusteena edellytyksestä poikkeamiselle.

⁵⁵ <https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship/the-naturalization-interview-and-test>

⁵⁶ <https://www.uscis.gov/citizenship-resource-center/naturalization-test-and-study-resources/2025-civ-ics-test>

Vastuu kansalaisuuskokeen toteuttamisesta jakautuu eri maissa yleensä useammalle kuin yhdelle toimijalle. Kokeen yleinen hallinnointi kuuluu usein jollekin virastolle. Itse kokeeseen ja sen kysymyksiin liittyvät tehtävät voivat kuitenkin olla eri toimijalla, jolla on mahdollisesti koulutukseen liittyvää asiantuntemusta. Koetilaisuuksien järjestämisestä voivat huolehtia vielä kokonaan eri toimijat. Kansalaisuuskokeen voi useassa maassa käydä suorittamassa koekeskuksessa. Kokeen osallistumismaksu on useimmiten joitakin kymmeniä euroja, mutta joissakin maissa se ylittää sata euroa. Joissakin maissa ei ole erillistä maksua kokeeseen osallistumisesta.

Väärinkäytösten ehkäisyyn on eri maissa käytössä useita keinoja. Kokeeseen osallistujien henkilöllisyys tarkastetaan ennen koetilaisuuden alkua. Koekysymykset voidaan esittää eri tavoin sen varmistamiseksi, että jokainen osallistuja vastaa niihin itsenäisesti: kokeessa käytetään esimerkiksi erilaisia lomakkeita tai digitaalisen kokeen kysymykset valikoituvat koetilanteessa satumanvaraisesti. Koetilaisuudessa on paikalla yksi tai useampi valvoja huolehtimassa siitä, että osallistajat tekevät kokeen ilman ulkopuolista apua tai kiellettyjä apuvälineitä. Jos kokeeseen osallistuja toimii petollisesti tai aiheuttaa häiriötä, hänen suorituksensa hylätään ja häneltä voidaan kieltää uuteen kokeeseen osallistuminen määräajaksi. Jos jälkikäteen havaitaan, että kansalaisuus on saatu toimimalla petollisesti, voidaan päättää kansalaisuuden menettämisestä.

Taulukko 5: Kansalaisuuskokeen sisältö eri maissa.

Maa	Kielitaidon taso	Kansalaisuuskokeen aihealueet	Oppimateriaali	Kokeen muoto
Ruotsi	B1 ja A2 (ehdotus)	Yhteiskunta, demokratia, historia, ihmisoi- keudet (ehdotus)	Opetusviraston laatima oppi- kirja (ehdotus)	Digitaalinen koe (ehdotus)
Norja	B1	Yhteiskuntaoppi	Verkkokoulutus	Digitaalinen mo- nivalintakoe
Tanska	B2	Yhteiskunta, kulttuuri, historia	Oppikirja verk- kosivuilla	Monivalintakoe, myös kyllä / ei - kysymyksiä
Islanti	-	-	-	-
Saksa	B1	Yhteiskunta, historia	Kysymykset vi- raston verkkosi- vuilla	Paperinen moni- valintakoe
Itävalta	B1	Yhteiskunta, historia	Maksuton oppi- materiaali verk- kosivuilla	Kirjallinen mo- nivalintakoe
Alankomaat	A2	Yhteiskunnan tunte- mus	Harjoitusko- keet, kotoutu- miskoulutus	Monivalintakoe
Ranska	B1	Historia, yhteiskunta, kulttuuri, kansalaisen oikeudet ja velvolli- suudet	Kansalaisen kirja	Haastattelu
Yhdistynyt kuningas- kunta	B1	Yhteiskunta, historia, hallinto, perustuslaki, arvot	Käsikirja (myös äänitiedostona), harjoituskysy- mykset	Monivalintakoe
Yhdysvallat	Perustaso	Maan historia ja hal- linto	Kirja ja harjoi- tuskysymykset verkkosivuilla	Suullinen koe
Kanada	Suullinen taito	Kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet, maan historia, maantiede, ta- lous, lait, symbolit	Maksuton kirja	Monivalintakoe, myös oikein / väärin -kysy- myksiä (lukutai- dottomille suul- linen koe)

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros

...

6.2 Lainsäädännön arviointineuvosto

...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Kansalaisuuslaki

3 §. Maahanmuuttoviraston tehtävät. Pykälässä säädetään kansalaisuuslakiin liittyvistä Maahanmuuttoviraston tehtävistä. Näitä ovat 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä päättäminen, minkä lisäksi virastolle kuuluu 2 momentin mukaan kansalaisuushakemusta ja -ilmoitusta varten tarvittavien lomakkeiden kaavojen vahvistaminen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin Maahanmuuttoviraston uusista kansalaisuuskokeeseen liittyvistä tehtävistä. Näitä olisivat kansalaisuuskokeen hallinnointi, valvonta ja kehittäminen sekä kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen. Maahanmuuttovirasto huolehtisi viranomaisena niin uuden kansalaisuuskoejärjestelmän yleisestä hallinnoinnista kuin myös sen valvonnasta ja kehittämisestä. Kansalaisuuskokeen laatimisesta ja koetilaisuuksien järjestämisestä virasto sopisi ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa.

Maahanmuuttoviraston hallinnointitehtävä kattaisi kansalaisuuskoetta koskevan yleisen viestinnän, kokeen maksuliikenteen hoitamisen, tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta huolehtimisen ja mahdollisista erityisjärjestelyistä päättämisen. Virasto tiedottaisi verkkosivuillaan kokeeseen valmistautumisessa käytettävästä oppimateriaalista, kokeeseen ilmoittautumisesta sekä henkilöllisyyden osoittamisesta koetilaisuuden yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto perisi ilmoittautumisen yhteydessä maksun kokeeseen osallistumisesta ja päättäisi mahdollisesta maksujen palauttamisesta. Kokeen osallistumismaksusta ja sen palauttamisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 i §:ssä.

Osana kansalaisuuskokeen hallinnointia Maahanmuuttovirasto vastaisi koetta varten tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta. Virasto huolehtisi siitä, että kansalaisuuskoejärjestelmässä olisi toiminnot kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumiseen ja kokeen osallistumismaksun suorittamiseen sekä oppimateriaalin pohjalta laaditun sähköisen monivalintakokeen suorittamiseen ja koesuoritusten tarkastukseen. Virasto vastaisi koesuoritusten rekisteröinnistä ja kokeen suorittamista koskevan tiedon hyödyntämisestä kansalaisuushakemusten käsittelyssä.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto käsittelisi koetilaisuuteen tarvittavia erityisjärjestelyjä koskevat pyynnöt ja päättäisi mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntämisestä. Kokeen suorittamista koskevista erityisjärjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 g §:ssä.

Toisena kansalaisuuskokeeseen liittyvänä Maahanmuuttoviraston tehtävänä laissa mainittaisiin valvonta. Virasto ohjeistaisi keskitetysti kansalaisuuskokeen järjestäjiä kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden toteamisesta ja koetilaisuuksien valvonnasta. Jos koetilaisuudessa havaittaisiin

häiritsevää tai vilpillistä toimintaa, tapauksen selvittämisestä ja siihen liittyvästä kuulemisesta huolehtisi Maahanmuuttovirasto. Virasto päättäisi mahdollisesta koesuorituksen hylkäämisestä. Se päättäisi myös tilapäisestä osallistumiskiellosta ja huolehtisi kiellon toteutumisesta esimerkiksi merkitsemällä sen ilmoittautumisessa käytettävään tietojärjestelmään. Järjestyksen rikkomisen ja vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 h §:ssä.

Kolmantena mainittaisiin, että Maahanmuuttovirasto vastaisi kansalaisuuskokeen kehittämisestä. Virastolla olisi kokeen hallinnoimisesta ja siihen liittyvästä tietojärjestelmäkokonaisuudesta vastaavana viranomaisena käytössään erilaisia tilasto- ja muita tietoja, joita kokeen kehittämisessä voitaisiin hyödyntää. Kokeen yleistä kehittämistä varten viraston yhteydessä toimisi myös asiantuntijatoimikunta, jonka puheenjohtaja olisi Maahanmuuttovirastosta. Asiantuntijatoimikunnasta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 f §:ssä.

Laissa mainittaisiin Maahanmuuttoviraston tehtävänä myös sopiminen kansalaisuuskokeen laatimisesta ja järjestämisestä. Kansalaisuuskoejärjestelmä toteutettaisiin osittain viraston hankkimina ostopalveluina. Kansalaisuuskokeen laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen poikkeavat luonteeltaan Maahanmuuttoviraston muista tehtävistä. Siksi olisi tarkoituksenmukaista antaa kyseiset tehtävät sellaisten toimijoiden hoidettaviksi, joilla olisi niitä varten tarvittavaa asiantuntemusta sekä sopivat tilat ja puitteet.

Virasto sopisi kansalaisuuskokeen laatimisesta ja järjestämisestä tietyt edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa. Kansalaisuuskokeen laatimista koskevaan ostopalveluun sisältyisi laaja valikoima koekysymyksiä vastausvaihtoehtoineen sekä kokeen koostaminen koetilaisuuksia varten. Koetilaisuuksien järjestäjien olisi puolestaan tarjottava sähköiselle kansalaisuuskokeelle soveltuvat tilat, puitteet ja valvonta. Kansalaisuuskokeen laatimisesta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 b §:ssä ja kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä uudessa 25 c §:ssä. Kansalaisuuskokeen järjestämisestä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi uudessa 25 d §:ssä ja koetilaisuuksien järjestäjän tehtävistä uudessa 25 e §:ssä.

Tässä esityksessä ehdotetaan myös henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamista siten, että sen sääntely kattaisi ehdotettavaan kansalaisuuskokeeseen liittyvät Maahanmuuttoviraston tehtävät, joihin sisältyisi henkilötietojen käsittelyä.

13 §. Kansalaistamisen yleiset edellytykset. Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joilla ulkomaalaiselle myönnetään Suomen kansalaisuus hakemuksesta. Kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu voimassa olevan lain mukaan muun muassa asumisaika-, nuhteettomuus- ja kielitaitoedellytys.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jossa säädettäisiin uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä. Momentin 5 ja 6 kohtia muutettaisiin samalla teknisluonteisesti siten, että 5 kohdasta poistettaisiin ”ja”-sana ja 6 kohdan lopussa oleva piste korvattaisiin puolipisteellä, jonka jälkeen lisättäisiin ”ja”-sana.

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säättää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen perustelu-
muistion (s. 9) mukaan sopimusvaltio voi asumisajan lisäksi edellyttää kansalaistamista varten esimerkiksi kotoutumista. Useassa muussa maassa kansalaisuuden saamista varten edellytetään kansalaisuuskokeen suorittamista tai muutoin vastaavien tietojen osoittamista esimerkiksi suoritettulla koulutuksella. Kansalaisuuskokeet sisältävät yleensä erilaisia yhteiskuntaa koskevia

kysymyksiä. Yhteiskuntatietoedellytys lisättäisiin myös hakemuksesta myönnettävän Suomen kansalaisuuden edellytykseksi.

Ehdotettavan edellytyksen myötä kansalaisuuden saamista varten vaadittaisiin yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamista. Jotta Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella, hakijan olisi pitänyt osoittaa hankkineensa perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Uusi edellytys täydentäisi kansalaistamiselle voimassa olevassa laissa säädettyjä edellytyksiä ja ilmentäisi osaltaan ajatusta maan keskeisten olosuhteiden tuntemisesta ennen kansalaisuuden saamista.

Uuden edellytyksen sisältönä olisi yhteiskuntaa koskeva tieto, jonka osoittamisesta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 17 b §:ssä. Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa muun muassa suorittamalla hyväksytysti uuden kansalaisuuskokeen, josta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 3 a luvussa. Kansalaisuuskokeen kysymykset perustuisivat yleisesti saatavilla olevaan yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin, ja kokeessa testattaisiin oppimateriaaliin sisältyvien keskeisten tietojen hallintaa. Edellytyksen voisi siten täyttää valmistauduttuaan kokeeseen yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia opiskelemalla. Kansalaisuuden hakemisesta kiinnostunut pystyisi myös itse arvioimaan ja ennakoimaan edellytyksen täyttymistä vertaamalla omia tietojaan oppimateriaaliin.

Vaadittavana tasona olisi riittävät tiedot, millä tarkoitettaisiin keskeisiä ja perustavanlaatuisia tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyse ei olisi hyvin pieniä yksityiskohtia koskevista tiedoista, vaan kansalaisuutta varten olisi perusteltua edellyttää pikemminkin sellaisia tietoja, joita voitaisiin pitää tarpeellisina tulevalle Suomen kansalaiselle. Niin kansalaisuuskokeen oppimateriaalilla kuin myös sen perusteella laadittavilla koekysymyksillä olisi keskeinen merkitys sopivan vaatimustason kannalta.

Edellytykseen sisältyisi se, että tiedot yhteiskunnasta olisi osoitettu suomen tai ruotsin kielellä. Kansalaistamisen edellytyksiin kuuluu jo tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito. Vaatimus olisi siten yhdenmukainen kielitaitoedellytyksen kanssa. Ehdotettavan kansalaisuuskokeen voisi suorittaa suomeksi tai ruotsiksi. Myös ehdotettavaan muuhun yhteiskuntatiedon osoittamiseen liittyisi vaatimus siitä, että sen yhteydessä käytetty kieli olisi ollut suomi tai ruotsi.

Edellytyksen olisi täyttyvä voimassa olevan 13 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti hakemusta ratkaistaessa. Käytännössä kansalaisuuden saamisesta kiinnostuneen henkilön olisi käytävä ensin suorittamassa kansalaisuuskoe, ellei hän olisi jo suorittanut muuta sellaista tutkintoa, jolla yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa. Kansalaisuuskokeen hyväksytysti suorittanut henkilö täyttäisi uuden edellytyksen ja olisi siltä osin valmis hakemaan kansalaisuutta. Lähtökohta olisi sama kuin voimassa olevaan lakiin sisältyvässä kielitaitoedellytyksessä ja muissa kansalaistamisen edellytyksissä eli se, että hakija jättäisi kansalaisuushakemuksen kansalaistamisen edellytykset täyttäessään. Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämisen näkökulmasta ei toisaalta olisi merkitystä, minkä pituisen ajan kuluttua kansalaisuuskokeen tai ylioppilastutkinnon suorittamisesta kansalaisuutta haettaisiin.

17 b §. Yhteiskuntatiedon osoittaminen ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 17 b §, jossa säädettäisiin siitä, miten ehdotettavan yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa, keitä yhteiskuntatietoedellytys koskisi ja millä perusteella edellytyksestä voitaisiin poiketa.

Uuden 17 b §:n 1 momentti sisältäisi säännökset niistä tavoista, joilla kansalaistamiseen edellytettävän yhteiskuntatiedon voisi osoittaa. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että edellytyksen täyttymisen voisi osoittaa hyväksytysti suoritettulla kansalaisuuskokeella. Kansalaisuuskokeesta

ehdotetaan säädettäväksi uudessa 3 a luvussa. Kansalaisuuskokeen sisältöä koskevat säännökset olisivat uudessa 25 a §:ssä.

Uuden 17 b §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin siitä, että vaadittavan osaamisen voisi osoittaa myös suomen- tai ruotsinkielisellä ylioppilastutkinnolla. Ylioppilastutkinto suoritetaan noin kolmevuotisen lukiokoulutuksen päätteeksi. Lukiokoulutukseen sisältyy sekä pakollisia että valinnaisia yhteiskuntaopin opintoja. Lukion yhteiskuntaopin tarkoituksena on syventää opiskelijan käsitystä ympäröivästä yhteiskunnasta ja antaa hänelle valmiuksia kasvaa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneeksi aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Lukion yhteiskuntaopin arvopohjassa korostuvat demokratian peruslähtökohdat, mukaan lukien tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Suomen- tai ruotsinkielisen ylioppilastutkinnon suorittanut täyttäisi kansalaistamiselle ehdotettavan uuden yhteiskuntatietoedellytyksen.

Silloin, kun hakija osoittaisi edellytettävän yhteiskuntatiedon kansalaisuuskokeella, Maahanmuuttovirasto saisi tiedon kokeen suorituksesta omasta tietojärjestelmästään. Ylioppilastutkinnoista virasto saisi puolestaan tiedon Opetushallituksen kansallisesta opiskeluoikeuksien ja suorituskeskitetystä integraatiopalvelusta (KOSKI). Suoritetuista ylioppilastutkintoista koskevia tietoja säilytetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 3 luvun mukaisesti pysyvästi ylioppilastutkintorekisterissä. Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämisen näkökulmasta ei olisi merkitystä, minkä pituisen ajan kuluttua kansalaisuuskokeen tai ylioppilastutkinnon suorittamisesta kansalaisuutta haettaisiin.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset siitä, ketä ehdotettava yhteiskuntatietoedellytys ei koskisi. Yhteiskuntatietoa ei edellytettäisi alle 18-vuotiaalta. Lapset ovat useimmiten kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa. Lisäksi Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia 18 vuoden täyttämiseen asti. Siten ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää alle 18-vuotiaalta erillistä yhteiskuntatiedon osoittamista. Jos kanssahakija täyttäisi 18 vuotta ennen hakemuksen ratkaisemista ja täydentäisi kansalaisuushakemuksen itseään koskevaksi lain 25 §:n mukaisesti, ei häneltä edellytettäisi yhteiskuntatiedon osoittamista. Lain 25 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi tältä osin.

