

Asia: VN/28598/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotetusta uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä?

Katso lausunto kohdassa muita mahdollisia näkemyksiä.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

Katso lausunto.

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

Katso lausunto.

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

Sisäministeriölle

5.2.2026

Asia: VN/28598/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (kolmas vaihe)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (3. vaihe).

1. Yleistä

Kansalaisuuden saamisella on merkitystä paitsi yksilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavana tapahtumana, niin myös osana henkilön kotoutumisprosessin tukemista. Kansalaisena ulkomaalainen hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi tähän liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen (ks. myös HE 80/2010). Kansalaisuuden merkitys korostuu kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Kansainvälistä suojelua saaneet ovat menettäneet kansalaisuusvaltionsa suojelun, ja kansalaisuudettomilla ihmisillä ei kyseiseen suojeluun ole lainkaan mahdollisuuksia. Nämä seikat rajoittavat heidän mahdollisuuksiaan elää elämää, jossa heidän oikeutensa toteutuvat täysimääräisinä, mikä korostaa heidän tarvettaan saada (uusi) kansalaisuus.

Luonnoksen tavoitteena on tiukentaa kansalaisuuslakia ja erityisesti kansalaisuuden saamisen edellytyksiä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Kansalaisuuslakia koskevat hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat tiukennukset toteutetaan kolmessa erillisessä sisäministeriön hankkeessa (SM034:00/2023, SM055:00/2023 ja SM056:00/2023). Näistä ensimmäinen eli erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kohdistunut asumisaikaa koskeva merkittävä kiristys astui voimaan 1.10.2024. Toisessa vaiheessa, joka astui voimaan 17.12.2025, tiukennettiin nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä sekä kansalaisuuden menettämistä koskevia kansalaisuuslain säännöksiä. Nyt uudistuksen kolmannessa vaiheessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kansalaisuuskoe.

Luonnoksen osalta korostuu, kuten kahdessa ensimmäisessä hankkeessakin, että kyse on yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmakirjaukseen perustuvasta merkittävästä tiukennuksesta, jolle ei ole osoitettu mitään asianmukaisia perusteita eikä todellista tarvetta. Ehdotuksen vaikutusarvioinnista ilmenee, miten kansalaisuuslain aikaisemmat tiukennukset ovat heikentäneet kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuus.

Luonnoksessa ja aiemmissa kansalaisuuslain tiukennuksissa ei ole otettu kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla huomioon kansainvälistä suojelua saaneiden, kansalaisuudettomien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilannetta. Luonnoksessa sinänsä listataan kattavasti kansalaisuuslakiin liittyviä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, kuten se, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan.

Aiemmin kansalaisuuslain lähtökohtana on ollut edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta esimerkiksi mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nopeammin (ks. esim. HE 80/2010 vp). Aiemmin myös pakolaisten ja kansalaisuudettomien erityistilanne on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla huomioitu kansalaisuuslain tasolla paremmin. Esimerkiksi 1.10.2024 voimaan tulleen kansalaisuuslain ensimmäisessä osiossa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta on poistettu asumisaikaa koskeva erityissäännös, joka mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen edellyttämällä tavoin mahdollisti pakolaisten oikeuksien toteutumisen ja erityistilanteen huomioon ottamisen nykyistä paremmin.

Tiukennusten toteuttaminen eri aikoina pieninä kokonaisuuksina hämärtää tiukennusten kokonaisvaikutuksia ja sitä miten mittavista muutoksista tosiasiasa on kyse. On kuitenkin selvää, että hallitusohjelman perusteella toteutetuilla lukuisilla lainmuutoksilla on heikennetty juuri kansainvälistä suojelua saaneiden oikeuksia. Tiukennuksilla on vaikutettu kielteisesti pakolaisten turvallisuuden tunteeseen ja tietoisesti vaikeutettu heidän mahdollisuuksiaan löytää pysyviä ratkaisuja. Kaiken kaikkiaan hallituksen lukuisilla tiukennuksilla on merkittävät kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä kotoutumisen kannalta. Mikäli kansalaisuuskoe päätetään toteuttaa, niin jatkovalmistelussa tulee kansalaisuuskokeen laatimisessa, sen toteuttamisessa ja poikkeusmahdollisuuden osalta ottaa paremmin huomioon kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ja kansalaisuudettomien erityistilanne. Samoin myös niiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanne ja erityistarpeet, joiden ei ole viranomaisten toimesta tunnustettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Näitä ovat esimerkiksi ihmiskaupan uhrit ja monet kidutuksen uhrit, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n tai 52 a §:n perusteella oleskelulupa.