Yhteiskuntatietoa ei niin ikään edellytettäisi 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta hakijalta. Sellaiset henkilöt, jotka ovat täyttäneet 65 vuotta, voivat vuonna 2025 saada vanhuuseläkettä. Vaikka 65 vuotta täyttänyt henkilö voi yhä työskennellä tai opiskella, tämän ikäiseltä hakijalta ei kuitenkaan enää edellytettäisi yhteiskuntatietoa kansalaisuuden saamista varten. Rajaus olisi yhdenmukainen esimerkiksi kansalaisuuslain toimeentuloedellytyksestä koskevien säännösten kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, joilla yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa kansalaisuuden myöntäminen sellaisissa tilanteissa, joissa ei voitaisi kohtuudella edellyttää hakijan täyttävän yhteiskuntatietoedellytystä terveydentilan tai vammaisuuden vuoksi. Poikkeamismahdollisuudella varmistettaisiin se, että myös sellaisille hakijoille voitaisiin myöntää kansalaisuus, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää esityksessä ehdotettua uutta yhteiskuntatietoedellytystä.

Kansalaisuuskokeen suorittamiseen voitaisiin myöntää erityisjärjestelyjä esimerkiksi vammaisuuden perusteella. Kokeessa käytettävistä erityisjärjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 g §:ssä. Erityisjärjestelyjen tarkoituksena olisi se, että sellaiset asiat kuin sairaus, vamma tai lukemisen ja kirjoittamisen eritysvaikeus eivät muodostuisi esteeksi kokeen suorittamiselle. Erityisjärjestelyillä turvattaisiin kansalaisuuden hakemisesta kiinnostuneille yhdenvertaiset ja kohtuulliset mahdollisuudet kansalaisuuskokeen suorittamiseen. Lähtökohtana olisi edellytettävän yhteiskuntatiedon osoittaminen tarvittaessa erityisjärjestelyjen avulla.

Yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamisen voisi tulla kyseeseen silloin, kun kansalaisuuskokeen suorittamista ei esimerkiksi vammaisuuden vuoksi voitaisi kohtuudella edellyttää erityisjärjestelyjenkään avulla.

Mahdollisten poikkeamisperusteiden olemassaoloa arvioitaisiin sellaisissa tilanteissa, joissa hakija ei olisi osoittanut yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymistä pykälän 1 momentin mukaisesti eikä hän olisi 2 momentissa tarkoitettu henkilö. Jos hakija pyytäisi hakemuksessaan poikkeamista yhteiskuntatietoedellytyksestä, arvioitaisiin, olisiko hakijan tapauksessa jokin 3 momentin mukainen peruste poikkeamiselle.

Yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että poikkeamiselle olisi sellainen hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvä peruste, jonka vuoksi hän ei pystyisi osoittamaan edellytyksen täyttymistä 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tarkoituksena olisi kattaa laajasti kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen tai psyykinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pitkäaikaisesti alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella odottaa täyttävän yhteiskuntatietoedellytystä. Käytännössä kyse olisi erityisesti sen arvioimisesta, voisiko hakija suorittaa kansalaisuuskoetta tai muutoin täyttää yhteiskuntatietoedellytystä pidemmälläkään aikavälillä ja olisiko hakijan terveydentila tai vamma sellainen, jonka vuoksi edellytyksen täyttäminen olisi hänelle vastaisuudessakin erittäin vaikeaa ja epätodennäköistä. Joissakin tilanteissa voitaisiin päätyä tällaisen arvioinnin perusteella siihen, ettei olisi kohtuullista vaatia kansalaisuuskokeen suorittamista, jolloin yhteiskuntatietoedellytyksestä olisi aiheutta poiketa.

Terveydentilaan liittyvässä syyssä voisi olla kyse esimerkiksi psyykkisestä tai fyysisestä kroonisesta sairaudesta, kehitysvammasta tai -häiriöstä, neuropsykiatrisesta häiriöstä, CP-vammasta tai ulkoisen tekijän aiheuttamasta pitkäaikaisesta vammasta. Jos hakija pyytäisi hakemuksessaan poikkeamaan yhteiskuntatietoedellytyksestä terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvistä syistä, hänen olisi esitettävä pyyntönsä tueksi selvitystä sairaudestaan, vammastaan tai muusta terveydentilaan liittyvästä seikasta, johon hän vetoaisi. Käytännössä kyse olisi hakijaa hoitaneen lääkärin antamasta lausunnosta, joka koskisi hakijan terveydentilaa tai vammaa. Lääkärintodistuksesta tulisi käydä ilmi, onko hakijan sairaus tai vamma sellainen, että se estää pitkäaikaisesti kansalaisuuskokeen suorittamisen. Todistuksesta tulisi selvitä myös, millä tavalla sairaus tai vamma estää kansalaisuuskokeen suorittamisen.

Maahanmuuttovirasto arvioisi käytössään olevan lääketieteellisen sekä mahdollisen muun selvityksen perusteella, olisiko käsillä laissa säädetty peruste yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle. Maahanmuuttovirasto tekisi viime kädessä päätöksen siitä, onko hakijan kohdalla kaiken käytössä olevan selvityksen perusteella kyse sellaisesta lain tarkoittamasta tilanteesta, jossa hakijan ei voida katsoa terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tosiasiallisesti kykenevän täyttämään yhteiskuntatietoedellytystä.

Hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos tähän olisi olemassa muutoin erittäin painava syy. Suomen- tai ruotsinkielisen yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittamista voitaisiin pitää tällaisena erittäin painavana syynä. Alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suomeksi tai ruotsiksi suorittaneelta ei siten vaadittaisi erikseen kansalaisuuskokeen suorittamista. Poikkeuksella voitaisiin osaltaan lisätä Suomen pitovoimaa korkeakoulututkinnon suorittaneita kohtaan. Yhteiskuntatietoedellytyksestä ei kuitenkaan voitaisi poiketa, jos hakija olisi suorittanut korkeakoulututkinnon englannin kielellä, sillä yhteiskuntatietoedellytyksen lähtökohtana olisi, että riittävät tiedot yhteiskunnasta osoitettaisiin suomen tai ruotsin kielellä.

25 §. *Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen.* Pykälä sisältää säännökset sellaisia tilanteita varten, joissa henkilöstä tulee kansalaisuushakemuksen vireillä ollessa täysi-ikäinen. Tällainen henkilö voi kohtuullisessa määräajassa täydentää hakemuksen itseään koskeväksi, jos hän on ollut kanssahakijana, tai vahvistaa hakemuksen, jos se on tehty vain hänen puolestaan. Tällaiseen henkilöön sovelletaan erältä osin lasta koskevia säännöksiä.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin tarkennus yhteiskuntatietoedellytystä koskevien säännösten soveltamisesta. Jos henkilö olisi pykälässä tarkoitettulla tavalla täydentänyt hakemuksen itseään koskeväksi tai vahvistanut sen, häneltä ei edellytettäisi kansalaisuuden saamista varten yhteiskuntatietoa. Tällaiseen hakijaan sovellettaisiin yhteiskuntatiedon osalta edelleenkin 17 b §:n 2 momentin alle 18-vuotiaita henkilöitä koskevia säännöksiä. Yhteiskuntatietoedellytys ei siten koskisi häntä.

3 a luku Kansalaisuuskoe

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin uudesta kansalaisuuskokeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskokeen sisällöstä, laatimisesta ja järjestämisestä sekä kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä.

25 a §. *Kansalaisuuskokeen sisältö.* Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 a §, jossa säädettäisiin ehdotettavan kansalaisuuskokeen sisällöstä. Kansalaisuuskokeen suorittaminen olisi yksi niistä tavoista, joilla voisi osoittaa täyttävänsä kansalaistamiselle ehdotettavan uuden yhteiskuntatietoedellytyksen. Koe suoritettaisiin kansalaisuuden hakemista varten ennen kansalaisuushakemuksen tekemistä.

Kansalaisuuskokeessa kysyttäisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kysymykset koskisivat keskeisiä ja perustavanlaatuisia tietoja näistä aiheista. Kokeessa ei testattaisi hyvin pieniä yksityiskohtia koskevien tietojen hallintaa, vaan kansalaisuutta varten olisi perusteltua edellyttää sellaisia yleisiä tietoja, joita voitaisiin pitää tarpeellisina tulevalle Suomen kansalaiselle.

Kansalaisuuskoe perustuisi kuntien järjestämässä yhteiskuntaorientaatioissa käytettävään valtakunnalliseen oppimateriaaliin. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:n perusteella kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio, jonka sisältöön kuuluu tietoa muun muassa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin ylläpito kuuluu kotoutumisen edistämisestä annetun lain 56 §:n mukaisesti työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin. Yhteiskuntaorientaation sisällöstä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (576/2024).

Yhteiskuntaorientaation oppimateriaali olisi yleisesti saatavilla myös kansalaisuuskokeeseen valmistautumista varten. Kansalaisuuskokeen kysymykset koskisivat sen sisältämiä keskeisiä tietoja. Kokeen voisi suorittaa valmistauduttuaan siihen oppimateriaalia opiskelemalla. Kun kokeessa testattaisiin oppimateriaaliin perustuvia tietoja, kansalaisuuden hakemisesta kiinnostunut pystyisi myös itse arvioimaan ja ennakoimaan mahdollisuuksiaan sen suorittamiseen.

Kansalaisuuskoe olisi sähköinen koe, joka sisältäisi oppimateriaalin pohjalta laadittuja kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja. Kokeeseen osallistuvan olisi valittava näistä oikeita vastauksia, joita hyväksytyyn suoritukseen vaadittaisiin riittävää määrää. Osa monivalintakokeen kysymyksistä voisi olla myös sellaisia väittämäkysymyksiä, joihin olisi valittava vastaus kahdesta vaihtoehdosta. Sähköinen monivalintakoe suoritettaisiin kansalaisuuskokeen järjestäjän valvossa koetilaisuudessa. Kokeen tulos annettaisiin osallistujalle tiedoksi sähköisenä viestinä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaisesti.

Kansalaisuuskokeen voisi suorittaa suomeksi tai ruotsiksi. Kokeen suorittamiseen tarvittaisiin samaa kielitaidon tasoa kuin kansalaisuuden saamiseen eli tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, joka vastaa taitotasoa B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla. Kansalaisuuskokeeseen osallistuva valitsisi kokeen kielen kokeeseen ilmoittautuessaan. Viittomakieltä käyttävät kuulovammaiset voisivat suorittaa kansalaisuuskokeen sellaisten erityisjärjestelyjen avulla, joista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 g §:ssä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Kansalaisuuskokeen sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 b §. Kansalaisuuskokeen laatiminen. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 b §, jossa säädettäisiin siitä, millaisen toimijan kanssa Maahanmuuttovirasto voisi sopia kansalaisuuskokeen laatimisesta. Kokeen laatiminen toteutettaisiin Maahanmuuttoviraston hankkimana ostopalveluna.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että sopimuksen kansalaisuuskokeen laatimisesta voisi tehdä jonkin yliopiston kanssa. Kansalaisuuskokeesta tulisi keskeinen tapa sen osoittamiseen, että kansalaisuutta hakeva täyttäisi ehdotettavan uuden yhteiskuntatietoedellytyksen. Kansalaisuuskokeen suorittaminen olisi siten jatkossa merkittävää Suomen kansalaisuuden saamisen kannalta. Kansalaisuuskokeen laatijalta edellytettäisiin sen vuoksi riittävän korkeatasoista asiantuntemusta.

Kokeella olisi pystyttävä testaamaan luotettavasti siihen osallistuvan tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Käytettävän oppimateriaalin pohjalta laadittujen kysymysten ja oikeiden vastausten olisi oltava riittävän yksiselitteisiä. Kokeen kysymykset vastauksineen olisi laadittava siten, että oikeat vastaukset ilmenisivät selvästi kokeeseen valmistautumiseen käytettävästä oppimateriaalista. Kokeen olisi samalla oltava siihen valmistautuvalle ennakoitava, ja kysymyksiin vastaamiseen tarvittavien tietojen olisi heijastettava oppimateriaalin keskeistä sisältöä. Koekysymykset olisi laadittava myös siten, että niissä käytetty suomen tai ruotsin kieli vastaisi tasoltaan laissa säädettyä kielitaitoedellytystä. Suomen kansalaisuutta varten vaadittavan kielitaidon taso on B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla.

Kansalaisuuskokeen laatiminen edellyttää siten monipuolista asiantuntemusta paitsi kokeen aihepiiristä, myös oppimateriaalin tietoihin perustuvien kysymysten ja vastausten muotoilusta ja kokeen kielen sovittamisesta oikealle taitotasolle. Kokeen laatimiseen liittyisi koekysymysten testaaminen ennen kokeen käyttöönottoa, mitä varten kokeen laatimisesta vastaavan toimijan olisi pystyttävä huolehtimaan edustavan testiryhmän kokoamisesta. Kokeen laatimisesta vastaavalta toimijalta vaadittaisiin lisäksi koekysymysten kehittämisessä tarvittavaa tilastollista osaamista.

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 c §:ssä.

25 c §. Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävät. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 c §, jossa säädettäisiin kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä. Kansalaisuuskokeen laatiminen käsittäisi koekysymysten ja niiden vastausten valmistelun. Koe laadittaisiin yleisesti saatavilla olevan yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin pohjalta siten, että siinä testattaisiin oppimateriaaliin sisältyvien keskeisten tietojen hallintaa.

Kansalaisuuskokeen laatijan olisi valmisteltava koekysymyksiä riittävän laaja valikoima, jotta samat kysymykset eivät toistuisi laajalti eri ajankohtina pidettävissä koetilaisuuksissa. Tietynä koepäivänä kansalaisuuskokeeseen osallistuvat saisivat suoritettavakseen saman kokeen. Se

toimija, jonka kanssa Maahanmuuttovirasto olisi sopinut kansalaisuuskokeen laatimisesta, huolehtisi siitä, että jokaista koekertaa varten koostettaisiin uusi koe.

Tarkoituksena olisi se, että kokeella pystyttäisiin testaamaan luotettavasti siihen osallistuvan tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällainen tietopohjainen koe olisi tarkoituksenmukaisinta ja kustannustehokkainta toteuttaa siten, että kokeeseen osallistuva valitsisi kysymyksiin oikeat vastaukset eri vaihtoehtoista. Jokaista koe-kysymystä kohti olisi valmisteltava useampi vastausvaihtoehto, joista vain jokin olisi oikein. Vastausvaihtoehtojen laatimisessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että oikean vastauksen valitseminen olisi tarpeeksi yksiselitteistä.

Kansalaisuuskokeen voisi suorittaa sekä suomen että ruotsin kielellä. Tästä syystä kokeen kysymykset ja vastausvaihtoehdot olisi laadittava sisällöltään samanlaisina sekä suomeksi että ruotsiksi. Kokeen kielen olisi lisäksi vastattava tasoltaan kansalaistamisen edellytyksenä olevaa kielitaidon tasoa, joka on B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla.

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävänä olisi myös huolehtia kansalaisuuskokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen kehittämisestä. Koekysymykset ja niiden vastausvaihtoehdot edellyttäisivät kehitystyötä ja testausta jo ennen kansalaisuuskokeen käyttöönottoa, jotta koe olisi valmis suoritettavaksi. Sen jälkeen kansalaisuuskoetta olisi edelleenkin kehitettävä jatkuvasti muun muassa kysymyskohtaisten suoritustilastojen ja kokeesta saadun palautteen perusteella.

Koetilaisuuksissa käytettävien kysymysten ja vastausvaihtoehtojen pitäisi myös vastata sen oppimateriaalin tietoja, joka on ennen koetilaisuuden ajankohtaa ollut yleisesti saatavilla kokeeseen valmistautumista varten. Oppimateriaalin mahdollisten päivitysten myötä olisi tarpeen ajantasaistaa ja yhdenmukaistaa myös kansalaisuuskokeen kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja. Uusia kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja tarvittaisiin lisäksi sen varmistamiseksi, etteivät aiemmin jo käytetyt kysymykset toistuisi laajalti eri koetilaisuuksissa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä.

25 d §. Kansalaisuuskokeen järjestäminen. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 d §, jossa säädettäisiin siitä, millaisten toimijoiden kanssa Maahanmuuttovirasto voisi tehdä sopimuksia kansalaisuuskokeen järjestämisestä. Koetilaisuuksien järjestäminen toteutettaisiin Maahanmuuttoviraston hankkimina ostopalveluina.

Maahanmuuttovirasto voisi sopia kansalaisuuskokeen järjestämisestä sellaisten toimijoiden kanssa, joilla olisi riittävä asiantuntemus ja edellytykset koetilaisuuksien järjestämiseen. Koetilaisuuksien järjestäjät voisivat olla niin julkisyhteisöjä kuin myös muita edellytykset täyttäviä yhteisöjä. Kansalaisuuskokeen koetilaisuuksia voisi käytännössä olla toteuttamassa useamman eri toimijan muodostama järjestäjäverkosto. Kansalaisuuskokeen järjestäjällä olisi oltava koetilaisuuksille sopivat tilat ja laitteet sekä tarvittavaa henkilöstöä kokeen valvontaan. Sähköistä kansalaisuuskoetta varten tarvittaisiin esimerkiksi verkkoyhteyttä ja tietokoneita kokeen suorittamiseen. Virasto voisi sopia koetilaisuuksien järjestämisestä esimerkiksi koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten ylläpitäjien kanssa. Koetilaisuuksien järjestäjien tehtävistä ja tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 25 e §:ssä.