Luonnoksessa omaksutaan hallitusohjelman pohjalta näkökulma, jossa käytännössä sivuutetaan kansalaisuuden merkitys kotoutumiselle. Sen sijaan kansalaisuuden saamista vaikeutetaan entisestään ja kansalaisuus nähdään palkintona onnistuneesta kotoutumisesta. Luonnoksessa sivuutetaan tältä osin pakolaisten ja kansalaisuudettomien sekä muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien tosiasiallinen tilanne, joka vaikuttaa heidän mahdollisuuteensa täyttää jo nykyisin tasolla erittäin korkealle asetettuja kansalaistamisen edellytyksiä, erityisesti kielitaitoedellytyksen sekä äskettäin lakiin lisättyjen toimeentuloedellytyksen ja edellytyksen selvitetystä henkilöllisyydestä. Luonnoksessa sivuutetaan myös se, miten esimerkiksi pakolaisille, kansalaisuudettomille ja muille yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleville tosiasiallisesti annetaan mahdollisuus kansalaisuuden edellytyksenä olevaan kotoutumiseen. Tämän osalta merkittävässä roolissa ovat esimerkiksi riittävä ja ihmisten erityistarpeet huomioon ottava kielikoulutus ja muut kotoutustoimet, joista on kuitenkin leikattu viime vuosina. Tämän seurauksena Suomen kansalaisuuden saaminen ei tosiasiasa ehdotettujen ja toteutuneiden muutosten jälkeen ole mahdollista monille sellaisille suomalaisen yhteiskunnan jäsenille, jotka tarvitsisivat tukea kotoutumiseen ja Suomeen integroitumiseen. On merkittävä puute, ettei esityksen vaikutuksia tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen tältä osin ole arvioitu sääätämisyjärjestysperusteluissa.

Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa. Yksinomaan poliittisiin hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat puutteellisesti perustellut lainmuutokset ja merkittävät kiristykset sisältävät täysin päinvastaisen viestin ja tekevät Suomen entistä vähemmän houkuttelevaksi maaksi maahanmuuttajille. Tiukennukset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä

suojelua saaneisiin ihmisiin, jotka ovat yhteiskunnassa lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ja joiden kohdalla myös juuri kansalaisuuden merkitys korostuu. On huomattava, että kansainvälistä suojelua saaneet ovat myös lähtökohtaisesti ihmisiä, joiden kohdalla maahanmuutto on pysyväisluonteista, koska kotimaahan paluu on usein lähtökohtaisesti ja pysyväisluonteisesti poissuljettu vaihtoehto. He ovat menettäneet aikaisemman kotivaltionsa suojelun ja heidän oikeuksiensa toteutumisen kannalta heidän tarpeensa saada uusi kansalaisuusvaltio on korostunut.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä eli lakimiesten hoitamien toimeksiantojen yhteydessä ja yleisneuvonnan yhteydenotoissa tulee toistuvasti esille kansalaisuuslain ja sen tulkinnan vaikeaselkoisuus, erityisesti kun on kyse selvitetystä henkilöllisyydestä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta. Pakolaisneuvonta katsoo, että nyt ehdotettu yhteiskuntatietoa koskeva edellytys tekee laista entistä vaikeaselkoisemman. Säädösten ja viranomaisohjeistusten tulisi olla riittävän selkeitä, jotta hakijat tietävät jo hakemusta jättäessään ja hakemusvaiheessa, mitä heiltä edellytetään. Erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille tulisi turvata mahdollisuus saada yksilöllistä neuvontaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että luonnoksessa ei ole tuotu esiin asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, joita ilman ehdotettua tiukennusta ei tule hyväksyä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittävän lisäkirstityksen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ennen uusien kansalaisuuden saamisen edellytysten lisäämistä tulisi perusteellisesti arvioida aiemmin tehtyjen lainmuutosten vaikutukset.

2. Poikkeamismahdollisuus

Luonnoksessa ehdotetaan, että yhteiskuntatietoedellytyksestä voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että poikkeamiselle olisi sellainen hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvä peruste, jonka vuoksi hän ei pystyisi osoittamaan edellytyksen täyttymistä. Samalla on huomattava, että ehdotetun kansalaisuuskokeen voisi suorittaa vain suomeksi tai ruotsiksi. Edelleen on huomattava, että kielitaitoedellytys jää voimaan ja että kansalaisuuskoe on määrä laatia siten, että sen pystyy suorittamaan kansalaisuuden saamiseksi määrätyn kielitaidon puitteissa. Vaikka kansalaisuuskoe on määrä suhteuttaa kielitaitovaatimukseen, luonnoksesta puuttuu kuitenkin kielitaitoedellytyksestä ja kansalaisuuskokeesta poikkeamisen yhteensovittaminen.

Esityksen mukaan käytännössä kyse olisi erityisesti sen arvioimisesta, voisiko hakija suorittaa kansalaisuuskoea tai muutoin täyttää yhteiskuntatietoedellytystä pidemmälläkään aikavälillä ja olisiko hakijan terveydentila tai vamma sellainen, jonka vuoksi edellytyksen täyttäminen olisi hänelle vastaisuudessa erittäin vaikeaa ja epätodennäköistä. On merkittävä puute, että esitysluonnoksen perusteluissa käsitellään kuitenkin ainoastaan kansalaisuuskokeen suorittamisen estymistä poikkeusperusteena, eikä selosteta tarkemmin, miten "muutoin" hakija ei voi täyttää yhteiskuntatietoedellytystä ja siitä voitaisiin poiketa.

Luonnoksen mukaan poikkeamista koskevassa näytössä olisi käytännössä kyse 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 selvittää myös, millä tavalla sairaus tai vamma estää kansalaisuuskokeen suorittamisen.

Lain 17b §:ssä todetaan, että hakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka yhteiskuntatietoedellytykset ei täyty, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen. Tämän vuoksi on epäselvää, miksi perustelujen mukaan lääkärintodistuksesta tulisi käydä ilmi, siis sen lisäksi, että terveydentila estää kokeen suorittamisen pitkäaikaisesti, myös se, millä tavalla sairaus estää kansalaisuuskokeen suorittamisen. Kansalaisuuden myöntäminen on lakiin sidottua harkintaa, joten esityksessä tulisi tarkemmin perustella, miksi tällaisia lisäselvityksiä ("millä tavalla") todistuksesta tulisi ilmetä, mikä merkitys niille voidaan antaa kansalaisuuden myöntämisestä päätettäessä ja miten tämä vaatimus eroaa siitä, että todistuksesta tulee joka tapauksessa käydä ilmi, että kokeen suorittaminen estyy pitkäaikaisesti.

Luonnoksesta ei myöskään ilmene, riittäisikö kielitaitovaatimuksesta poikkeamiseen oikeuttava näyttö myös yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiseen. Jos sama lausunto ei riittäisi, tämä johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa henkilö, joka ei jostakin hyväksyttävästä syystä pysty oppimaan suomea tai ruotsia, joutuisi hankkimaan ja esittämään kaksi lausuntoa, toisen kielen oppimisen ja toisen kokeen suorittamisen esteistä. Kuitenkin, koska kokeen voisi suorittaa vain suomeksi tai ruotsiksi, sen esteen toteaminen, että kielitaitoedellytyksestä on poikettava, pitäisi sinänsä riittää myös yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiseen. Kahden eri todistuksen vaatiminen olisi tältä osin kohtuutonta.

Jos taas yhteiskuntatietovaatimuksesta ja kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen olisi arvioitava erikseen ja jos niissä sovellettaisiin eri arviointia sen suhteen, milloin poikkeaminen hyväksytään, saattaisi se johtaa tilanteeseen, että kielitaitoedellytystä ei vaadita mutta vaadittaisiin kansalaisuuskokeeseen osallistumista, vaikka tiedetään, että henkilöllä ei ole siihen vaadittavaa kielitaitoa. Tämä tekisi kansalaisuuskokeesta käytännössä kielikokeen, vaikka hakijan kohdalla kielitaitoedellytyksestä olisi poikettu. Tämä olisi kohtuutonta ja rajoittaisi hakijoiden oikeuksia enemmän kuin on tarpeellista ja voidaan katsoa lain vastaiseksi, koska silloin kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen menettäisi merkityksensä. On huomattava, että yhteiskuntatietoutta ja kansalaisuuskoeetta valmistellut työryhmä harkitsi mallia, jossa kansalaisuuskokeessa testattaisiin myös kielitaitoa, mutta tästä mallista luovuttiin. Näin ollen on varmistuttava siitä, että kansalaisuuskokeesta ei tule de facto kielikoe. Sen voi tehdä joko niin, että kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen johtaa automaattisesti myös yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiseen tai niin, että kansalaisuuskokeen voi suorittaa myös omalla äidinkielellään.