Sopimuksia tehtäessä olisi otettava huomioon, että koetilaisuuksia olisi tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein. Kansalaisuuskoetta olisi järjestettävä eri paikkakunnilla. Arvioitaessa siitä, millainen alueellinen kattavuus olisi riittävää, huomioitaisiin myös kysyntä

kansalaisuuskokeen suorittamiselle ja siinä mahdollisesti ilmenevät alueelliset erot. Kansalaisuuskokeen suorittamista varten voitaisiin edellyttää osallistujalta sellaista matkustamista, jota voitaisiin pitää kohtuullisena.

Kansalaisuuskoe olisi lisäksi järjestettävä riittävän usein siten, että esimerkiksi kokeessa alle hyväksytyn suorituksen jäänyt voisi kohtuullisen ajan kuluttua osallistua kokeeseen uudestaan. Olisi myös tärkeää, että kokeeseen pystyisi ilmoittautumaan ilman merkittävää viivästystä, jos kansalaisuuskokeen kysyntä kasvaisi yllättäen ja koetilaisuuksiin aiheutuisi tästä syystä tilapäistä ruuhkaa. Kansalaisuuskoe olisi järjestettävä useamman kerran vuodessa.

25 e §. *Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävät.* Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 e §, jossa säädettäisiin kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävistä. Näihin kuuluisi ensinnäkin koetilaisuuksien järjestäminen Maahanmuuttoviraston kanssa tehdyn sopimuksen ehtojen mukaisesti. Kokeen järjestäjä tarjoaisi tilat ja puitteet kansalaisuuskokeen suorittamiselle ja ilmoittaisi tiedot vapaista koepaikoista kokeeseen ilmoittautumista varten.

Toiseksi kokeen järjestäjä huolehtisi kokeen valvonnasta. Ennen kokeen suorittamista tähän kuuluisi niin kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden kuin myös osallistujien omien laitteiden tarkastus. Kokeen järjestäjä valvoisi myös, että osallistujat alkaisivat suorittaa koetta siihen tarkoitettuun järjestelmään. Kokeen järjestäjä huolehtisi valvonnasta myös koetilaisuuden aikana.

Kolmanneksi kokeen järjestäjän tehtävänä olisi sellaisten erityisjärjestelyjen toteuttaminen, joita Maahanmuuttovirasto olisi myöntänyt kokeeseen osallistuvalle esimerkiksi tämän vammaisuuden perusteella. Kokeen suorittamista koskevista erityisjärjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 g §:ssä.

Neljänneksi kokeen järjestäjän tehtävänä olisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle viipymättä selaisista tilanteista, joiden perusteella Maahanmuuttovirasto päättäisi seuraamusten antamisesta kokeeseen osallistuneelle. Tällaisesta tilanteesta olisi kyse silloin, kun kokeen osallistuja rikkoisi järjestystä koetilaisuuden aikana eikä koetilaisuuden valvojan kehotuksesta huolimatta lopettaisi häiritsevää käyttäytymistä. Kokeen järjestäjän olisi ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle myös koetilaisuudessa havaitusta vilpillisestä menettelystä. Järjestyksen rikkomisen ja vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 25 h §:ssä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset kansalaisuuskokeen järjestäjän tiedonsaantioikeudesta. Koetilaisuuksien järjestäjät tarvitsisivat tietoja kokeeseen ilmoittautuneista henkilöistä, jotta he voisivat tarkastaa kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden ja varmistaa tällä tavoin, ettei kukaan ulkopuolinen henkilö tekisi koetta siihen ilmoittautuneen henkilön puolesta. Tiedot koetilaisuuteen ilmoittautuneista henkilöistä olisivat koetilaisuuden järjestämisen kannalta välttämättömiä. Koetilaisuuden järjestäjällä olisi oikeus saada nämä tiedot Maahanmuuttoviraston ylläpitämästä tietojärjestelmästä.

Silloin, kun Maahanmuuttovirasto myöntäisi kokeeseen osallistuvalle erityisjärjestelyjä esimerkiksi tämän vammaisuuden perusteella, kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä olisi huolehtia tällaisten erityisjärjestelyjen toteuttamisesta. Kansalaisuuskokeen järjestäjän olisi siten välttämätöntä saada tietoja myös sellaisista esimerkiksi terveydentilaan ja vammaisuuteen liittyvistä seikoista, joiden perusteella koetilaisuuteen ilmoittautunut henkilö tarvitsisi erityisjärjestelyjä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansalaisuuskokeen koetilaisuuksien järjestäjien tehtävistä ja koetilaisuuksien järjestämistä koskevien sopimusten sisällöstä.

25 f §. Asiantuntijatoimikunta. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 f §, jossa säädettäisiin kansalaisuuskoetta varten perustettavasta asiantuntijatoimikunnasta. Tämä uusi asiantuntijaelin toimisi Maahanmuuttoviraston yhteydessä ja asettamana, ja sen puheenjohtaja olisi Maahanmuuttovirastosta. Vastuu kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä kuuluisi tässä esityksessä ehdotetulla tavalla Maahanmuuttovirastolle. Kansalaisuuskokeen luonteen ja kansalaisuuskojejärjestelmän tehtäväjaon vuoksi olisi kuitenkin tarpeen, että Maahanmuuttoviraston työn tukena toimisi sellainen asiantuntijatoimikunta, jonka jäsenten edustus olisi poikkihallinnollista.

Toimikunnan varapuheenjohtajaksi valittaisiin mahdollisuuksien mukaan kotoutumisen asiantuntija. Varapuheenjohtajan olisi suotavaa edustaa työ- ja elinkeinoministeriön toimialaa, johon valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan kuuluu muun muassa maahanmuuttajien kotouttaminen. Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen ja siihen liittyvän kansalaisuuskokeen taustalla olisi keskeisesti ajatus siitä, että hakijalta voidaan kansalaisuuden myöntämistä varten edellyttää kotoutumista. Siksi olisi tarkoituksenmukaista, että kansalaisuuskoetta käsittelevän toimikunnan varapuheenjohtaja edustaisi kotoutumisen asiantuntemusta. Kansalaisuuskokeen kannalta keskeistä asiantuntemusta olisi esimerkiksi työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuskella, joka vastaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain 56 §:n perusteella yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin ylläpidosta.

Asiantuntijajäsenten tulisi edustaa mahdollisuuksien mukaan myös koulutuksen asiantuntemusta. Suomen kansalaisuus ja sen edellytykset kuuluvat sisäministeriön toimialaan, ja myös ehdotettava uusi kansalaisuuskoke olisi sisäministeriön hallinnonalan tehtävä. Ainakin yhden tai useammankin asiantuntijajäsenen olisi kuitenkin suotavaa edustaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa, johon kuuluvat muun muassa tiede ja koulutus. Tämä olisi kansalaisuuskojejärjestelmän kokonaisuuden kannalta perusteltua etenkin sen vuoksi, että niin kansalaisuuskokeen laatimisesta kuin myös koetilaisuuksien järjestämisestä huolehtisivat ehdotuksen mukaan tieteen ja koulutuksen alan toimijat Maahanmuuttoviraston kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Kumpakin tehtävää hoitavan toimijan edustajien olisi hyödyllistä osallistua asiantuntijatoimikuntaan. Asiantuntijajäseniin voisi kuulua esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen, kokeen laatijan ja kokeen järjestäjien edustaja.

Mahdolliset muut asiantuntijajäsenet voisivat edustaa esimerkiksi joitakin edellä mainituista hallinnonaloista.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset asiantuntijatoimikunnan tehtävästä. Asiantuntijatoimikunnan olisi tarkoitus tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskojejärjestelmän yleisessä kehittämisessä, jonka ehdotetaan tässä esityksessä kuuluvan viraston vastuulle. Toimikunta voisi käsitellä esimerkiksi sellaisia asioita kuin koetilaisuuksien kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista, kansalaisuuskoetta koskevalle yleiselle viestinnälle ilmenneitä tarpeita sekä tietoja yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin kehityksestä. Maahanmuuttovirasto voisi kansalaisuuskokeen yleisestä hallinnoinnista vastaavana viranomaisena hyödyntää omassa toiminnassaan toimikunnan asiantuntijanäkemyksiä. Toimikunta voisi myös tarvittaessa välittää kokeesta saadun palautteen perusteella havaintoja esimerkiksi koekysymysten toimivuudesta niiden laatijalle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimikunnan kokoonpanosta, asioiden käsittelystä ja tehtävistä.

25 g §. Kokeen suorittamista koskevat erityisjärjestelyt. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 g §, jossa säädettäisiin kansalaisuuskokeessa käytettävistä erityisjärjestelyistä. Erityisjärjestelyjä voisi pyytää sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun

näihin rinnastettavan syyn perusteella. Säännösten tarkoituksena olisi turvata kansalaisuuskokeen suorittajien kohtuulliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kokeen suorittamiseen. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa muun muassa varmistamaan, että vammaisilla henkilöillä on oikeus hankkia kansalaisuus ja vaihtaa sitä eikä heiltä riistetä kansalaisuutta mielivaltaisesti tai vammaisuuden perusteella.

Erityisjärjestelyjä voisi ehdotuksen mukaan pyytää siinä tapauksessa, että kansalaisuuskokeen suorittaja olisi jonkin säännöksissä mainitun syyn vuoksi estynyt suorittamasta kansalaisuuskoetta samalla tavalla kuin muut kokeen suorittajat. Edellytyksenä olisi siten se, että tällainen syy muutoin muodostaisi esteitä kansalaisuuskokeen suorittamiselle tai häittäisi vakavasti sen suorittamista. Tarvittavien erityisjärjestelyjen sisältöön vaikuttaisi niin säännöksissä mainittujen syiden luonne kuin myös jostakin tällaisesta syystä kokeen suorittajalle seuraavien vaikeuksien aste. Suomen- ja ruotsinkielinen kansalaisuuskoe voitaisiin esimerkiksi tulkata viittomakielelle, jos kokeen suorittaja olisi viittomakieltä käyttävä kuulovammainen. Kansalaisuuskokeeseen ei kuitenkaan voisi saada erityisjärjestelyjä pelkästään sillä perusteella, että kokeeseen ilmoittautuneella ei olisi tarvittavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset erityisjärjestelyistä päättämisestä. Päätöksen mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntämisestä tekisi Maahanmuuttovirasto. Erityisjärjestelynä voitaisiin myöntää esimerkiksi lisäämää kokeen suorittamiseen tai mahdollisuus kokeen suorittamiseen erillisessä koetilassa. Erityisjärjestelyt voisivat liittyä myös sähköisen kokeen erityispiirteisiin ja sisältää esimerkiksi mahdollisuuden käyttää suurempaa näyttöä tai suurentaa kirjaskin-kokoa. Maahanmuuttoviraston myöntämien erityisjärjestelyjen toteuttamisesta huolehtisivat koetilaisuuksien järjestäjät ehdotetun 25 e §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Säännökset koetilaisuuksien järjestäjien tiedonsaantioikeudesta olisivat 25 e §:n 2 momentissa.

Erityisjärjestelyjä koskeva pyyntö olisi esitettävä kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä. Pyyntö olisi perusteltava, ja siihen olisi liitettävä selvitys erityisjärjestelyjen tarpeesta. Selvityksenä voisi olla esimerkiksi lääkärintodistus tai muu asiantuntijan antama lausunto kokeeseen ilmoittautuvan tilasta. Selvityksestä pitäisi ilmetä, millä tavoin kokeeseen ilmoittautuvalla oleva sairaus, vamma, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeus tai muu näihin rinnastettava syy vaikuttaa kansalaisuuskokeen suorittamiseen.

25 h §. Seuraamus järjestyksen rikkomisesta ja vilpillisestä menettelystä. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 h §, jossa säädettäisiin siitä, millaisia seuraamuksia kansalaisuuskokeen osallistujalle voitaisiin antaa järjestyksen rikkomisen tai vilpillisen menettelyn perusteella.

Pykälän 1 momentin säännökset koskisivat tilannetta, jossa kansalaisuuskokeen suorittaja rikkoisi järjestystä koetilaisuudessa. Järjestyksen rikkomista olisi sellainen käyttäytyminen, joka häiritsee koetilaisuutta tai muita kokeen suorittajia. Jos tällä tavoin käyttäytyvä ei koetilaisuuden valvojan kehotuksesta huolimatta lopettaisi järjestyksen rikkomista, seuraamuksena olisi se, että hänen koesuorituksensa katsottaisiin hylätyksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista. Koesuoritus katsottaisiin hylätyksi, jos kokeen suorittaja syyllistyisi koetilaisuudessa vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai sen yritykseen. Lisäksi hän menettäisi oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 12 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta.

Vilpilliseksi menettelyksi katsottaisiin sellainen teko tai tekemättä jättäminen, jonka tarkoituksena on antaa väärä kuva omista tai toisen henkilön tiedoista. Sillä tarkoitettaisiin kiellettyihin keinoihin tai apuvälineisiin turvautumista kokeessa. Vilpillisenä menettelynä pidettäisiin muun muassa luntausta, keskustelua, muuta kuin etukäteen myönnettyä ulkopuoliseen apuun

tukeutumista, kokeen tekemistä toisen puolesta sekä kokeen kopiointia ja tallentamista. Vilpilliseen menettelyyn rinnastettaisiin siinä avustaminen, samoin vilpillisen menettelyn yritys. Vuoden määräaika laskettaisiin siitä koepäivästä, jolloin vilpillinen menettely, siinä avustaminen tai sen yritys olisi tapahtunut.

Joissakin tilanteissa voitaisiin päättää, että kokeen suorittaja menettäisi oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 24 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta. Näin voitaisiin tehdä silloin, kun kokeen suorittajan vilpillinen menettely olisi ollut toistuvaa tai sitä olisi muutoin pidettävä erityisen vakavana ja haitallisena. Erityisen vakavasta ja haitallisesta menettelystä olisi kyse esimerkiksi siinä tapauksessa, että kokeeseen ilmoittautuneen henkilön sijaan kokeen olisi tosiasiaassa suorittanut kokonaan toinen henkilö.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännöksiä seuraamuksia koskevasta päätöksestä. Seuraamusten antamisesta niin järjestyksen rikkomisen kuin myös vilpillisen menettelyn perusteella päättäisi Maahanmuuttovirasto. Virasto saisi tiedon 1 ja 2 momentin mukaisista tilanteista koetilaisuuk-sien järjestäjiltä, jotka ilmoittaisivat niistä virastolle ehdotetun 25 e §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti. Virasto huolehtisi viranomaisena sen selvittämisestä, mitä koetilaisuudessa olisi tapahtunut, hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti. Osana asian selvittämistä ja käsittelyä virasto huolehtisi myös kokeeseen osallistuneen asianosaisen kuulemisesta hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti. Sen jälkeen virasto tekisi päätöksen koesuorituksen mahdollisesta hylkäämisestä.

Jos kyse olisi siitä, että kokeeseen osallistunut olisi syyllistynyt koetilaisuudessa vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai sen yritykseen, virasto päättäisi myös siitä, että kyseinen henkilö menettäisi oikeutensa osallistua kokeeseen määräajaksi. Virasto arvioisi, olisiko käsillä säännösten mukaisia perusteita 24 kuukauden määräajalle. Päätöksen tehtyään virasto huolehtisi tilapäisen osallistumiskiellon toteutuksesta esimerkiksi merkitsemällä sen asianosaiselle kokeen ilmoittautumisjärjestelmään.

Maahanmuuttovirasto voisi myös peruuttaa kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen, jos vilpilliseen menettelyyn syyllistynyt olisi jo ehtinyt ilmoittautua uudelleen suorittamaan koetta. Käytännössä olisi mahdollista, että kokeeseen osallistunut ehtisi asian selvittämisen aikana ilmoittautua uuteen koetilaisuuteen. Maahanmuuttoviraston olisi voitava peruuttaa ilmoittautuminen tällaisessa tilanteessa.

Seuraamuksia koskeva päätös pantaisiin täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei hallintotuomioistuimien kieltäisi täytäntöönpanoa. Tämä koskisi niin koesuorituksen katsomista hyläytyksi kuin myös tilapäisen osallistumiskiellon merkitsemistä tietojärjestelmään.

25 i §. Koemaksu. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 25 i §, jossa säädettäisiin kansalaisuuskokeen osallistumismaksusta. Maksu suoritettaisiin kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä. Koemaksujen perimisestä huolehtisi Maahanmuuttovirasto. Virasto vastaisi kansalaisuuskokeen maksuliikenteen hoitamisesta osana kansalaisuuskoejärjestelmän yleistä hallintointia.

Kansalaisuuskokeen maksu perustuisi omakustannusperiaatteeseen. Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n mukaisena lähtökohtana on se, että julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Kansalaisuuskokeen koemaksuilla katettaisiin kansalaisuuskoejärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Koemaksun määrästä säädettäisiin sisäministeriön asetuksella, joka koskee Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset koemaksun palauttamisesta. Koemaksu palautettaisiin kokeeseen ilmoittautuneelle, jos hän olisi estynyt osallistumasta kokeeseen oman sairautensa vuoksi. Edellytyksenä olisi se, että tällaisesta esteestä olisi ilmoitettu koetilaisuuden järjestäjälle ennen koetilaisuutta. Pyyntö maksun palauttamisesta olisi tehtävä Maahanmuuttovirastolle 14 päivän kuluessa koetilaisuuden ajankohdasta. Sairaus olisi osoitettava pyyntöön liitettävällä lääkärintodistuksella. Sairautensa vuoksi estynyt voisi ilmoittautua uuteen koetilaisuuteen samalla tavalla kuin yleensä, toisin sanoen ilmoittautumiseen käytettävästä järjestelmästä ilmenevälle vapaalle koepaikalle tai jonoon.

41 §. Muutoksenhaku. Pykälä sisältää informatiivisen viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin hylättyä koesuoritusta koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa. Kansalaisuuskokeen hylkäämistä koskevaan Maahanmuuttoviraston päätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimus tehtäisiin Maahanmuuttovirastolle. Se olisi toimitettava virastolle 14 päivän kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin kokeen suorittajalla olisi ollut tilaisuus saada kokeen tulos tietoonsa.

Kansalaisuuskokeen hyväksytty suoritus edellyttäisi sitä, että kokeeseen osallistuva valitsisi kokeen kysymyksiin riittävän määrän oikeita vastausvaihtoehtoja. Koetuloksen hyväksyttävyyteen ei siten liittyisi tulkinnanvaraa, jolloin kokeeseen osallistuneen henkilön oikeussuojan tarve jäisi verraten vähäiseksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi tarpeen ennen kaikkea sen selvittämistä varten, olisiko esimerkiksi jokin tekninen häiriötilanne estänyt kokeen suorittamisen hyväksytysti.

Oikaisuvaatimusaika olisi hallintolain 49 c §:ssä säädettyä lyhyempi. Ehdotettava 14 päivän määräaika riittäisi kuitenkin oikaisuvaatimuksen tekemiseen tällaisessa asiassa. Aika laskettaisiin siitä ajankohdasta, jolloin kokeeseen osallistuneella olisi ollut tilaisuus saada kokeen tulos tietoonsa. Lähtökohtana olisi se, että kokeen tulos annettaisiin osallistujalle tiedoksi sähköisenä viestinä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Oikaisuvaatimusaika laskettaisiin siten sähköisen viestin saapumisen ajankohdasta.

Oikaisuvaatimusta koskeva asia käsiteltäisiin hallintolain 49 e §:n mukaisesti kiireellisenä. Kansalaisuuskokeen oikaisua koskevat asiat olisivat lähtökohtaisesti myös viranomaisen näkökulmasta verraten yksinkertaisia. Hallintolain mukainen kiireellisyysvaatimus olisi siten sovittavissa yhteen asioiden edellyttämän selvittämisen kanssa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 3 momentti, jonka mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Kokeessa alle hyväksytyn suorituksen jäänyt voisi ilmoittautua ja osallistua kokeeseen uudestaan. Mahdollisuus kokeen uusimiseen vähentäisi osaltaan tarvetta muutoksenhauille. Oikaisuvaatimusmenettely muodostaisi siten riittävän oikeusturvakeinon kansalaisuuskokeen hylätyn suorituksen yhteydessä.

Sellaisista Maahanmuuttoviraston päätöksistä kuin ehdotetun 25 g §:n mukaisia erityisjärjestelyjä, 25 h §:n mukaisia seuraamuksia ja 25 i §:n mukaisia maksunpalautuksia koskevista päätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.

42 §. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi 42 §, joka sisältäisi säännöksiä kansalaisuuskoetta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelymaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen käsittely olisi maksullinen. Oikaisuvaatimuksen

käsittelymaksun suuruudesta säädettäisiin Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta koskevassa sisäministeriön asetuksessa, joka annetaan vuosittain valtion maksuperustelain nojalla.

Pykälän 2 momentin mukaan vireille tulleen oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkaminen edellyttäisi sitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu olisi suoritettu. Käsittelymaksu olisi suoritettava 30 päivän kuluessa siitä, kun oikaisuvaatimus olisi tullut vireille. Jos käsittelymaksua ei suoritettaisi tämän ajan kuluessa, oikaisuvaatimus voitaisiin jättää tutkimatta.

Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu palautettaisiin asianosaiselle, jos Maahanmuuttovirasto muuttaisi oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä siten, että kansalaisuuskokeen suoritus olisi hylätyn sijaan hyväksytty. Maksun palauttaminen olisi tällaisessa tilanteessa perusteltua, koska oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi osoittautunut aiheelliseksi.

45 §. Hakijan liitteet hakemukseen. Pykälässä säädetään kielitaitoa ja toimeentuloa koskevan selvityksen liittämisestä kansalaisuushakemukseen.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin maininta 17 b §:ssä tarkoitettusta yhteiskuntatiedon osoittamista koskevasta selvityksestä. Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi ehdotetun 17 b §:n mukaisesti osoittaa hyväksytysti suoritettulla kansalaisuuskokeella tai suomen- tai ruotsinkielisellä ylioppilastutkinnolla. Kansalaisuushakemukseen olisi siten liitettävä selvitys hyväksytysti suoritettusta kansalaisuuskokeesta tai ylioppilastutkinnosta. Yhteiskuntatiedon osoittamista koskeva selvitys olisi tarpeen sen varmistamiseksi, että Maahanmuuttovirasto saisi kansalaisuushakemuksen käsittelyä varten tiedon yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämistä. Ainakin pidemmällä aikavälillä virasto tulisi todennäköisesti saamaan edellytyksen täyttämistä koskevat tiedot myös suoraan tietojärjestelmästä, jolloin selvityksen liittäminen ei käytännössä enää tarvittaisi.

7.2 Laki Maahanmuuttoviraston tehtävistä

2 §. Tehtävät. Pykälässä säädetään Maahanmuuttoviraston erilaisista tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Se vastaa myös säilöönottokeskusten käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Viraston vastuulle kuuluu myös valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpito. Lisäksi viraston vastuulla on ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjaus. Pykälän 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ylläpito- ja kehitysvastuu. Lisäksi Maahanmuuttovirasto tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita sisäministeriölle ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädettäisiin kansalaisuuskokeeseen liittyvistä Maahanmuuttoviraston tehtävistä. Kohdassa mainittaisiin kansalaisuuskokeen hallinnointi, valvonta ja kehittäminen. Pykälän 4 kohtaan tehtäisiin samalla teknisluonteinen muutos, jossa kohdan lopussa oleva piste korvattaisiin puolipisteellä.

Maahanmuuttovirasto vastaisi viranomaisena kansalaisuuskojärjestelmän yleisestä hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä. Kansalaisuuslaissa olisi yksityiskohtaisia säännöksiä kansalaisuuskojärjestelmästä ja siihen liittyvien Maahanmuuttoviraston tehtävien sisällöstä.

Kansalaisuuskokeen laatimisesta ja järjestämisestä huolehtisivat ehdotuksen mukaan muut toimijat kuin Maahanmuuttovirasto, ja säännökset näistäkin kansalaisuuskoejärjestelmän osista sisältyisivät kansalaisuuslakiin.

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

1 §. Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta. Lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti lakia sovelletaan henkilötietojen automatisoituun ja muuhun käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään muun muassa 2 kohdan mukaisissa Suomen kansalaisuuteen liittyvissä tarkoituksissa. Näitä ovat Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseaman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko. Mainittu 2 kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan kansalaisuuslain 3 §:n 1 momenttia, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto päättää kansalaisuuslaissa tarkoitetusta Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuuslain määrittämisestä.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin maininta sellaisista kansalaisuuskokeeseen liittyvistä Maahanmuuttoviraston tehtävistä, joihin sisältyy henkilötietojen käsittelyä. Näitä olisivat kansalaisuuskokeen hallinnointia ja valvontaa koskevat tehtävät. Ehdotus vastaisi sisällöltään kansalaisuuslain 3 §:ään ehdotettavaa muutosta siltä osin kuin kansalaisuuskokeeseen liittyvät Maahanmuuttoviraston uudet tehtävät sisältäisivät henkilötietojen käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto käsitelisi kansalaisuuskokeen osallistujien henkilötietoja hallinnoidessaan kokeen ilmoittautumisjärjestelmää, maksuliikennettä ja koesuoritusten rekisteröintiä sekä päättäessään mahdollisista järjestyksen rikkomisen tai vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista. Maahanmuuttoviraston hallinnointitehtävä kattaisi myös koetilaisuuksiin tarvittavista erityisjärjestelyistä päättämisen, mitä varten viraston olisi välttämätöntä käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 8 §:n mukaisesti.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ehdotetaan uutta kansalaisuuskoetta, jonka yleinen hallinnointi kuuluisi Maahanmuuttovirastolle. Virasto ei kuitenkaan laatisi eikä järjestäisi koetta, vaan se sopisi näiden tehtävien hoitamisesta muiden toimijoiden kanssa. Kansalaisuuskokeen toteutuksesta ehdotetaan säädettäväksi kansalaisuuslakiin lisättävässä uudessa 3 a luvussa. Osa uusista pykälistä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden.

Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa ja että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Jäljempänä osiossa 12.6 on tarkemmin arvioitu alemman asteen säädöksen antamisen valtuutusta ja sen suhdetta perustuslain 80 §:ään.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansalaisuuskokeen sisällöstä, kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä sekä kansalaisuuskoetta varten asetettavan asiantuntijatoimijakunnan tehtävistä. Asetuksenantovaltuudet olisivat kulloinkin lakiin ehdotettavien perussäännösten yhteydessä. Kansalaisuuskokeen sisällöstä ja sitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin uudessa 25 a §:ssä. Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niihin liittyvästä asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin uudessa 25 c §:ssä.

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtäviä koskevat säännökset ja asetuksenantovaltuus olisivat uudessa 25 e §:ssä. Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimivasta asiantuntijatoimikunnasta säädettäisiin uudessa 25 f §:ssä, joka sisältäisi myös toimikuntaa koskevan asetuksenantovaltuuden.

Luonnos ehdotettavasta asetuksesta on esityksen liitteenä.

Kansalaisuuslakiin ehdotetaan myös säännöksiä kansalaisuuskokeen osallistumismaksusta, josta säädettäisiin uudessa 25 i §:ssä. Maksu perustuisi valtion maksuperustelain lähtökohdan mukaisesti omakustannusperiaatteeseen, ja sillä katettaisiin uudesta koejärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Koemaksun määrästä säädettäisiin sisäministeriön asetuksella, joka koskee Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta.⁵⁷

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansalaisuuskokeen suorituksen hylkäämistä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Oikaisuvaatimuksenkin käsittelymaksusta säädettäisiin Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuutta koskevassa sisäministeriön asetuksessa.

9 Voimaantulo

Lain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa. Tarkoituksena on, että Maahanmuuttovirasto valmistelisi kansalaisuuskokeen käyttöönottoa vuoden 2026 aikana. Tarvittavat toimenpiteet liittyvät muun muassa kansalaisuuskokeen laatimisesta ja järjestämisestä tehtäviin sopimuksiin ja tällaisten ostopalvelujen kilpailuttamiseen. Maahanmuuttoviraston on valmistauduttava muutoinkin erilaisiin tehtäviin, jotka sille ehdotuksen mukaan kuuluisivat kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä vastaavana viranomaisena. Näihin tehtäviin sisältyisi esimerkiksi kansalaisuuskokeeseen liittyvästä tietojärjestelmäkokonaisuudesta huolehtiminen ja kokeen maksuliikenteen hoitaminen.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan sen vuoksi säädettäväksi, että kansalaisuushakemukseen sovellettaisiin voimassa olevan lain mukaisia edellytyksiä, jos asia on tullut vireille ennen ehdotettavien lainmuutosten voimaantuloa. Kansalaisuushakemusten käsittelymaksut perustuvat omakustannusperiaatteeseen. Vuonna 2025 hakemuksen käsittelymaksu on 550 tai 650 euroa. Ehdotettujen muutosten tullessa voimaan on vireillä huomattava määrä asioita siten, että hakijat ovat arvioineet täyttävänsä edellytykset voimassa olevien kansalaisuuslain säännösten ja Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevien tietojen perusteella. Uutta yhteiskuntatietoedellytystä on perusteltua soveltaa niihin hakemuksiin, jotka tehdään tässä esityksessä ehdotettujen muutosten tultua voimaan, jolloin myös tässä esityksessä ehdotettava kansalaisuuskoee olisi otettu käyttöön.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettavien muutosten täytäntöönpanoa, toimivuutta ja vaikutusten toteutumista seurataan sisäministeriön maahanmuutto-osastolla.

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimisi poikkihallinnollista osaamista edustava asiantuntijatoimikunta, joka tukisi virastoa kansalaisuuskoeejärjestelmän

⁵⁷ Asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetaan vuosittain. Viimeisin sisäministeriön asetus (902/2024) koskee vuoden 2025 suoritteiden maksullisuutta.

yleisessä kehittämisessä. Maahanmuuttoviraston vastuulle kuuluisi kansalaisuuskokeen kehittäminen, mutta virasto voisi toiminnassaan hyödyntää toimikunnan asiantuntijankemeyksiä. Toimikunnassa voitaisiin käsitellä esimerkiksi kokeiden järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden seuranta olisi keskeistä lain toimivuuden kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin muun ohella antaa tarkempia säännöksiä myös asiantuntijatoimikunnan tehtävistä. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan toimikunta laatisi vuosittain työsuunnitelman ja toimintakertomuksen ja toimittaisi ne sisäministeriölle. Siten sisäministeriö voisi muiden edellä mainittujen toimien ohella seurata lain toimivuutta myös erityisesti sille toimitettavan toimintakertomuksen avulla. Lisäksi on mahdollista, että sisäministeriöllä olisi oma asiantuntijajäsen toimikunnassa.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Arvioiden mukaan kansalaisuuskokeen kertaluonteiset kustannukset ovat yhteensä noin 4 900 000 euroa.

12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

12.1 Kansalaisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslain 5 §:ssä säädetään Suomen kansalaisuudesta. Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77/I) mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Perustuslain esitöissä (s. 77/I) on todettu, että suoraan Suomen kansalaisuuteen on kytketty äänioikeus valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä (14 § 1 mom.), vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa (27 § 1 mom.) ja tasavallan presidentin vaalissa (54 § 1 mom.) sekä valtioneuvoston jäsenyys (60 § 1 mom.). Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.). Maanpuolustusvelvollisuus koskee 127 §:n mukaan Suomen kansalaisia. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Perustuslain 27 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Perustuslain 54 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Perustuslain 60 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostoon kuuluvien ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia.

Suomen kansalaisuuden saaminen hakemuksen perusteella tuo siten useita äänioikeuksia ja kelpoisuuksia. Ainoastaan presidentin vaaleissa vaalikelpoisia ovat yksinomaan syntyperäiset Suomen kansalaiset. Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ja perustuslain 9 §:n 3 momentin mukainen suoja maasta karkottamiselta koskevat kaikkia Suomen kansalaisia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kansalaisuus muodostaa edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja on siten jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2/I).

12.1.1 Kansalaisuuden saaminen

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden (s. 77/II) mukaan kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäävät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lausunnossaan (PeVL 16/2024 vp, s. 3) selvänä, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella.

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4/II) perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa, vaan päätöksenteon on oltava kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 16/2024 vp, s. 4) huomiota siihen, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että hakemuksen perusteella myönnettävän kansalaisuuden edellytyksiin lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoedellytys. Uudesta kansalaistamisen edellytyksestä säädettäisiin laissa. Jotta Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella, hakijan pitäisi osoittaa hankkineensa perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisen uuden edellytyksen lisääminen sisältyisi lainsäätäjän harkintavaltaan. Yhteiskuntatietoedellytys täydentäisi kansalaistamiselle voimassa olevassa laissa säädettyjä edellytyksiä ja ilmentäisi osaltaan ajatusta maan keskeisten olosuhteiden tuntemisesta ennen kansalaisuuden saamista.

Tarkoituksena on se, että kansalaisuuden saamista koskeva päätöksenteko olisi myös jatkossa kaikin osin lain säännöksiin sidottua perustuslain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Laissa säädettäisiin tavoista, joilla uuden yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa, edellytyksen soveltamisalasta ja sellaisista perusteista, joilla edellytyksestä voitaisiin poiketa. Kansalaisuuden myöntämisestä päätettäisiin näiden säännösten perusteella.

Ehdotettavat muutokset liittyvät 1.10.2024 voimaan tulleisiin asumisaikaedellytyksen muutoksiin sekä 17.12.2025 voimaan tuleviin muihin kansalaistamisen edellytysten muutoksiin (mm. nuhteettomuus ja toimeentulo). Nämä jo tehdyt muutokset ja ehdotettava uusi yhteiskuntatietoedellytys ovat osa samaa kokonaisuutta, jolla on vaikutusta kansalaisuutta hakeviin henkilöihin. Edellä esityksen vaikutuksia arvioitaessa on pyritty kuvamaan tässä esityksessä ehdotettavien ja aiempien muutosten yhteisvaikutusta.