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 ja kansalaisuuden myöntämistä koskevan päätöksenteon on oltava kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Ottaen näiden lisäksi huomioon perustuslain 2.3 §:n ja

80 §:n asettamat vaatimukset, katsoo Pakolaisneuvonta, että nykymuodossaan esitysluonnos asettaa kynnyksen liian korkealla ja jättää liian epäselväksi perusteet, joilla yhteiskuntatietoedellytyksestä poikettaisiin. Epäselvyydet koskevat sitä, mitä kaikkea näyttöä Maahanmuuttovirastolle olisi esitettävä, mitä muita perusteita kuin kokeen suorittamisen estyminen olisi poikkeuksen soveltamiselle sekä mikä kansalaisuuskokeen suhde kielitaitoedellytykseen olisi.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksen perusteluja sekä tarvittaessa myös itse ehdotettua sääntelyä yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamisesta on täydennettävä ja selvennettävä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotus tulisi kirjoittaa muotoon: "[...] hakijan terveydentilan, vamman, koulutustaustan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kohtuutonta edellyttää kansalaisuuskokeen suorittamista".

Pakolaisneuvonta ehdottaa, että lain tasolla säädettäisiin selvästi siitä, että kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen johtaisi automaattisesti myös yhteiskuntatietovaatimuksesta poikkeamiseen. Vaihtoehtoisesti tulisi harkita mallia, jossa kansalaisuuskokeen voisi suorittaa omalla äidinkielellään.

3. Maksu

Luonnoksessa esitetään, että kansalaisuuslakiin lisättäisiin säännös kansalaisuuskokeen osallistumismaksusta. Maksu suoritettaisiin kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumisen yhteydessä. Pakolaisneuvonta toteaa, että maksu tekee kansalaisuuden hakemisesta entistä kalliimman.

Kuten yllä on todettu, pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 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. Vastaava säännös löytyy valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 80/1968) 32 artiklasta.

Koska kolmen kansalaisuuslain tiukennuksen jälkeen kansainvälistä suojelua saaneiden ja kansalaisuudettomien kohdalla helpotukset kansalaisuuden saamiseksi on vedetty minimiin, ja on kyseenalaista, toteutuvatko Suomessa tällä hetkellä yllä mainittujen yleissopimusten vaatimukset kansalaisuuden saamisen helpottamiseksi, olisi tärkeää, että kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat henkilöt vapautettaisiin tästä maksusta. Maksusta vapautuminen on tarpeen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta.

Pakolaisneuvonta ehdottaa, että kansainvälistä suojelua saaneet ja kansalaisuudettomat henkilöt vapautetaan kansalaisuuskokeen osallistumismaksusta.

4. Voimaantulo

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutos on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2027 alussa. Tähän liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä. Kokeen laatijasta ei ole vielä tietoa, eikä täyttä varmuutta siitä, että sellainen tulee löytymään. Luonnoksen mukaan kokeen laatijalla tulisi olla riittävän korkeatasoista ja monipuolista asiantuntemusta ja että tältä osin kyseeseen voisi tulla esimerkiksi jokin yliopisto. Luonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, onko mikään yliopisto valmis ottamaan tehtävän vastaan eikä sitä, onko varmuutta siitä, että tehtävän mahdollisesti vastaan ottava yliopisto on saanut kokeen valmiiksi ja testatuksi vuoden 2027 alkuun mennessä.

Sama epävarmuus koskee kokeen järjestäjää. Luonnoksen mukaan kansalaisuuskokeen järjestäjältä edellytettäisiin, että sillä olisi riittävät edellytykset kokeen järjestämiseen muun muassa tilojen, laitteiden, henkilöstön ja valvonnan osalta. Kokeen järjestäjästä ei ole tietoa, eikä täyttä varmuutta siitä, että sellainen löytyy. Mitään tietoa tällä hetkellä ei ole myöskään siitä, että tulevilla järjestäjillä on riittävä alueellinen kattavuus, jotta kansalaisuuden hakijoita ei aseteta eriarvoiseen asemaan sen mukaan, missä päin Suomea he asuvat.

Jos laki astuu voimaan ennen kuin koe on laadittu ja ennen kuin tarpeeksi kattava verkosto järjestäjiä on löytynyt, aiheuttaisi se kohtuuttoman keskeytyksen mahdollisuuteen saada Suomen kansalaisuus hakemuksesta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että laki ei voi astua voimaan, ennen kuin kansalaisuuskoe on laadittu ja testattu eikä ennen kuin tarpeeksi kattava verkosto järjestäjiä on löytynyt.

Thomas Bergman

vanhempi juristi, OTK

Pakolaisneuvonta ry

Bergman Thomas
Pakolaisneuvonta ry