12.2 Yhdenvertaisuutta koskevat perustuslain säännökset

Perustuslakiuudistuksen esitöiden (s. 77/II) mukaan on selvää, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saisi asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä 6 §:n 2 momentin kieltämänä syrjintänä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastavasti.

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa olevaan yleiseen yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Lausekkeella ei edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (mm. PeVL 68/2022 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2). Ne on myös pystyttävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (mm. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 54/2022 vp, s. 3).

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaistamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä siihen liittyvän uuden kansalaisuuskokeen ottamista käyttöön. Suomalaista yhteiskuntaa koskevien perustietojen edellyttäminen kansalaisuuden saamista varten ei olisi mielivaltaista, vaan tällaista edellytystä kansalaisuuden saamiselle voidaan pitää lähtökohdiltaan hyväksyttävänä ja kohtuullisena. Yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittaminen kansalaisuuskokeella on myös muissa maissa varsin yleinen vaatimus. Kansalaisuuskokeella testattaisiin ehdotuksen mukaan perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Yhteiskuntatietoedellytyksen myötä kansalaistamiselle lisättäisiin uusi kotoutumiseen liittyvä edellytys. Kansalaisuuden saamiselle voidaan mm. eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen valossa asettaa asumisajan lisäksi tämänkaltainen edellytys, jonka taustalla on ajatus asumaan kotoutumisesta. Vaatimus yhteiskuntaa koskevien keskeisten tietojen osoittamisesta kytkettyisi kotoutumiseen. Kyseessä olisi tästä näkökulmasta hyväksyttävä edellytys kansalaisuuden saamiselle.

Ehdotettavan uuden yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa ylioppilastutkinnot tai uudella kansalaisuuskokeella, jossa testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisia aiheita sisältyy myös kotoutumislain mukaiseen yhteiskuntaorientaatioon, jota varten laadittua oppimateriaalia kansalaisuuskokeessa hyödynnettäisiin. Kokeen kysymykset perustuisivat yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin keskeisiin tietoihin. Oppimateriaali olisi yleisesti saatavilla, jolloin se olisi käytettävissä myös kansalaisuuskokeeseen valmistautumiseen.

Kansalaisuuskoe olisi siten tietopohjainen koe, jonka pystyisi suorittamaan opiskeltuaan yleisesti saatavilla olevan oppimateriaalin keskeisiä tietoja. Kokeen kysymykset eivät koskisi hyvin yksityiskohtaisia tietoja, vaan kokeella testattaisiin ehdotuksen mukaan perustietoja yhteiskunnan toimintaan liittyvistä oppimateriaalissa käsittelevistä aiheista. Myös kokeessa käytettävän suomen tai ruotsin kielen taso vastaisi kansalaisuutta varten vaadittavaa kielitaidon tasoa, joka on B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehysten asteikolla.

Kokeen kysymykset eivät ehdotetuissa puitteissa muodostuisi mielivaltaisiksi. Huomioimalla kansalaisuuteen edellytettävä kielitaidon taso varmistettaisiin, että kokeella ei asetettaisi haki-joita eri asemaan laissa säädetyn tason ylittävän kielitaidon tason perusteella. Tietoon perustuvalla kokeella ei asetettaisi ketään eri asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen henkilöön liittyvän syyn, kuten vakaumuksen tai mielipiteen perusteella. Kansalaisuuden saamista varten vaadittaisiin jatkossa tietyn tasoisten tietojen osoittamista tietyn tasoisella suomen tai ruotsin kielellä, mutta vaatimus ei ehdotetuissa puitteissa muodostuisi kohtuuttomaksi.

Esityksessä on huomioitu myös terveydentilan ja vammaisuuden vaikutus kokeen suorittamiseen. Maahanmuuttovirasto voisi kokeeseen ilmoittautuneen pyynnöstä myöntää koetilaisuuteen erityisjärjestelyjä, joiden avulla mm. vammaiset henkilöt pystyisivät suorittamaan kansalaisuuskokeen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa, jos hakijan terveydentila tai vammaisuus pitkäaikaisesti estäisi häntä täyttämästä edellytystä.

Kansalaisuuskoea koskevan ehdotuksen mukaisesti huomioitaisiin myös tulevaan kokeeseen osallistuvien eri asuinpaikat. Kansalaisuuskokeen järjestämistä koskevia sopimuksia tehtäessä olisi ehdotuksen mukaan otettava huomioon, että koetilaisuuksia olisi tarjolla alueellisesti riittävä määrä. Kansalaisuuskokeen suorittamista varten voitaisiin edellyttää osallistujalta sellaista matkustamista, jota voitaisiin pitää kohtuullisena.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia lasten kuulemiseen. Kansalaisuuslain 5 §:n säännökset lapsen ja huoltajan kuulemisesta säilyvät siten ennallaan.

12.3 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja koskevat perustuslain säännökset

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suoja kuuluu siten osaksi perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattua yksityiselämän suojaa, ja siitä on säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunnan (mm. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5, PeVL 11/2024 vp, s. 2, PeVL 34/2024 vp, s. 2) mukaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 yksityiskohtainen sääntely muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksessa omaksutun riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti. Mitä suurempi riski henkilötietojen käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpana voidaan yksityiskohtaista sääntelyä pitää. Tällä seikalla on merkitystä erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja ovat esimerkiksi henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot (PeVL 11/2024 vp, s. 2, PeVL 15/2018 vp, s. 35).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp, PeVL 11/2024 vp, s. 4, PeVL 34/2024 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan (PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 17/2016 vp, s. 5–6) mukaan viranomaisen tietojenluovutusmahdollisuus ja tietojensaantioikeus ovat voineet liittyä tietyn tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tällä tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan kaikkia tunnistettuun tai suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ja EU:n tuomioistuimien ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsooneet, että oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen henkilötietojen käsittelyssä koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai

manuaalisesti. Rekisterillä tarkoitetaan mitä tahansa jäsenneiltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan puolestaan mm. oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin kuuluu 5 artiklan mukaan mm. käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Tällaisia ovat esimerkiksi terveyttä koskevat tiedot. Tällaisten henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan tietyissä tilanteissa, joista osa edellyttää myös kansallista lainsäädäntöä.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä. Jotta kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella, hakijan olisi jatkossa osoitettava tämän edellytyksen täyttyminen joko suorittamalla ehdotettava uusi kansalaisuuskoe tai vaihtoehtoisesti ylioppilastutkinnolla. Kyseessä olisi uusi kansalaistamisen edellytys voimassa olevassa kansalaisuuslaissa jo säädettyjen lisäksi.

Kansalaisuuden saamista koskeviin asioihin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä on täydentävää erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020). Lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti lakia sovelletaan henkilötietojen automatisoituihin ja muuhun käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään muun muassa 2 kohdan mukaisissa Suomen kansalaisuuteen liittyvissä tarkoituksissa. Näihin kuuluvat mm. Suomen kansalaisuuden saamista koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko tällaisissa asioissa. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sovelletaan siten kansalaisuushakemusten käsittelyyn, johon ehdotettujen muutosten myötä sisältyisi jatkossa myös yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen arviointi.

Edellä mainitun uuden kansalaistamisen edellytyksen lisäksi tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuslaissa säädettäisiin uudesta kansalaisuuskokeesta ja kansalaisuuskoejärjestelmään liittyvistä viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä. Uuden kansalaisuuskoejärjestelmän yleinen hallinnointi säädettäisiin Maahanmuuttoviraston tehtäväksi. Maahanmuuttovirasto vastaisi myös kansalaisuuskokeen yleisestä valvonnasta ja kehittämisestä. Kansalaisuuskokeen laatimisesta ja koetilaisuuksien järjestämisestä virasto sopisi ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa.

Ehdotettavan kansalaisuuskokeen yhteydessä olisi käsiteltävä henkilötietoja, jotta kokeeseen osallistuva henkilö pystyisi hyödyntämään koesuoritustaan sen osoittamiseen, että hän täyttäisi kansalaistamiselle ehdotettavan uuden yhteiskuntatietoedellytyksen. Tarkoituksena on se, että kansalaisuuskoe suoritettaisiin ennen kansalaisuuden hakemista, ellei hakija olisi jo suorittanut ylioppilastutkintoa, jolla edellytyksen täyttymisen voisi niin ikään osoittaa. Kansalaisuuskoetta varten kerättävät osallistujien henkilötiedot muodostaisivat rekisterin tai sen osan. Henkilötietoja kerättäisiin nimenomaan kansalaisuuskokeen suorittamista varten. Tietojen käsittelyssä noudatettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisia periaatteita, mukaan lukien käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatetta.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain sääntelyä täydennettäisiin ehdotuksen mukaan siten, että sen 1 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin maininta kansalaisuuskokeeseen liittyvistä Maahanmuuttoviraston tehtävistä, joihin sisältyisi henkilötietojen käsittely. Maahanmuuttovirasto käsitelisi kansalaisuuskokeen osallistujien henkilötietoja

hallinnoidessaan kokeen ilmoittautumisjärjestelmää, maksuliikennettä ja koesuoritusten rekisteröintiä sekä päättäessään mahdollisista järjestyksen rikkomisen tai vilpillisen menettelyn perusteella annettavista seuraamuksista. Maahanmuuttoviraston hallinnointitehtävä kattaisi myös koetilaisuuksiin tarvittavista erityisjärjestelyistä päättämisen, mitä varten viraston olisi välttämätöntä käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 8 §:n mukaisesti.

Rekisterinpitäjänä kansalaisuuskokeen yhteydessä toimisi Maahanmuuttovirasto henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 §:n mukaisesti. Koetilaisuuksien järjestäjät toimisivat puolestaan henkilötietojen käsittelijän roolissa. Nämä Maahanmuuttoviraston kanssa sopimuksen tehneet toimijat käsitelisivät henkilötietoja kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen ja koetilaisuuksien valvonnan yhteydessä.

Koetilaisuuksien järjestäjien tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin ehdotuksen mukaan kansalaisuuslain 25 e §:n 2 momentissa.⁵⁸ Koetilaisuuksien järjestäjillä olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä koetilaisuuksien järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot. Koetilaisuuksien järjestäjät tarvitsisivat tietoja kokeeseen ilmoittautuneista henkilöistä, jotta he voisivat todeta kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden. Henkilöllisyyden tarkastettuaan koetilaisuuden järjestäjä kirjaisi osallistujan kokeeseen. Tiedot koetilaisuuteen ilmoittautuneista henkilöistä olisivat koetilaisuuden järjestämisen kannalta välttämättömiä. Koetilaisuuden järjestäjällä olisi oikeus saada nämä tiedot Maahanmuuttoviraston ylläpitämästä tietojärjestelmästä.

Kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen ja koetilaisuuksien valmistelun yhteydessä olisi joissakin tilanteissa aihetta käsitellä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten tietoja kokeeseen osallistuvan sellaisesta vammaisuudesta, jonka vuoksi hän tarvitsisi koetilaisuuteen erityisjärjestelyjä kokeen suorittamista varten. Erityisjärjestelyt voivat tulla kyseeseen kokeeseen osallistuvan henkilön sairauden, vammaisuuden, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella. Erityisjärjestelyjä koskeva pyyntö tehtäisiin kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä. Erityisjärjestelyjen myöntämisestä päättäisi Maahanmuuttovirasto, ja niiden toteuttamisesta huolehtisivat koetilaisuuksien järjestäjät. Koetilaisuuden järjestäjän olisi siksi välttämätöntä saada tietoja myös sellaisista esimerkiksi terveydentilaan ja vammaisuuteen liittyvistä seikoista, joiden perusteella koetilaisuuteen ilmoittautunut henkilö tarvitsisi erityisjärjestelyjä. Tältä osin ehdotettava koetilaisuuksien järjestäjän tiedonsaantioikeus kattaisi sellaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka olisivat välttämättömiä erityisjärjestelyjen toteuttamisen kannalta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tässä esityksessä ehdotettavassa kansalaisuuskoejärjestelmässä huomioitaisiin yksityiselämän suojaan kuuluvasta henkilötietojen suojasta seuraavat vaatimukset. Henkilötietojen suojan toteutumisesta huolehdittaisiin niin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin kuin myös kansalaisuuslakiin ehdotettavilla muutoksilla. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia täydennettäisiin siten, että sen sääntely kattaisi myös ehdotettavaan kansalaisuuskokeeseen liittyvät Maahanmuuttoviraston tehtävät. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin puolestaan säännökset koetilaisuuksien järjestäjien tiedonsaantioikeudesta. Sellaisia arkaluonteisia henkilötietoja kuin henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta koskevia tietoja saisi käsitellä vain silloin, kun se olisi välttämätöntä kansalaisuuskokeeseen liittyvien lakisäateisten tehtävien hoitamiseksi.

⁵⁸ Säännöksiä ei sisällytettäisi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin, koska koetilaisuuksien järjestäjät eivät olisi maahanmuuttohallinnon viranomaisia.

12.4 Oikeusturvaa koskevat perustuslain säännökset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikaisumenettely on perustuslakivaliokunnan mukaan sellainen oikeusturvakeino, joka on valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena hyvän hallinnon takeena, ja sen perusteista on siksi säädettävä lailla (PeVL 43/2000 vp, s. 2).

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuskokeen tuloksesta voisi tehdä oikaisuvaatimuksen Maahanmuuttovirastolle 14 päivän määräajan kuluessa. Ehdotettavan kansalaisuuskokeen hyväksytty suoritus edellyttäisi sitä, että kokeeseen osallistuva valitsisi kokeen kysymyksiin riittävän määrän oikeita vastausvaihtoehtoja. Koetuloksen hyväksyttävyyteen ei siten liittyisi tulkinnanvaraa, ja kokeeseen osallistuneen henkilön oikeussuojan tarve jäisi tältä osin verraten vähäiseksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi tarpeen ennen kaikkea sen selvittämistä varten, olisiko esimerkiksi jokin tekninen häiriötilanne estänyt kokeen suorittamisen hyväksytysti.

Maahanmuuttovirasto kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaavana viranomaisena käsittelee oikaisuvaatimukset keskitetysti. Oikaisuvaatimusta koskevaan Maahanmuuttoviraston päätökseen ei saisi ehdotuksen mukaan hakea muutosta valittamalla hallintuomioistuimeen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausuntokäytännössään muutoksenhakukieltoja eri asioissa. Se on ottanut kantaa esimerkiksi ylioppilastutkinnon koesuorituksen arvostelua koskevaan muutoksenhakukieltoon eikä ole pitänyt oikeusturvajärjestelyä ongelmallisena perustuslain 21 §:n säännösten kannalta (PeVL 18/2005 vp, s. 2). Valiokunta on oikeusturvan näkökulmasta pitänyt tärkeänä, että ylioppilastutkinnon koesuorituksen arvostelusta on mahdollista hakea tarkastusarvostelua. Merkitystä on niin ikään ollut mm. sillä, että hylätty koesuoritus on mahdollista uusua. Myös oikeudenkäyntiä koskevassa yhteydessä (PeVL 2/2009 vp, s. 3) valiokunta on ottanut huomioon, että asianosainen voi aina hakea uudestaan asiansa käsittelemistä kiireellisenä, ja pitänyt asian kiireelliseksi määräämistä koskevaan päätökseen liittyvää muutoksenhakukieltoa valtiösääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Kansalaisuuskokeen tuloksen oikaisua koskeva Maahanmuuttoviraston päätös ei koskisi välittömästi kokeeseen osallistuneen henkilön oikeutta tai velvollisuutta. Kansalaisuuskokeella olisi merkitystä kansalaisuuden saamisen kannalta siten, että hyväksytyllä koetuloksella voisi osoittaa täyttävänsä kansalaistamiselle ehdotettavan uuden edellytyksen. Tarvetta muutoksenhauille vähentäisi osaltaan se, että kansalaisuuskokeen voisi käydä suorittamassa uudestaan, jos kokeessa valittujen oikeiden vastausten määrä ei riittäisi hyväksytyyn suoritukseen. Kansalaisuuskokeeseen ei liittyisi sellaista yksilöllistä arviointia kuin esimerkiksi ylioppilastutkinnoissa. Kansalaisuuskokeen suorittamisessa olisi kyse ainoastaan oikeiden vastausvaihtoehtojen valitsemisesta. Kokeeseen osallistuneen oikeusturva ei näistä syistä edellyttäisi mahdollisuutta valittaa kokeen tuloksesta hallintotuomioistuimiin Maahanmuuttovirastolle tehtävän oikaisuvaatimuksen lisäksi.

Muutoin tämän esityksen ehdotuksiin liittyvistä Maahanmuuttoviraston päätöksistä saisi valittaa hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Esimerkiksi koemaksunpalautuksia ja vilpillisestä menettelystä annettuja seuraamuksia koskeviin

Maahanmuuttoviraston päätöksiin voisi hakea muutosta hallinto-oikeusteitse. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyttää sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tässä esityksessä ehdotettavan kansalaisuuskokeen suorittamisesta perittäisiin koemaksu. Maksu voitaisiin ehdotuksen mukaan palauttaa kokeeseen ilmoittautuneelle, jos hän olisi estynyt osallistumasta kokeeseen sairautensa vuoksi ja hän olisi ilmoittanut esteestä Maahanmuuttovirastolle ennen koetilaisuutta. Koemaksun palauttamista haettaisiin Maahanmuuttovirastolta, joka tekisi päätöksen mahdollisesta maksunpalautuksesta. Maksunpalautusta koskevasta Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen.

Maahanmuuttovirasto päättäisi myös mahdollisista seuraamuksista, jos kokeen osallistuja rikkoisi järjestystä koetilaisuudessa tai menettelisi siinä vilpillisesti. Maahanmuuttovirasto huolehtisi tällaisessa tilanteessa asian jälkikäteisestä selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta hallintolain mukaisesti. Järjestyksen rikkomisen perusteella koesuoritus voitaisiin katsoa hylätyksi. Vilpillisen menettelyn, siinä avustamisen tai vilpin yrityksen perusteella koesuoritus voitaisiin niin ikään katsoa hylätyksi, minkä lisäksi asianosainen voisi menettää oikeutensa osallistua kansalaisuuskokeeseen 12 tai 24 kuukauden ajaksi koepäivästä. Seuraamuksia koskevasta Maahanmuuttoviraston päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Päätös voitaisiin kuitenkin ehdotuksen mukaan panna täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen kieltäisi täytäntöönpanoa.

Kansalaisuushakemukseen tehtyä päätöstä koskevaan muutoksenhakuun ei ehdoteta mitään muutoksia. Jos hakija pyytäisi kansalaisuushakemuksessaan poikkeamista uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä esimerkiksi terveydentilaansa vedoten ja Maahanmuuttovirasto arvioisi, ettei käsillä olisi perusteita edellytyksestä poikkeamiselle, Maahanmuuttoviraston kielteiseen päätökseen voisi jatkossakin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s 178–179) mukaan tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Lähtökohtana on se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla.

Tehtävän antamisen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179) mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää

erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 53/2010 vp, s. 2/II, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/II) mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2013, s. 2) on katsonut esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta edellytystä, jonka täytyminen voitaisiin osoittaa suorittamalla ehdotettava uusi kansalaisuuskoe. Kansalaisuuskokeella olisi julkinen luonne, koska sen suorittaminen liittyisi Suomen kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien saamiseen. Kansalaisuuskokeen hallintoon liittyvät tehtävät olisivat siten julkisia, ja sääntelyssä on siksi huomioitava perustuslain 124 §:n säännökset. Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto hallinnoisi kansalaisuuskoejärjestelmää, joka toteutettaisiin osittain viraston hankkimina ostopalveluina. Maahanmuuttovirasto tekisi sopimukset niin kansalaisuuskokeen laatimisesta kuin myös koetilaisuuksien järjestämisestä. Kansalaisuuskokeen laatimista koskevaan ostopalveluun sisältyisi laaja valikoima koekysymyksiä vastausvaihtoehtoineen. Koetilaisuuksien järjestäjien olisi puolestaan tarjottava digitaaliselle kansalaisuuskokeelle soveltuvat tilat, puitteet ja valvonta.

Kansalaisuuskoejärjestelmän yleinen hallinnointi ja valvonta kuuluisivat ehdotuksen mukaan Maahanmuuttoviraston eli viranomaisen tehtäviin. Maahanmuuttoviraston hallinnointitehtävä kattaisi kansalaisuuskoetta koskevan yleisen viestinnän ja ohjeistuksen kokeeseen osallistuville sekä koetilaisuuksien järjestäjien ohjeistamisen kokeeseen osallistuvien henkilöllisyyden tarkastamisesta. Koetilaisuuteen tarvittavia erityisjärjestelyjä koskevat pyynnöt käsitelisi Maahanmuuttovirasto, joka päättäisi mahdollisten erityisjärjestelyjen myöntämisestä. Jos koetilaisuudessa havaittaisiin häiritsevää tai vilpillistä toimintaa, tapauksen selvittämisestä ja siihen liittyvästä kuulemisesta huolehtisi Maahanmuuttovirasto, jolle kuuluisi myös mahdollisia seuraamuksia koskeva päätöksenteko.

Itse kansalaisuuskokeen laatiminen kysymyksineen ja vastausvaihtoehtoineen sekä koetilaisuuksien järjestäminen toteutettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että nämä yksittäiset kansalaisuuskokeen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät annettaisiin muille kuin viranomaisille ja Maahanmuuttovirasto viranomaisorganisaationa tekisi sopimukset tällaisten palvelujen ostamisesta lakiin ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa. Tältä osin kansalaisuuskokeen täytäntöönpano muistuttaisi yleisen kielitutkimuksen toteutusta, jossa tutkintojärjestelmää hallinnoiva viranomainen tekee niin ikään sopimukset sekä kokeiden laatimisesta että tutkintotilaisuuksien järjestämisestä. Laissa säädettäisiin yksilöidysti kansalaisuuskokeen laatimiseen ja koetilaisuuksien järjestämiseen liittyvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Lakiin tulisi myös säännöksiä kansalaisuuskokeen laatimisen ja koetilaisuuksien järjestämisen edellytyksistä samoin kuin siitä, mitä näitä tehtäviä hoitavilta toimijoilta vaadittaisiin.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että tuleva kansalaisuuskoe laadittaisiin kotoutumislain mukaisessa yhteiskuntaorientaatioissa käytettävän oppimateriaalin pohjalta. Kansalaisuuskokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen laatiminen olisi tarkoituksenmukaista antaa tarvittavaa asiantuntemusta edustavan toimijan tehtäväksi. Kansalaisuuskokeen valvottuun suorittamiseen tarvittaisiin puolestaan koetilaisuuksille sopivat tilat ja puitteet sekä tarvittavaa asiantuntemusta ja henkilöstöä koetilaisuuksien järjestämiseen. Koetilaisuuksien järjestäminen olisi tarkoituksenmukaista antaa tehtäväksi tällaiset edellytykset täyttävälle toimijalle. Kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevat tehtävät poikkeavat luonteeltaan Maahanmuuttoviraston muista tehtävistä. Kansalaisuuskokeen laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen ehdotetaan siksi toteutettavaksi muun kuin viranomaisen tuottamina palveluina. Yksilön oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa ei sen sijaan siirrettäisi, vaan koetilaisuuteen tarvittavien erityisjärjestelyjen myöntämisestä ja koetilaisuudessa ilmenneestä vilpillisestä menettelystä annettavista seuraamuksista päättäisi viranomaisena Maahanmuuttovirasto.

12.6 Valtuudet asetuksen antamiseen

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 131–132) mukaan asetuksen antaja voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lailla on säädettävä myös muuten lain alaan kuuluvista asioista. Viittaus kattaa kaikki asiat, joista perustuslain jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla.

Tässä esityksessä ehdotettavan yhteiskuntatietoedellytyksen voisi täyttää muun muassa suorittamalla kansalaisuuskokeen. Uudesta kansalaisuuskokeesta säädettäisiin kansalaisuuslakiin liittävässä uudessa 3 a luvussa. Osa kansalaisuuskoetta koskevista pykälistä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin ehdotuksen mukaan antaa tarkempia säännöksiä kansalaisuuskokeen sisällöstä, kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä sekä kansalaisuuskoetta varten asetettavan asiantuntijatoimijakunnan tehtävistä. Asetuksenantovaltuudet olisivat lakiin kulloinkin ehdotettavien perussäännösten yhteydessä.

Kansalaisuuskokeen sisällöstä ja sitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin uudessa 25 a §:ssä. Lakiin ehdotettavien säännösten mukaan kansalaisuuskokeella testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Koe suoritettaisiin sähköisesti suomen tai ruotsin kielellä. Kokeen sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niihin liittyvästä asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin uudessa 25 c §:ssä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että kokeen laatijan tehtävänä olisi valmistella laaja valikoima kansalaisuuskokeen kysymyksiä vastausvaihtoehtoineen suomen ja ruotsin kielellä sekä huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Kokeen laatijan tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtäviä koskevat säännökset ja asetuksenantovaltuus olisivat uudessa 25 e §:ssä. Lakiin ehdotettavien säännösten mukaan kokeen järjestäjän tehtävänä olisi järjestää koetilaisuudet sopimusehtojen mukaisesti, huolehtia koetilaisuuksien valvonnasta, toteuttaa erityisjärjestelyt sekä ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle järjestyksen rikkomiseen ja vilpilliseen menettelyyn liittyvistä tilanteista, jotta virasto voisi päättää mahdollisista seuraamuksista. Kokeen järjestäjien tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimivasta asiantuntijatoimikunnasta säädettäisiin uudessa 25 f §:ssä, joka sisältäisi myös toimikuntaa koskevan asetuksenantovaltuuden. Laissa säädettäisiin siitä, että toimikunnan puheenjohtajana toimisi Maahanmuuttoviraston edustaja, varapuheenjohtajana toimisi mahdollisuuksien mukaan kotoutumisen asiantuntemuksen edustaja ja asiantuntijajäsenet edustaisivat lisäksi mahdollisuuksien mukaan ainakin koulutuksen asiantuntemusta. Laissa säädettäisiin myös siitä, että toimikunnan tehtävänä olisi tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskokeen yleisessä kehittämisessä ja hallinnoinnissa. Toimikunnan kokoonpanosta, asioiden käsittelystä ja tehtävistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisuuskokeen sisältöä, kokeen laatijan ja järjestäjän tehtäviä sekä kokeeseen liittyvää asiantuntijatoimikuntaa koskevat asetuksenantovaltuudet olisivat perustuslain vaatimusten mukaisia. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä kansalaisuuden myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin lailla. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä eräistä kansalaisuuskokeen toteutukseen liittyvistä yksityiskohdista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös koemaksusta (uusi 25 i §). Maksu perustuisi valtion maksuperustelain lähtökohdan mukaisesti omakustannusperiaatteeseen, ja sillä katettaisiin kansalaisuuskoejärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Koemaksun määrästä säädettäisiin sisäministeriön asetuksessa, joka annetaan vuosittain Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta.⁵⁹

12.7 Kansainväliset sopimukset

Yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Artiklan 2 kappaleen mukaan keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 24 artiklan 3 kappaleen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuuden myöntämisen edellytyksiin lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoedellytys, jonka täyttymisen voisi osoittaa uudella kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla. Alla käsitellään tarkemmin eri kansainvälisten sopimusten määräyksiä erityisesti kansalaisuuden myöntämisen näkökulmasta.

12.7.1 Yleissopimus lapsen oikeuksista

Lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa tarkoitetaan lapsella 1 artiklan mukaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta

⁵⁹ Myös esimerkiksi vuoden 2025 suoritteiden maksullisuudesta säädetään sisäministeriön asetuksella.

aikaisemmin. Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltiot ryhtyvät 2 kappaleen mukaan kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen edun ensisijaisuutta yleiskommentissaan nro 14 vuodelta 2013 (CRC/C/GC/14). Komitea on yleiskommenttinsa 30 kohdassa korostanut, että hallintoviranomaiset tekevät kaikilla hallinnon tasoilla hyvin laaja-alaisia päätöksiä, joihin kuuluvat muun muassa kansalaisuuden myöntämisestä koskevat päätökset. Hallintoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava päätöksiä.

Lapsi on 7 artiklan 1 kappaleen mukaan rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteutumisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton. Sopimusvaltiot sitoutuvat 8 artiklan 1 kappaleen mukaan kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti.

Sopimusvaltiot takaavat 12 artiklan mukaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lapsen oikeutta tulla kuulluksi yleiskommentissaan nro 12 vuodelta 2009 (CRC/C/GC/12). Sopimusvaltioiden pitäisi yleiskommentin 20 kohdan mukaan olettaa, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään, sekä tunnustaa, että hänellä on oikeus ilmaista niitä. Se, että lapsen oikeus ilmaista näkemyksiään toteutuu, edellyttää 25 kohdan mukaan sitä, että lapsen kuulemisesta vastaavat henkilöt sekä lapsen vanhemmat tai huoltaja kertovat lapselle keskeisistä asioista, eri vaihtoehdoista, mahdollisesti tehtävistä päätöksistä ja niiden seurauksista. Tämä tiedonsaantioikeus on hyvin merkittävä, sillä se on perusedellytys sille, että lapsi tekee selkeitä päätöksiä.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Muutokset koskevat vain hakemuksen perusteella myönnettävää kansalaisuutta. Esityksessä ei sen sijaan ehdoteta muutoksia siihen, millä perusteilla lapsi saa Suomen kansalaisuuden esimerkiksi syntyessään suoraan lain nojalla (kansalaisuuslaki 2 luku). Myös erilaiset kansalaisuusilmoitukset säilyvät ennallaan (kansalaisuuslaki 4 luku). Ehdotettavat muutokset eivät siten vaikuta esimerkiksi Suomessa syntyvien lasten kansalaisuudetuuden estämiseen eivätkä lasten kansalaisuusilmoituksiin.

Kansalaistamisen yhteydessä lapsen etuna voidaan pitää sitä, että hän saisi asuinmaansa kansalaisuuden, koska hän ei silloin ole maassa ulkomaalainen eikä esimerkiksi tarvitse oleskelulupaa. Myös perheen yhteistä kansalaisuutta voidaan pitää lapsen etuna. Lapsella on niin ikään oikeus kansalaisuuden säilyttämiseen, ja alkuperäinen kansalaisuus on osa lapsen identiteettiä. Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lasta on kansalaisuuslain 5 §:n mukaisesti kuultava häntä koskevasta hakemuksesta ja ilmoituksesta. Lasta kuullaan kansalaisuutta koskevasta hakemuksesta tai ilmoituksesta sekä silloin, kun hänelle haetaan kansalaisuutta kanssahakijana yhdessä huoltajansa kanssa, että silloin, kun hakemus tai ilmoitus on tehty yksinomaan lapsen puolesta. Lapsen kuulemista koskeviin säännöksiin ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia.

Lapsille voidaan kansalaisuuslain 43 §:n mukaisesti myöntää kansalaisuus yhdessä huoltajansa kanssa, mihin ei ehdoteta tässä esityksessä muutoksia. Kansalaisuuslaki mahdollistaa siten jatkossakin sen, että koko perheelle voidaan myöntää kansalaisuus samanaikaisesti. Kansalaisuuden saaminen kanssahakijana edellyttää jatkossakin sitä, että myös hakijana olevalla huoltajalla voidaan samalla myöntää kansalaisuus. Lapsi voidaan lisäksi jatkossakin kansalaistaa kansalaisuuslain 24 §:n mukaisilla edellytyksillä yksin. Hakemuksen voi jatkossakin tehdä lapsen puolesta hänen huoltajansa tai edunvalvojansa.

Uusi yhteiskuntatietoedellytys ja siihen liittyvä kansalaisuuskoe eivät koskisi alle 18-vuotiaita henkilöitä. Vanhempansa kansalaisuushakemuksen yhteydessä kanssahakijana olevalta lapselta ei edellytettäisi yhteiskuntatiedon osoittamista. Hakijana olevalla lapsella (24 §) ei niin ikään olisi yhteiskuntatietoedellytystä. Yhteiskuntatietoedellytys koskisi sen sijaan kanssahakijan vanhempaa. Edellytyksen täyttymisen voisi ehdotuksen mukaan osoittaa kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla. Lähtökohtana säilyisi edelleenkin se, että hakijan olisi täytettävä kansalaistamisen edellytykset, jotta hän ja hänen mahdolliset kanssahakijansa voisivat saada kansalaisuuden. Sama lähtökohta koskee myös esimerkiksi kielitaitoedellytystä, nuhteettomuusedellytystä ja toimeentuloedellytystä.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 5 (CRC/GC/2003/5) 12 kohdan mukaan jokaisen lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeuselimen tai -instituution edellytetään soveltavan lapsen edun periaatetta järjestelmällisesti harkitessaan, kuinka niiden päätökset ja toimet vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan lasten oikeuksiin ja etuihin, esimerkiksi ehdotetut tai nykyiset lait tai politiikat, hallintotoimet tai tuomioistuimen päätökset, mukaan lukien myös ne, jotka eivät suoraan koske lapsia vaan vaikuttavat heihin välillisesti.

Lapsen etu on huomioitu ehdotettavassa yhteiskuntatietoedellytyksessä siten, että edellytys ei koske alle 18-vuotiaita henkilöitä. Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia 18 vuoden täyttämiseen asti. Lapset eli alle 18-vuotiaat käyvät siten vielä koulua, minkä vuoksi heiltä ei olisi tarpeen vaatia erillisen kansalaisuuskokeen suorittamista. Toisaalta voidaan myös pitää lapsen edun mukaisena, että hänen vanhemmallaan on perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Ehdotettavien muutosten myötä näiden tietojen osoittamista edellytettäisiin jatkossa lähtökohtaisesti kaikilta työikäisiltä aikuisilta, jotta kansalaisuus voitaisiin myöntää hakemuksen perusteella. Myös kansalaisuutta itselleen ja lapsilleen hakevien vanhempien olisi siten osoitettava kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla, että he ovat hankkineet keskeiset tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta.

Ehdotuksilla huomioitaisiin kuitenkin myös kanssahakijana olevien lasten vanhempien kohtuulliset mahdollisuudet edellytyksen täyttämiseen. Maahanmuuttovirasto voisi ehdotuksen mukaan myöntää hakijana olevalle vanhemmalle kansalaisuuskokeen suorittamiseen sellaisia erityisjärjestelyjä, joita tämä tarvitsisi mm. vammaisuutensa perusteella. Lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan poiketa mm. sellaisen vammaisuuden

perusteella, joka pitkäaikaisesti estäisi hakijaa täyttämästä edellytystä. Yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskoe eivät siten muodostuisi esteeksi lapsen kansalaisuuden saamiselle hänen vanhempansa vammaisuuden vuoksi.

12.7.2 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Tässä esityksessä ehdotettava yhteiskuntatietoedellytys koskisi lähtökohtaisesti myös pakolaisia. Kansalaisuuslakiin ei ehdoteta erityisesti pakolaisia koskevia muutoksia. Ehdotettavat muutokset eivät koskisi sellaisia kansalaisuuslain säännöksiä, joiden tarkoituksena on helpottaa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaistamista. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemukset on myös jatkossa käsiteltävä 20 a §:n mukaisesti kiireellisenä ja viimeistään vuoden määräajan kuluessa.

12.7.3 Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 80/1968) 32 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava valtiottomien henkilöiden sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaiseksi pääsyään. Erityisesti on sopimusvaltion pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Tässä esityksessä ehdotettava yhteiskuntatietoedellytys koskisi lähtökohtaisesti myös niitä hakijoita, jotka ovat valtiottomia eli kansalaisuudettomia. Kansalaisuuslakiin ei ehdoteta erityisesti kansalaisuudettomia koskevia muutoksia. Ehdotettavat muutokset eivät koskisi sellaisia kansalaisuuslain säännöksiä, joiden tarkoituksena on helpottaa kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaistamista. Kansalaisuudettomilta vaadittava asumisaika säilyy jatkossakin yleistä lyhyempänä (kansalaisuuslaki 20 §). Lisäksi kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemukset on käsiteltävä 20 a §:n mukaisesti kiireellisenä ja viimeistään vuoden määräajan kuluessa.

12.7.4 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Yleissopimuksen 18 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus kansalaisuuteen, muun muassa varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on oikeus hankkia kansalaisuus ja vaihtaa sitä eikä heiltä riistetä kansalaisuutta mielivaltaisesti tai vammaisuuden perusteella.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä, jonka täyttymisen voisi osoittaa kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla. Vammaiset henkilöt on huomioitu esityksessä siten, että Maahanmuuttovirasto voisi myöntää kansalaisuuskokeeseen ilmoittautuneelle sellaisia erityisjärjestelyjä, joita tämä tarvitsisi vammaisuutensa perusteella kokeeseen osallistumiseen ja sen suorittamiseen. Maahanmuuttoviraston myöntämien

erityisjärjestelyjen toteuttamisesta huolehtisivat ne toimijat, joiden kanssa virasto olisi sopinut koetilaisuuksien järjestämisestä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos hakijan vammaisuus pitkäaikaisesti estäisi sen täyttämisen. Näillä tavoilla on tarkoitus varmistaa, että myös vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus kansalaisuuteen ja sen hankkimiseen.

12.7.5 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 5 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä varsinkin sopimuksessa mainittujen oikeuksien osalta, joihin kuuluu myös oikeus kansalaisuuteen. Sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleen mukaan sen määräysten ei ole tulkittava vaikuttavan sopimusvaltioiden kansalaisuutta tai kansalaistamista koskevaan lainsäädäntöön edellyttäen, että tällaiset säännökset eivät aiheuta syrjintää mitään erityistä kansalaisuutta kohtaan.

Sopimus edellyttää siten sitä, että kansalaistamista koskevalla lainsäädännöllä ei syrjitä mitään erityistä kansalaisuutta. Tässä esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, jotka kohdistuisivat erityisesti jonkin tietyn valtion kansalaisiin.

12.7.6 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta

Eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kansalaisuus tarkoittaa sopimuksessa henkilön ja valtion välistä oikeudellista sidettä eikä osoita henkilön etnistä alkuperää. Sopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen perustelumuition (s. 9) mukaan sopimusvaltio voi asumisajan lisäksi asettaa kansalaistamiselle muita, erityisesti kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään eräiden henkilöiden kansalaisuuden saamista. Näitä ovat a) sopimusvaltion kansalaisten puoliset, b) sopimusvaltion kansalaisten lapset 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan poikkeus huomioon ottaen, c) lapset, joiden vanhemmista toinen saa tai on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden, d) sopimusvaltion kansalaisten adoptioimat lapset, e) henkilöt, jotka ovat syntyneet sopimusvaltion alueella ja asuvat siellä laillisesti, f) henkilöt, jotka ovat asuneet laillisesti sopimusvaltion alueella tietyn ajan, joka on alkanut ennen kuin henkilö on täyttänyt 18 vuotta ja jonka pituus määritetään asianomaisen sopimusvaltion sisäisessä lainsäädännössä sekä g) kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaisaseman saaneet henkilöt, jotka asuvat laillisesti sopimusvaltion alueella.

Kansalaisuusyleissopimuksen 10–13 artiklassa on määräyksiä kansalaisuuteen liittyvistä menettelyistä. Kansalaisuuden saamiseen, säilyttämiseen, menettämiseen, takaisinsaamiseen tai todistamiseen liittyvät hakemukset on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa. Päätösten tulee sisältää kirjalliset perustelut. Päätöksiin on voitava hakea muutosta valtionsisäisen lainsäädännön mukaisesti, ja maksujen on oltava kohtuullisia. Hallinnolliseen tai oikeudelliseen muutoksenhaakuun liittyvät maksut eivät saa muodostua esteeksi hakijoille.

Sopimuksen perustelumuition (s. 14–15) mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat päätökset on perusteltava kirjallisesti, ja niihin on voitava hakea muutosta. Päätöksessä on vähintään ilmoitettava sen oikeudelliset ja tosiasialliset perusteet. Kirjallisia

perusteluja ei kuitenkaan tarvita, jos kyse on pelkästään sen rekisteröinnistä, että henkilö on saanut tai menettänyt kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Jos päätökset liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, vähimmäismäärä tietoa riittää. Muutoksenhaun osalta keskeistä on se, että kansalaisuutta koskevista päätöksistä voi valittaa. Sopimusvaltiot voivat sisäisessä lainsäädännössään päättää menettelyn yksityiskohdista.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamiselle lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoedellytys, minkä lisäksi Suomessa otettaisiin käyttöön kansalaisuuskoe. Niin uuden edellytyksen kuin myös kansalaisuuskokeen taustalla olisi ajatus siitä, että Suomessa asuvilta voidaan kansalaisuuden saamista varten edellyttää kotoutumista, mikä sopisi yhteen kansalaisuusyleissopimuksen kanssa. Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttymisen voisi osoittaa ylioppilastutkinnolla tai ehdotettavalla uudella kansalaisuuskokeella, jossa testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Näitä aiheita koskevia keskeisiä tietoja voidaan pitää sellaisena kotoutumiseen liittyvänä vaatimuksena, jollainen kansalaisuutta hakeville voidaan kansalaisuusyleissopimuksen perustelumuition valossa asettaa tietyn pituisen asumisajan ohella.

Eräiden henkilöiden kansalaisuuden saamista helpotetaan jatkossakin lyhyemmällä asumisajalla, enimmäiskäsittelyajalla tai yksinkertaisemmalla menettelyllä, miltä osin kansalaisuuslakiin ei ehdoteta tässä esityksessä mitään muutoksia. Kansalaisuuden hakemista koskevaan menettelyyn tai kansalaisuuspäätöksiä koskevaan muutoksenhakuun ei niin ikään ehdoteta tässä esityksessä muutoksia.

12.7.7 Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; *Euroopan ihmisoikeussopimus*) lisäpöytäkirjoineen ei sisällä sellaista määräystä, joka koskisi oikeutta kansalaisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin katsonut, että kansalaisuuden mielivaltaista epäämistä voidaan arvioida sopimuksen 8 artiklan mukaisen yksityiselämän suojan kannalta (mm. Karasev v. Suomi, 31414/96, 12.1.1999). EIT on arvioinut kansalaisuuden saamista myös sopimuksen 14 artiklan mukaisen syrjinnän kiellon kannalta (mm. Genovese v. Malta, 53124/09, 11.10.2011). EIT on niin ikään todennut, että tietyn asumisajan tai avioliiton keston edellyttäminen on yleistä kansalaisuuden myöntämisestä koskevassa lainsäädännössä (Savoia and Bounegru v. Italia, 8407/05, 16.2.2006). Kansalaisuuden saamisen lisäksi EIT on arvioinut useissa tapauksissa kansalaisuuden menettämistä (mm. Ramadan v. Malta, 76136/12, 21.6.2016; K2 v. Yhdistynyt kuningaskunta, 42387/13, 9.3.2017).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Sopimusta on täydennetty kaikkinaisen syrjinnän kieltävällä kahdennellatoista pöytäkirjalla, joka sisältää yleisen syrjintäkiellon (SopS 8–9/2005). Pöytäkirjan

1 artiklan 1 kappaleen mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman min-käänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Artiklan 2 kappaleen mukaan ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa 1 kappaleessa tarkoitetuilla perusteilla.

Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä sekä kansalaisuuskokeen ottamista käyttöön Suomessa. Useassa muussa maassa on jo käytössä kansalaisuuskoe (kansalaisuuskokeesta muissa maissa ks. edellä 5.2). Yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamista vaaditaan useassa eri maassa joko kansalaisuuskokeella tai jollakin muulla siihen rinnastettavalla tavalla. Ehdotettavassa kansalaisuuskokeessa testattaisiin yleisesti saatavilla olevaan oppimateriaaliin perustuvia keskeisiä tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta. Kokeen suorittamista varten voitaisiin myöntää erityisjärjestelyjä mm. vammaisuuden perusteella. Lisäksi yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa mm. sillä perusteella, että hakijan vammaisuus pitkäaikaisesti estäisi häntä täyttämästä edellytystä.

Näistä syistä voidaan arvioida, että yhteiskuntatietoedellytys ja kansalaisuuskoe eivät loukkaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista yksityiselämän suojaa eivätkä 14 artiklan mukaista syrjinnän kieltoa. Esityksessä ei ehdoteta mitään muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin.

12.8 Unionin oikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 9 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Perusoikeuskirjan 39 artiklan mukaan unionin kansalaisella on siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja 40 artiklan mukaan vastaavasti kunnallisvaaleissa.

Suomen kansalainen on samalla myös unionin kansalainen. Kolmannen maan kansalaisten kanalta Suomen kansalaisuuden saaminen merkitsee siten unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien saamista. Tässä esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiselle uutta yhteiskuntatietoedellytystä, jonka täyttymisen voisi osoittaa uudella kansalaisuuskokeella tai ylioppilastutkinnolla. Ehdotettavat muutokset vaikuttavat siten siihen, miten Suomessa asuva henkilö voi saada hakemuksen perusteella Suomen kansalaisuuden. Kolmannen maan kansalaisen osalta ehdotettavat muutokset vaikuttavat myös mahdollisuuteen saada unionin kansalaisuus siihen liittyvine oikeuksineen. Kansalaisuuskoe on käytössä myös useassa muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) mukaan SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiaassa voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi, tuomio 8.11.2011 C-34/09). Tässä esityksessä ehdotetut muutokset eivät vaikuta unionin kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää Suomessa unionin kansalaisen oikeuksiaan. Ehdotetut muutokset eivät kohdistu esimerkiksi unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on käsitellyt ratkaisuisaan kansalaisuuden menettämistä (mm. Rottmann v. Freistaat Bayern, tuomio 2.3.2010 C-135/08; Tjebbes ja muut v. Alankomaat, tuomio 12.3.2019 C-221/17). Kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta unionin kansalaisuuden ja siihen liittyvien oikeuksien

menettäminen kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Kansalaisuuden menettämistä koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin seurauksiin, joita unionin kansalaisen oikeuksien menettämisestä aiheutuu henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen. EUT:n mukaan unionin oikeus ei estä jäsenvaltioita säätämästä tietyin edellytyksin kansalaisuuden menettämisestä. Tapauksissa on kuitenkin arvioitava sitä, onko jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisen aseman menettäminen suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Tässä esityksessä ei ehdoteta mitään muutoksia kansalaisuuden menettämistä koskeviin säännöksiin. Ehdotettavilla muutoksilla ei siten ole vaikutusta unionin kansalaisuuden eivätkä unionin kansalaisen aseman menettämiseen.

12.9 Lopuksi

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 25 §:n 3 kohta ja 45 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentin 5 kohta ja 25 §:n 3 kohta laissa 929/2025 ja 13 §:n 1 momentin 6 kohta ja 45 §:n 1 momentti laissa 579/2011,
lisätään lakiin uusi 3 a luku ja 42 § sekä 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 974/2007, uusi 3 momentti, 13 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 579/2011, 474/2024 ja 929/2025, uusi 7 kohta sekä 41 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 929/2025, uusi 2 ja 3 momentti seuraavasti:

3 §

Maahanmuuttoviraston tehtävät

Maahanmuuttovirasto vastaa kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, kehittämisestä ja valvonnasta sekä tekee kansalaisuuskokeen järjestämiseen ja laatimiseen liittyviä sopimuksia.

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistessa:

-
- 5) hänen toimeentulonsa on turvattu (*toimeentuloedellytys*);
 - 6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (*kielitaitoedellytys*); ja
 - 7) hänellä on suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta (*yhteiskuntatietoedellytys*).
-

17 b §

Yhteiskuntatiedon osoittaminen ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen

Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla:

- 1) hyväksytysti kansalaisuuskoe; tai
- 2) suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto.

Yhteiskuntatietoedellytys ei koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttäneitä henkilöä.

Hakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka yhteiskuntatietoedellytys ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai muutoin on olemassa erittäin painava syy yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle.

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentissa ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen 18 ikävuoden täyttämistä. Toimeentuloedellytys ja yhteiskuntatietoedellytys eivät koske hakemuksen vireillä ollessa 18 vuotta täyttänyttä henkilöä.

3 a luku

Kansalaisuuskoe

25 a §

Kansalaisuuskokeen sisältö

Kansalaisuuskokeella testataan perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kokeen kysymykset perustuvat kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 25 §:ssä tarkoitetun yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin. Kansalaisuuskoe suoritetaan sähköisesti suomen tai ruotsin kielellä.

Kansalaisuuskokeen sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 b §

Kansalaisuuskokeen laatiminen

Maahanmuuttovirasto sopii kansalaisuuskokeen laatimisesta yliopiston kanssa.

25 c §

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävät

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävänä on:

1) valmistella laaja valikoima kansalaisuuskokeen kysymyksiä vastausvaihtoehtoineen suomen ja ruotsin kielellä; sekä

2) huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 d §

Kansalaisuuskokeen järjestäminen

Maahanmuuttovirasto sopii kansalaisuuskokeen koetilaisuuksien järjestämisestä sellaisten toimijoiden kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus ja edellytykset koetilaisuuksien järjestämiseen. Sopimuksia tehtäessä on otettava huomioon, että koetilaisuuksia on tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein.

25 e §

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävät

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä on:

- 1) järjestää koetilaisuudet sopimusehtojen mukaisesti;
- 2) huolehtia koetilaisuuksien valvonnasta;
- 3) toteuttaa 25 g §:ssä tarkoitetut erityisjärjestelyt; sekä
- 4) ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle viipymättä 25 h §:ssä tarkoitetuista tilanteista seuraamuksista päättämistä varten.

Kansalaisuuskokeen järjestäjällä on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot.

Kansalaisuuskokeen järjestäjien tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 f §

Asiantuntijatoimikunta

Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimii asiantuntijatoimikunta, jonka Maahanmuuttovirasto asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Asiantuntijatoimikunnan puheenjohtajana toimii Maahanmuuttoviraston edustaja. Varapuheenjohtajana toimii mahdollisuuksien mukaan kotoutumisen asiantuntemuksen edustaja. Lisäksi asiantuntijajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa ainakin koulutuksen asiantuntemusta.

Asiantuntijatoimikunnan tehtävänä on tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskokeen yleisessä kehittämisessä ja hallinnoinnissa.

Asiantuntijatoimikunnan kokoonpanosta, asioiden käsittelystä ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 g §

Kokeen suorittamista koskevat erityisjärjestelyt

Kokeen suorittaja, joka on sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi estynyt suorittamasta kansalaisuuskoetta samalla tavalla kuin muut kokeen suorittajat, voi pyytää erityisjärjestelyjä kokeen suorittamiseen.

Maahanmuuttovirasto päättää erityisjärjestelyjen käytöstä. Erityisjärjestelyistä tulee esittää erillinen pyyntö kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä.

25 h §

Seuraamus järjestyksen rikkomisesta ja vilpillisestä menettelystä

Kansalaisuuskokeen suorittajan koesuoritus katsotaan hylätyksi, jos hän syyllistyy järjestyksen rikkomiseen koetilaisuudessa eikä koetilaisuuden valvojan kehotuksesta huolimatta lopeta menettelyä.

Jos kokeen suorittaja syyllistyy koetilaisuudessa vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai sen yritykseen, hänen koesuorituksensa katsotaan hylätyksi ja hän menettää oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 12 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta. Jos menettely on toistuvaa tai muuten erityisen vakavaa ja haitallista, kokeen suorittajan koesuoritus katsotaan hylätyksi ja hän menettää oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 24 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta. Jos kokeen suorittaja on ehtinyt ilmoittautua uuteen koetilaisuuteen, Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa osallistumisen.

Päätöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitetussa asiassa tekee Maahanmuuttovirasto. Päätös pannaan täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen kiellä täytäntöönpanoa.

25 i §

Koemaksu

Maahanmuuttovirasto perii kokeeseen ilmoittautuneelta koemaksun. Koemaksun määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Koemaksu palautetaan kokeeseen ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta kokeeseen oman sairautensa vuoksi. Maksua ei palauteta, jos esteestä ei ole ilmoitettu koetilaisuuden järjestäjälle ennen koetilaisuutta. Pyyntö maksun palauttamisesta on tehtävä Maahanmuuttovirastolle 14 päivän kuluessa koepäivästä.

41 §

Muutoksenhaku

Kansalaisuuskokeen suorituksen hylkäämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Oikaisuvaatimus on toimitettava Maahanmuuttovirastolle 14 päivän kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin kansalaisuuskokeen suorittajalla on ollut tilaisuus saada kokeen tulos tietoonsa.

Edellä 2 momentissa tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

42 §

Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu

Edellä 41 §:n 2 momentissa tarkoitetun kansalaisuuskoetta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely on maksullinen. Käsittelymaksun määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävä maksu on suoritettu 30 päivän kuluessa vaatimuksen vireille tulosta. Oikaisuvaatimus voidaan jättää tutkimatta, jos oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävää maksua ei ole suoritettu mainitussa määräajassa.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskeva maksu palautetaan asianosaiselle, jos Maahanmuuttovirasto muuttaa muutoksenhaun alaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi siten, että kansalaisuuskokeen suoritus on hyväksytty.

45 §

Hakijan liitteet hakemukseen

Hakijan on liitettävä kansalaisuushakemukseensa 17 §:ssä tarkoitettu selvitys suomen tai ruotsin kielen taidostaan, 17 b §:ssä tarkoitettu selvitys yhteiskuntatiedon osoittamisesta ja 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu selvitys siitä, kuinka hän saa Suomessa toimeentulonsa. Kielitaitoselvitystä ei kuitenkaan tarvita, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi. Jos hakemuksessa on 15 vuotta täyttänyt kanssahakija, hakijan on liitettävä hakemukseensa selvitys myös tämän suomen tai ruotsin kielen taidosta. Jos lapsi täyttää 15 vuotta hakemuksen vireillepanon jälkeen mutta ennen sen ratkaisemista, selvitys hänen kielitaidostaan on liitettävä hakemukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

Maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 2 momentin 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 621/2020,
lisätään 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 621/2020, uusi 5 kohta seuraavasti:

2 §

Tehtävät

Maahanmuuttovirasto vastaa:

- 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta;
 - 5) kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 683/2023, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko sekä kansalaisuuskokeen hallinnointi ja valvonta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

kansalaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 25 §:n 3 kohta ja 45 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentin 5 kohta ja 25 §:n 3 kohta laissa 929/2025 ja 13 §:n 1 momentin 6 kohta ja 45 §:n 1 momentti laissa 579/2011, lisätään lakiin uusi 3 a luku ja 42 § sekä 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 974/2007, uusi 3 momentti, 13 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 579/2011, 474/2024 ja 929/2025, uusi 7 kohta sekä 41 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 929/2025, uusi 2 ja 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Maahanmuuttoviraston tehtävät

Maahanmuuttoviraston tehtävät

(uusi 3 mom.)

Maahanmuuttovirasto vastaa kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, kehittämisestä ja valvonnasta sekä tekee kansalaisuuskokeen järjestämiseen ja laatimiseen liittyviä sopimuksia.

13 §

13 §

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Kansalaistamisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

5) hänen toimeentulonsa on turvattu (toimeentuloedellytys); ja

5) hänen toimeentulonsa on turvattu (toimeentuloedellytys);

6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys).

6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys); ja

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7) hänellä on suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta (**yhteiskuntatietoedellytys**).

(uusi)

17 b §

Yhteiskuntatiedon osoittaminen ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeaminen

Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla:

- 1) hyväksytysti kansalaisuuskoe; tai
- 2) suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto.

Yhteiskuntatietoedellytys ei koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä henkilöä.

Hakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka yhteiskuntatietoedellytys ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai muutoin on olemassa erittäin painava syy yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle.

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentissa ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen 18 ikävuoden täyttämistä. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun hakijaan sovelletaan toimeentuloedellytyksen osalta 17 a §:n 2 momentin alle 18-vuotiaita henkilöitä koskevia säännöksiä.

(uusi)

25 §

Täysivaltaiseksi tulon vaikutus vireillä olevaan hakemukseen

Maahanmuuttovirasto asettaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille kohtuullisen määräajan, jossa hakemusta on täydennettävä tai se on vahvistettava. Hakijaan, joka on täydentänyt kansalaisuushakemusta tai joka on vahvistanut kansalaisuushakemuksen, sovelletaan 23 §:n 2 momentissa ja 24 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos ne ovat täyttyneet ennen 18 ikävuoden täyttämistä. **Toimeentuloedellytys ja yhteiskuntatietoedellytys eivät koske hakemuksen vireillä ollessa 18 vuotta täyttänyttä henkilöä.**

3 a luku

Kansalaisuuskoe

25 a §

Kansalaisuuskokeen sisältö

Kansalaisuuskokeella testataan perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kokeen kysymykset perustuvat kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 25 §:ssä tarkoitetun yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin. Kansalaisuuskoe suoritetaan sähköisesti suomen tai ruotsin kielellä.

Kansalaisuuskokeen sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 b §

Kansalaisuuskokeen laatiminen

Maahanmuuttovirasto sopii kansalaisuuskokeen laatimisesta yliopiston kanssa.

25 c §

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävät

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävänä on:

1) valmistella laaja valikoima kansalaisuuskokeen kysymyksiä vastausvaihtoehtoineen suomen ja ruotsin kielellä; sekä

2) huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 d §

Kansalaisuuskokeen järjestäminen

Maahanmuuttovirasto sopii kansalaisuuskokeen koetilaisuuksien järjestämisestä sellaisten toimijoiden kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus ja edellytykset koetilaisuuksien järjestämiseen. Sopimuksia tehtäessä on otettava huomioon, että koetilaisuuksia on

tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein.

25 e §

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävät

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä on:

1) järjestää koetilaisuudet sopimusehtojen mukaisesti;

2) huolehtia koetilaisuuksien valvonnasta;

3) toteuttaa 25 g §:ssä tarkoitetut erityisjärjestelyt; sekä

4) ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle viipymättä 25 h §:ssä tarkoitetuista tilanteista seuraamuksista päättämistä varten.

Kansalaisuuskokeen järjestäjällä on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisen kanalta välttämättömät tiedot.

Kansalaisuuskokeen järjestäjien tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 f §

Asiantuntijatoimikunta

Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimii asiantuntijatoimikunta, jonka Maahanmuuttovirasto asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Asiantuntijatoimikunnan puheenjohtajana toimii Maahanmuuttoviraston edustaja. Varapuheenjohtajana toimii mahdollisuuksien mukaan kotoutumisen asiantuntemuksen edustaja. Lisäksi asiantuntijajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa ainakin koulutuksen asiantuntemusta.

Asiantuntijatoimikunnan tehtävänä on tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskokeen yleisessä kehittämisessä ja hallinnoinnissa.

Asiantuntijatoimikunnan kokoonpanosta, asioiden käsittelystä ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

25 g §

Kokeen suorittamista koskevat erityisjärjestelyt

Kokeen suorittaja, joka on sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi estynyt suorittamasta kansalaisuuskoetta samalla tavalla kuin muut kokeen suorittajat, voi pyytää erityisjärjestelyjä kokeen suorittamiseen.

Maahanmuuttovirasto päättää erityisjärjestelyjen käytöstä. Erityisjärjestelyistä tulee esittää erillinen pyyntö kokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä.

25 h §

Seuraamus järjestyksen rikkomisesta ja vilpillisestä menettelystä

Kansalaisuuskokeen suorittajan koesuoritus katsotaan hylätyksi, jos hän syyllistyy järjestyksen rikkomiseen koetilaisuudessa eikä koetilaisuuden valvojan kehotuksesta huolimatta lopeta menettelyä.

Jos kokeen suorittaja syyllistyy koetilaisuudessa vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiin tai sen yritykseen, hänen koesuorituksensa katsotaan hylätyksi ja hän menettää oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 12 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta. Jos menettely on toistuvaa tai muuten erityisen vakavaa ja haitallista, kokeen suorittajan koesuoritus katsotaan hylätyksi ja hän menettää oikeutensa osallistua koetilaisuuteen 24 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta. Jos kokeen suorittaja on ehtinyt ilmoittautua uuteen koetilaisuuteen, Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa osallistumisen.

Päätöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitetussa asiassa tekee Maahanmuuttovirasto. Päätös pannaan täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen kiellä täytäntöönpanoa.

25 i §

Koemaksu

Maahanmuuttovirasto perii kokeeseen ilmoittautuneelta koemaksun. Koemaksun määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta noudattaen, mitä valtion maksu- ja maksuvelvoitteista (150/1992) säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Koemaksu palautetaan kokeeseen ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta kokeeseen oman sairautensa vuoksi. Maksua ei palauteta, jos esteestä ei ole ilmoitettu koetilaisuuden järjestäjälle ennen koetilaisuutta. Pyyntö maksun palauttamisesta on tehtävä Maahanmuuttovirastolle 14 päivän kuluessa koepäivästä.

41 §

Muutoksenhaku

(uusi 2 ja 3 mom.)

41 §

Muutoksenhaku

Kansalaisuuskokeen suorituksen hylkäämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Oikaisuvaatimus on toimitettava Maahanmuuttovirastolle 14 päivän kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin kansalaisuuskokeen suorittajalla on ollut tilaisuus saada kokeen tulos tietoonsa.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

(uusi)

42 §

Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu

Edellä 41 §:n 2 momentissa tarkoitettua kansalaisuuskoetta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely on maksullinen. Käsittelymaksun määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta noudattaen, mitä valtion

maksuperustelaissa säädetään julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävä maksu on suoritettu 30 päivän kuluessa vaatimuksen vireille tulosta. Oikaisuvaatimus voidaan jättää tutkimatta, jos oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävää maksua ei ole suoritettu määrättyä määrääjässä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskeva maksu palautetaan asianosaiselle, jos Maahanmuuttovirasto muuttaa muutoksenhaun alaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi siten, että kansalaisuuskokeen suoritus on hyväksytty.

45 §

Hakijan liitteet hakemukseen

Hakijan on liitettävä kansalaisuushakemuksensa 17 §:ssä tarkoitettu selvitys suomen tai ruotsin kielen taidostaan ja 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu selvitys siitä, kuinka hän saa Suomessa toimeentulonsa. Kielitaitoselvitystä ei kuitenkaan tarvita, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi. Jos hakemuksessa on 15 vuotta täyttänyt kanssahakija, hakijan on liitettävä hakemukseensa selvitys myös tämän suomen tai ruotsin kielen taidosta. Jos lapsi täyttää 15 vuotta hakemuksen vireillepanon jälkeen mutta ennen sen ratkaisemista, selvitys hänen kielitaidostaan on liitettävä hakemukseen.

45 §

Hakijan liitteet hakemukseen

Hakijan on liitettävä kansalaisuushakemuksensa 17 §:ssä tarkoitettu selvitys suomen tai ruotsin kielen taidostaan, 17 b §:ssä tarkoitettu selvitys yhteiskuntatiedon osoittamisesta ja 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu selvitys siitä, kuinka hän saa Suomessa toimeentulonsa. Kielitaitoselvitystä ei kuitenkaan tarvita, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi. Jos hakemuksessa on 15 vuotta täyttänyt kanssahakija, hakijan on liitettävä hakemukseensa selvitys myös tämän suomen tai ruotsin kielen taidosta. Jos lapsi täyttää 15 vuotta hakemuksen vireillepanon jälkeen mutta ennen sen ratkaisemista, selvitys hänen kielitaidostaan on liitettävä hakemukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

Maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 2 momentin 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 621/2020,
lisätään 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 621/2020, uusi 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Tehtävät

Tehtävät

Maahanmuuttovirasto vastaa:

Maahanmuuttovirasto vastaa:

4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta;
5) kansalaisuuskokeen hallinnoinnista, valvonnasta ja kehittämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 683/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko;

2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko sekä kansalaisuuskokeen hallinnointi ja valvonta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valtioneuvoston asetus

kansalaisuuskokeesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kansalaisuuslain (359/2003) nojalla, sellaisena kuin se on laissa .../...:

1 §

Kansalaisuuskokeen sisältö

Kansalaisuuskokeeseen on sisällytettävä kansalaisuuslain 25 a §:ssä tarkoitettuja oppimateriaaliin perustuvia kysymyksiä ainakin suomalaisen yhteiskunnan arvoista ja keskeisestä lainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista sekä yhdenvertaisuudesta ja sukupuolten tasa-arvosta. Kokeessa voi lisäksi olla oppimateriaalin tietoja koskevia kysymyksiä Suomen historiasta ja kulttuurista, työllisyydestä ja opiskelusta sekä muista oppimateriaalissa käsitellyistä aiheista.

Kansalaisuuskokeessa on vähintään 20 ja enintään 40 kysymystä. Kokeen hyväksytty suoritus edellyttää sitä, että vähintään 70 prosenttia vastauksista on valittu oikein.

2 §

Kansalaisuuskokeen laatijan tehtäviä koskevan sopimuksen sisältö

Kansalaisuuskokeen laatimista koskevasta sopimuksesta tulee käydä ilmi ainakin seuraavat asiat kansalaisuuslain 25 c §:ssä tarkoitetuista kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä:

- 1) kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen toimittaminen koepäiviksi;
- 2) kysymysten ja vastausvaihtoehtojen laadunvarmistuksesta huolehtiminen ennen koetta;
- 3) kansalaistamiseen edellytettävän kielitaidon tason huomioiminen kokeessa käytetyssä kielissä;
- 4) suomen- ja ruotsinkielisten kokeiden yhdenmukaisuudesta huolehtiminen;
- 5) kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ajantasaisuuden varmistaminen siihen oppimateriaaliin verrattuna, joka on ollut yleisesti saatavilla kokeeseen valmistautumista varten.

3 §

Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtäviä koskevan sopimuksen sisältö

Kansalaisuuskokeen järjestämistä koskevasta sopimuksesta tulee käydä ilmi ainakin seuraavat asiat kansalaisuuslain 25 e §:ssä tarkoitetuista kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävistä:

- 1) koetilaisuuksien järjestäminen kansalaisuuskokeen yleisinä suorituspäivinä;
- 2) kokeen järjestämisen paikkakunnat;
- 3) vapaita koepaikkoja koskevien tietojen ilmoittaminen kokeeseen ilmoittautumista varten;
- 4) koemateriaalin käsittelystä huolehtiminen;
- 5) koetilaisuuksien valvonnan järjestäminen teknisin keinoin ja valvojien avulla;
- 6) Maahanmuuttoviraston myöntämien erityisjärjestelyjen toteuttaminen kokeeseen osallistuvan henkilön sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun niihin rinnastettavan syyn perusteella;
- 7) tietojen antaminen Maahanmuuttovirastolle järjestyksen rikkomista tai vilpillistä menettelyä koskevan asian selvittämistä varten.

4 §

Asiantuntijatoimikunnan kokoonpano

Kansalaisuuslain 25 f §:ssä tarkoitetussa asiantuntijatoimikunnassa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi asiantuntijajäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Toimikunta voi tarpeen mukaan kuulla myös muita asiantuntijoita.

5 §

Asiantuntijatoimikunnan tehtävät

Kansalaisuuslain 25 f §:n 2 momentissa tarkoitettuihin asiantuntijatoimikunnan tehtäviin kuuluu:

- 1) seurata ja arvioida tilastoja kokeeseen osallistumisesta ja koetilaisuuksien riittävyydestä;
- 2) seurata kansalaisuuskoetta koskevaa palautetta ja koesuorituksia koskevia tilastoja;
- 3) seurata kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 25 §:n mukaisessa yhteiskuntaorientaatiossa käytettävän oppimateriaalin kehitystä;
- 4) tehdä kansalaisuuskoelajärjestelmän kehittämistä koskevia aloitteita.

6 §

Asiantuntijatoimikunnan asioiden käsittely

Asiantuntijatoimikunta kokoontuu puheenjohtajan tai hänen ollessaan estyneenä varapuheenjohtajan kutsusta tai jos kaksi jäsentä sitä vaatii.

Asiantuntijatoimikunta laatii vuosittain työsuunnitelman ja toimintakertomuksen ja toimittaa ne Maahanmuuttovirastolle ja sisäministeriölle.

Asiantuntijatoimikunnan hallinnolliset tehtävät hoidetaan Maahanmuuttovirastossa virkautyönä.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .