

Lausunto

7.2.2026

VN/28598/2023
VN/28598/2023-OM-45

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain (359/2003) muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Tavoitteena on hallituksen ohjelman mukaisesti tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä. Uudistukset kansalaisuuslakiin on tehty vaiheittain, ja kyseinen lausuntopyyntö koskee kolmatta eli viimeistä vaihetta. Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tarkemmin uudesta kansalaisuuskokeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskokeen sisällöstä, laattimisesta 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. Koe sisältäisi uuden kansalaistamisen edellytyksen, jonka kautta hakijalta edellytettäisiin ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusperiaatteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietyissä tilanteissa tämä edellytys voisi täytyä Suomessa suoritetuilla opinnoilla. Kansalaisuuskoetta varten kehitettäisiin kokonaan uusi koejärjestelmä, ja Maahanmuuttovirasto vastaisi kansalaisuuskokeeseen liittyvistä viranomaistehtävistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2027 alussa.

YLEISTÄ

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kansalaisuuskoe on edellytyksenä monessa maassa kansalaisuuden saamiselle. Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tutkimuksen (2020) mukaan EU-maista lähes puolet edellytti yhteiskuntatiedon osoittamista (s. 11). Yhteiskuntatietämyksen osoittaminen voidaan katsoa olevan osittain vakiintunut tapa valtioilla määrittää kansalaisuutensa ehtoja.

Kansalaisuuden oikeudellista merkitystä on tarkasteltu oikeusministeriön lausunnoissa (VN/23086/2023-OM-35 ja VN/28596/2023-OM-36) kansalaisuuslain aiemmissa valmisteluvaiheissa. Lyhyesti kerrattuna, perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on supistunut sen vuoksi, että vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain perusoikeussäännökset ulotettiin koskemaan pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 1/1998 vp, s.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

77). Kansalaisuus kuitenkin muodostaa merkittävän siteen yksilön ja valtion välille ja on siten jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 8/2010 vp, s. 2), ja määrittää edelleen esimerkiksi osaksi perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta sekä perustuslain 14 §:n äänioikeutta koskevien säännösten soveltamisalaa. Säädettyäessä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti lailla tulee huomioida perusoikeudet sekä kansainvälisistä sopimuksista Suomelle koituvat velvoitteet.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 77) mukaan kansalaisuuden myöntäminen hakemuksen perusteella on sidottu laissa säädettyihin perusteisiin, mutta tällöin päätöksentekoon liittyy harkintavaltaa. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset jäisivät lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunta on todennut edellisten uudistusten yhteydessä, että perustuslaki jättää lainsäätäjälle merkittävästi harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksin Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella (PeVL 16/2024 vp, s. 3). Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuuden myöntämiselle ei kuitenkaan 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.

Kun huomioidaan edellä mainitut näkökohdat, etenkin lainsäätäjälle kuuluva harkintavalta, arvioinnissa ei ole kyse niinkään siitä, voidaanko yhteiskuntatietämys asettaa kansalaisuuden yhdeksi edellytykseksi tilanteissa, joissa kansalaisuus myönnetään hakemuksesta, vaan siitä, millä ehdoilla ja minkä sisältöisenä kyseinen kansalaisuuskoe voidaan järjestää. Tätä arviointia ei kuitenkaan voida tehdä irrallaan aikaisemmista tämän hallituskauden muutoksista, sillä kyseessä on jo kolmas hallituksen esitys kansalaisuuslain muuttamisesta. Tämä ehdotus samoin kuin sitä edeltävät muutokset ovat erinäisin tavoin tiukentaneet kansalaisuuden saamisen ehtoja ja joiltakin osin lieventäneet kansalaisuuden menettämisen kriteerejä. Valtiosääntöoikeudellisessa arviossa onkin keskeistä huomioida, miten nämä muutokset kokonaisuutena vaikuttavat yksilön oikeusasemaan, etenkin arvioitaessa asiaa valtiosääntöisestä näkökulmasta. Oikeusministeriö painottaa tämän kokonaisarvioinnin merkitystä tässä kolmannessa, eli viimeisessä muutosehdotuksessa (PeVL 16/2024 vp, s. 4).

ESITYKSEN TAVOITE

Esitysluonnoksen tavoitteena on ensinnäkin tiukentaa kansalaistamisen kriteerejä ehdottamalla kansalaistamiseen uutta edellytystä, yhteiskuntatietoedellytystä, kansalaisuuskokeen muodossa. Toiseksi tavoitteeksi mainitaan kotouttamisen edistäminen painottamalla riittävää yhteiskuntatietämystä ja siten tukemalla henkilön mahdollisuuksia osallistua täysipainoisemmin yhteiskunnan toimintaan. Kolmanneksi tavoitteeksi voidaan mainita selkeän ja täsmällisen kansalaisuuskoejärjestelmän luominen, jonka toimeenpanon tulee olla luotettavaa, laadukasta ja oikeudenmukaista.

Oikeusministeriö kiinnittää tässä lausunnossa huomiota erityisesti viimeksi mainitun tavoitteen toteuttamiseen. **Ehdotettu sääntely edellyttää jatkovalmistelussa vielä täsmentämistä.** Luonnoksesta vaikuttavat puuttuvan muun muassa keskeiset säännökset siitä, miten ja mikä taho arvioi kansalaisuuskokeet. Keskeiset huomioid koskevat erityisesti seuraavia kohtia: 1) kansalaisuuskokeen sisältö, 2) Maahanmuuttoviraston tehtävät, 3) kansalaisuuskokeen laadinta, 4) oikeusturva ja 5) tietosuoja. Näiden osalta kiinnitetään erityisesti huomiota kansalaisuuskokeen sisällön erityispiirteisiin ja haasteisiin sekä siihen, miten täsmällisesti eri toimijoiden tehtävistä, asiantuntemuksesta tai kansalaisuuskokeen sisällöstä on säädetty laissa. Sääntelyä tulisi täsmentää sekä arvioida tarkemmin erityisesti perustuslain 80 §:n ja 124 §:n valossa. Lisäksi huomiota kiinnitetään seuraamusten oikeasuhtaisuuteen sekä esitettyyn aikatauluun. Lopuksi lausunnossa esitetään säännöskohtaiset huomioid.

1) KANSALAISSUUSKOKEEN SISÄLTÖ

Kansalaisuuskoee olisi kokonaan uusi kansalaistamisen yleinen edellytys tilanteissa, joissa kansalaisuus myönnetään hakemuksesta kansalaisuuslain 13 §:n mukaan. Kansalaisuuskoee poikkeaa voimassa olevan lain mukaisesta kielitaitoedellytyksestä, koska nyt ehdotetussa kokeessa keskeistä on osoittaa riittävät tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta. Vaikka kansalaisuuskoee tietyiltä osin rinnastuu yleisistä kielitutkinnoista annettuun lakiin (964/2004) ja kielitaitoedellytykseen, on näiden kahden edellytyksen välillä merkittäviä eroja. Kielitutkintoja koskeva sääntely on jo vakiintunut, ja tutkintojen sisältö on vähemmän tulkinnanvarainen kuin nyt ehdotetun kansalaisuuskokeen sisältö. Tämä seikka on otettu huomioon tässä lausunnossa arvioitaessa kansalaisuuskoetta koskevaa ehdotettua sääntelyä ja sen käytännön toteuttamista.

Sisältö

Kansalaisuuskokeen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi varsin suppeasti itse lainsäädännössä. Ehdotetun uuden 3 a luvun 25 a §:n 1 momentissa todetaan, että kansalaisuuskokeella testataan *perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista*. Sisältöä osin täsmennetään toteamalla, että *kokeen kysymykset perustuvat kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 25 §:ssä tarkoitetun yhteiskunta-orientaation oppimateriaaliin*.

Lakiehdotuksen 25 a §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kansalaisuuskokeen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 1 §:ssä on täsmennetty kansalaisuuskokeen sisältöä seuraavasti:

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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetusluonnoksen 1 § antaa selkeästi laajemman kuvan kansalaisuuskokeen mahdollisesta sisällöstä: se kattaisi tiedot paitsi yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, myös esimerkiksi kulttuurista ja historiasta. Koska kansalaisuuskokeen sisältö vaikuttaa keskeisesti yksilön oikeusasemaan kansalaisuuden uutena edellytyksenä, siitä tulisi säätää riittävän täsmällisesti lain tasolla. Lisäksi sääntelyltä tulee kaikkiaan edellyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Oikeusministeriö katsoo, että **kansalaisuuskokeen sisältöä koskevaa lain säännöstä tulisi täsmentää ehdotetusta**. Lisäksi kyseisestä säännöksestä tulisi ilmetä, että oppimateriaalin on oltava **yleisesti saatavilla**, eli sekä julkisesti saatavilla että maksutonta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta, että koe on tietopohjainen, ja perustuu tiettyyn rajattuun ennakkomateriaaliin, johon on mahdollista valmistautua.

Oppimateriaalin osalta tulee lisäksi huomioida, että sen tulee kielitasoltaan vastata kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista kielitaitoa. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:n mukaan kunnan on järjestettävä yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan maahanmuuttajien äidinkiellillä tai muulla kielellä, jota he osaavat hyvin. Koska yhteiskuntaorientaation on voinut olla saatavilla omalla äidinkielellä, tulee varmistaa, että nykyinen ja kehitettävä oppimateriaali vastaavat oikeaa kielentasoa.

Erityistä huomiota tulee lisäksi kiinnittää siihen, että kansalaisuuskokeen sisältö perustuu **verifioituun ja mahdollisimman objektiiviseen tietoon**. Esitysluonnoksessa on asiallisesti tuotu esiin yhdenvertaisuutta koskevissa vaikutusarvioinneissa, että tietoon perustuvalla kokeella ei asetettaisi ketään eri asemaan esimerkiksi vakaumuksen tai mielipiteen perusteella.

Tämän seikan tulisi ilmetä selkeämmin kyseisen lainkohdan säännöskohtaisista perusteluista samoin kuin säätämisyjärjestysperusteluista.

Vaikeustaso

Kansalaisuuskokeen vaikeustasosta ei ole säädetty kovin tarkasti lain tasolla. Ehdotetussa kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 7 kohdassa todettaisiin, että hakijalla tulee olla suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta. Asetusluonnoksen 1 §:n 2 momentissa todetaan, että kokeen hyväksytty suoritus edellyttää sitä, että vähintään 70 prosenttia vastauksista on valittu oikein. Vaikka on sinänsä perusteita sille, ettei lakitekstiin nosteta liian teknistä sääntelyä, kuten hyväksymisprosenttia, olisi kuitenkin syytä täsmentää lain tasolla tai vähintään korostaa perusteluissa, ettei vaatimustaso edellyttäisi niin sanottua täydellistä suoritusta. Nyt ehdotetun 13 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteluissa täsmennetään, että kysymykset eivät koskisi hyvin pieniä yksityiskohtia koskevia tietoja (s. 69), mutta ei käsitellä sitä, kuinka suuri määrä oikeita vastauksia riittää tai selvennetä sitä, ettei kansalaisuuskokeen läpäiseminen edellytä kaikkiin kysymyksiin vastaamista oikein. On perusteltua, että kansalaisuuskokeessa testataan—kuten esitysluonnoksessa eri kohdissa kattavasti tuodaan esiin—perustietoja Suomen yhteiskuntaan liittyvistä kysymyksistä, eikä hyvin yksityiskohtaisia tietoja.

2) MAAHANMUUTTOVIRASTON TEHTÄVÄT

Kansalaisuuslain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti:

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

Ehdotetun 3 §:n uuden 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa kansalaisuuskokeen ”hallinnoinnista”. Edellä mainittu määritelmä on yleisluonteinen ja vaikeasti hahmotettava. Perusteluiden mukaan siihen sisältyisivät kansalaisuuskoetta koskeva yleinen viestintä, kokeen maksuliikenteen hoitaminen, tarvittavasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta huolehtiminen ja mahdollisista erityisjärjestelyistä päättäminen. Osasta edellä mainituista tehtävistä (kuten maksuista ja erityisjärjestelyistä) on esitysluonnoksessa omat erilliset säännökset, joista ilmenee tehtäväkokonaisuuden kuuluminen Maahanmuuttovirastolle. Sen sijaan esimerkiksi kansalaisuuskokeeseen liittyvä tiedottaminen ei ilmene itse lainsäädännöistä, vaan perusteluiden mukaan se liittyy yleisesti ”hallintoihin”. Koska ehdotetussa laissa on kyse kokonaan uudesta kansalaistamisen yleisestä edellytyksestä, tiedottaminen uudesta kansalaisuuskokeesta on keskeistä. Kansalaisuuskokeeseen liittyvien keskeisten tehtävien ja toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista. **Määritelmää ”hallinnointi” tulisi täsmentää siten, että keskeiset Maahanmuuttovirastolle kuuluvat tehtävät ilmenevät itse säännöksestä, kuten esimerkiksi tiedottaminen uudesta kansalaisuuskokeesta.**

Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että esitysluonnoksesta puuttuvat kokonaan säännökset ja perustelut kansalaisuuskokeen arvioinnista (vrt. esimerkiksi yleisen kielitutkintolain 7 §). **Sääntelyä tulee täsmentää tältä osin. Lisäksi sääntelyssä on osin epäselvyyttä siitä, kuka vastaa viime kädessä muun muassa kansalaisuuskokeen sisällöstä ja siitä, miten eri tahojen tehtävät jakautuvat esimerkiksi kansalaisuuskokeen kehittämisen osalta. Näihin kysymyksiin palataan vielä myöhemmin tässä lausunnossa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4—5).**

3) KANSALAISSUUSKOKEEN LAATIMINEN

PL 124 § ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetussa uudessa 25 b §:ssä säädettäisiin, että Maahanmuuttovirasto sopii kansalaisuuskokeen laatimisesta yliopiston kanssa. Lakiehdotuksen 25 c §:ssä säädettäisiin tarkemmin kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä, joihin pykälän 1 momentin mukaan kuuluvat seuraavat tehtävät:

- 1) *valmistella laaja valikoima kansalaisuuskokeen kysymyksiä vastausvaihtoehtoineen suomen ja ruotsin kielellä; sekä*
- 2) *huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä.*

Pykälän 2 momentin mukaan kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä ja niitä koskevien sopimusten sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti huomioitu sääntelyn yhteys perustuslain 124 §:ään, ja asiaa on käsitelty säätämisperusteluissa. Nyt ehdotettava sääntely vastaa rakenteeltaan yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 2 §:n mukaista järjestelyä, jossa *Opetushallitus voi tehdä yleisten kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin liittyviä sopimuksia korkeakoulujen taikka muiden sellaisten julkisyhteisöjen tai yhteisöjen kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin.* Kyseistä lainkohtaa täsmennettiin lailla (1106/2025), joka astui voimaan 1.1.2026. Esitysluonnoksessa viitataan aikaisempaan sääntelyyn, joten tältä osin esitysluonnosta olisi syytä päivittää.

Julkisen vallan käytön luonne

Säätämisperusteluissa todetaan ainoastaan yleisellä tasolla, että kansalaisuuskokeella on ”julkisen luonne” ja että siihen liittyvät tehtävät ovat ”julkisia” (s. 91). Perusteluissa ei kuitenkaan tuoda riittävän selkeästi esiin, että kyse on julkisen vallan käytöstä. Säätämisperusteluissa ei lisäksi arvioida julkisen vallan käytön mahdollista merkittävyyttä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että yleisistä kielitutkinnoista annetun lain mukainen järjestelmä ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana muun muassa siltä osin, minkä tyyppistä julkista valtaa sisältyy kielitutkinnon laatimiseen. Kielitaitoedellytys ja nyt ehdotettu yhteiskuntatietoedellytys ovat molemmat edellytyksiä kansalaisuuden myöntämiselle hakemuksesta, eli toisin sanoen molemmat vaikuttavat merkittävästi yksilön oikeusasemaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Julkisen vallan käytön luonteen arviointi korostuu kansalaisuuskokeen laatimisessa, koska kansalaisuuskoe on sisällöltään laajempi ja tulkinanvaraisempi kokonaisuus kuin yleisen kielitutkinnon sisältö.

Ehdotetusta sääntelystä tai perusteluista ei ilmene, kenellä on viimesijainen toimivalta päättää kansalaisuuskokeen sisällöstä, mikäli siitä syntyisi erimielisyyttä eri toimijoiden kesken. Lisäksi arviointia koskeva sääntely puuttuu esitysluonnoksesta kokonaan. Kyse ei ole siitä, että tiedollista osaamista edellyttävien kysymysten laatimistehtäviä ei voitaisi antaa muille kuin viranomaisille. Tälle on olemassa asialliset perusteet, joita käsitellään seuraavassa kohdassa. Kyse on erityisesti siitä, että vastuukysymykset ja keskeiset osa-alueet, kuten kokeiden arviointi, jäävät vielä epäselviksi. Näiden seikkojen selvittäminen on välttämätöntä, jotta julkisen vallan käytön antamista muille kuin viranomaisille ja sen luonnetta voidaan kattavammin arvioida PL 124 §:n mukaisesti. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, miten kansalaisuuskokeen sisältö poikkeaa aikaisemmasta sääntelystä, kuten yleisiä kielitutkintoja koskevasta sääntelystä.

Tarkoituksenmukaisuus

Esitysluonnoksessa tuodaan esille tarkoituksenmukaisia syitä antaa kansalaisuuskokeen sisällön laatiminen sellaiselle toimijalle, kuten yliopisto, jolla voidaan katsoa olevan paremmat edellytykset tällaisten tiedollista osaamista edellyttävien kysymysten laadintaan. Esitysluonnoksessa tuodaan myös useasti esille, että kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevat tehtävät poikkeavat luonteeltaan Maahanmuuttoviraston muista tehtävistä, joihin ei ole kuulunut yhteiskunnallista tietämystä edellyttävien kysymysten laadinta tai arviointi. Tältä osin Maahanmuuttoviraston asema vaikuttaa poikkeavan myös Opetushallituksesta, jonka tehtävien voidaan katsoa suoremmin linkittyvän yleisistä kielitutkinnoista annetun lain mukaiseen sääntelyyn.

Kansalaisuuskokeen sisällön laatimisessa korostuu etenkin riittävän asiantuntemuksen varmistaminen sekä vaatimus kysymysten objektiivisuudesta ja neutraalisuudesta. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että kansalaisuuskoetta valmisteleva työryhmä piti objektiivisuuden ja neutraalisuuden vaatimusta merkittävänä (s. 27).

Riittävä osaaminen

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (PeVL 33/2021 vp, s. 3 ja HE 1/1998 vp, s. 179).

Esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuskoe koostuisi erilaisista monivalintatehtävistä. Tämä sinänsä vähentäisi harkintaa vastausten arvioinnissa, mutta ei toisaalta poistaisi sitä kysymysten laadinnassa. Keskeiseksi sääntelyssä muodostuukin se, että huolehditaan kansalaisuuskokeen laatijan riittävästä asiantuntemuksesta. Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan esitysluonnoksessa *säädettäisiin yksilöidysti* kansalaisuuskokeen laatimisen ja koetilaisuuksien järjestämisen tehtävistä. Lisäksi erikseen korostetaan, että *”lakiin tulisi myös säännöksiä kansalaisuuskokeen laatimisen ja koetilaisuuksien järjestämisen edellytyksistä samoin kuin siitä, mitä näitä tehtäviä hoitavilta toimijoilta vaadittaisiin* (s. 91–92).”

Esitysluonnoksen 25 d §:ssä (kansalaisuuskokeen järjestäminen) edellytetään, että toimijoilla on riittävä asiantuntemus, mutta vastaavaa kirjausta ei ole ehdotetussa 25 b §:ssä, joka koskee kansalaisuuskokeen laatimista (vrt. yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 2 §). Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan hyvin yleisellä tasolla, että Maahanmuuttovirasto sopisi kansalaisuuskokeen laatimisesta tai järjestämisestä ”tietyt edellytykset” täyttävien toimijoiden kanssa (s. 68). Muualla esitysluonnoksessa todetaan, että Maahanmuuttovirasto sopisi kansalaisuuskokeen laatimisesta ”jonkin yliopiston” kanssa. **Sääntelyä ja perusteluja erityisesti kansalaisuuskokeen laatijaan kohdistuvista edellytyksistä ja osaamisesta ei voida pitää riittävinä, ja sääntelyä tulee täsmentää tältä osin jatkovalmistelussa.**

Kansalaisuuskoe on sisällöltään laajempi, ja se voi sisältää kysymyksiä kulttuurista tai arvoista eikä niinkään enemmän teknisluontoisia kysymyksiä kielitaidosta. Lisäksi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain hallituksen esityksestä käy ilmi, että kielitutkintojen laadinta perustuu varsin vakiintuneeseen järjestelmään kielitutkimukseen erikoistuneen yliopiston tietyn keskuksen kanssa. Yleisen kielikokeen laatiminen ja arviointi on järjestetty strukturoidusti Opetushallinnon, yliopistojen ja erillisen asiantuntijaelimen (yleisten kielitutkintojen tutkinto-toimikunta) välisenä yhteistyönä. Kaikilla toimijoilla on valmiiksi asiantuntemusta aihealueesta, ja tutkintotoimikunnan jäsentenkin tulee edustaa ainakin kielen opetuksen, kielitaidon testauksen ja työelämässä tarvittavan kielitaidon asiantuntemusta. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kielitaidon arvioinnin pohjaksi on kehitetty esimerkiksi eurooppalainen kielitaidon arvioinnin viitekehys, ja että kansalaistamista varten vaadittua kielitaitoa kuvataan erilaisten taitotasojen avulla (s. 58).

Edellä mainittua vakiintunutta käytäntöä ei ole kansalaisuuskokeen osalta, vaikka kansalaisuuskoe perustuisi osin jo käytössä olevaan materiaaliin. Voidaan myös kysyä, onko kansalaisuuskokeen kysymysten laatimista mahdollista edellyttää tietyltä yliopistolta, etenkin esitysluonnoksessa esitetyn haastavan aikataulun puitteissa. Epäselväksi jää myös, onko kansalaisuuskokeen laatijoilla mahdollisuus vaikuttaa siihen materiaaliin, joista heidän tulisi laatia kysymykset. Lakiehdotuksen 25 a §:n mukaan kokeen kysymykset perustuvat kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetun yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin. Kyseinen oppimateriaali on päivitetty Opetushallituksen ja Suomen Pakolaisapu ry:n yhteistyönä vuosina 2023–2025. Esitysluonnoksessa tulisi myös käsitellä sitä, kuka vastaa ja päivittää tätä materiaalia jatkossa ja minkälaisia vaatimuksia riittävä asiantuntemus tältä toimijalta edellyttää. Myös tähän oppimateriaaliin kohdistuu nyt uudenlaisia vaatimuksia, jos sen perusteella laaditaan kysymykset kansalaisuuskokeeseen, jonka suorittaminen ja läpäiseminen on edellytyksenä kansalaisuuden saamiselle hakemuksesta.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, tulisiko lakiehdotuksen 25 b §:ää muokata yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 2 §:ää vastaavaksi, jotta sääntelyn kohdistaminen vain tiettyyn, mahdollisesti yhteen toimijaan ei muodostu riittävän asiantuntemuksen turvaamisen esteeksi. Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain uudistetun 2 §:n mukaan Opetushallitus voi tehdä yleisten kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin liittyviä sopimuksia korkeakoulujen taikka muiden sellaisten julkisyhteisöjen tai yhteisöjen kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin. Edellä mainitun pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan toimintamuotoa ei ole rajattu nimenomaisesti korkeakouluun, vaan toiminta voisi periaatteessa olla järjestetty myös esimerkiksi korkeakoulukonsortion tai korkeakoulukonserniin kuuluvan yhtiön muodossa (ks. HE 102/2025, s. 31). Edellä mainittuun määritelmään kuuluisi yliopistojen lisäksi myös mahdollisesti ammattikorkeakoulut.

Kansalaisuuskoe järjestettäisiin useamman kerran vuodessa, ja kysymysten tulisi vaihtua riittävän usein. Tämä edellyttää erittäin suurta kysymysmäärää, jonka osalta tulisi huolehtia objektiivisuudesta, yhdenmukaisuudesta (myös vaikeustasoltaan toisiinsa nähden) sekä oikeasta kielitasosta. Kysymysten laadinta voi edellyttää eri alojen asiantuntemusta. Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain kaltainen muotoilu ei rajoittaisi kansalaisuuskokeen kysymysten laadintaa tiettyyn toimijaan tai toimintamuotoon vaan voisi mahdollistaa joustavammin riittävän asiantuntemuksen turvaamisen, ottaen huomioon että kansalaisuuskokeen sisällön laadintaan voi kohdistua enemmän haasteita. Sinänsä on perusteltua antaa tämänkaltaiset tiedollista osaamista koskevat tehtävät korkeakouluille tai niitä vastaaville toimijoille.

4) OIKEUSTURVA

PL 80 § ja lailla säättämisen vaatimus

Asetusluonnoksen 2 §:ssä säädettäisiin kansalaisuuskokeen laatijan tehtävistä seuraavasti:

- 1) kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen toimittaminen koepäiviksi;
- 2) kysymysten ja vastausvaihtoehtojen laadunvarmistuksesta huolehtiminen ennen koetta;
- 3) kansalaistamiseen edellytettävän kielitaidon tason huomioiminen kokeessa käytetyssä kielessä;
- 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.

Lakiehdotuksen 25 c §:n 1 momentissa todetaan yleisesti, että kansalaisuuskokeen laatijan tulee valmistella laaja valikoima kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja sekä huolehtia niiden kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Nyt ehdotetussa esitysluonnoksessa keskeisistä

kansalaisuuskoetta koskevista edellytyksistä (laadunvarmistaminen, oikean kielitason huomioiminen, kokeiden yhdenmukaisuus ja vastausvaihtoehtojen ajantasaisuus) säädettäisiin vain asetuksessa. Edellä mainittuja kohtia ei ole kuitenkaan pidettävä ehdotettua 25 c §:ää täsmäntävinä, enemmän teknisluontoisina säännöksinä, vaan niissä on kyse kansalaisuuskokeen laatijaan soveltuvista laadullisista edellytyksistä, joiden turvaaminen vaikuttaa haki-
jan oikeusturvan toteutumiseen. **Asetusluonnoksen 2 §:n 2–5 kohtien tulisi ilmetä jo laista.**

Ehdotetun 25 c §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kansalaisuuskokeen laatijan tehtävänä on huolehtia kokeen kysymysten ja vastausvaihtoehtojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Kyseisen pykälän perusteluissa puhutaan myös testauksesta ennen kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. **Kyseinen tehtävä tulisi lisätä itse säännöstekstiin.**

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PeVL 15/2018 vp). **Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyä tulee tämentää siten, että siitä ilmenee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti riittäväällä tarkkuudella erityisesti kansalaisuuskokeen laatijan tehtävät, jotta ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 80 §:n vaatimuksen lailla säätämisestä.** Sääntelyn täsmäntämisellä on myös merkitystä perustuslain 124 §:n toteutumiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tietynluonteisten hallintotehtävien antaminen muille toimijoille voi edellyttää oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen näkökulmasta toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamista (PeVL 22/2013 vp, s. 2–3). Tältä osin olisi syytä myös säädöstasolla varmistaa toiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus.

Lisäksi tulisi vielä arvioida, onko kansalaisuuskokeen *järjestäjän* kaikista tehtävistä säädetty laissa riittävän täsmällisesti. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttovirastolle kuuluisi yleinen tiedottaminen, myös kokeiden järjestämisestä. Näin ollen kansalaisuuskokeen järjestäjän tulisi toimittaa Maahanmuuttoviranomaisille niiden tarvitsevat tiedot kokeiden järjestämisestä. Oletettavasti myös kokeiden järjestäjän tulee toimittaa kokeet arvioitavaksi sille taholle, kenelle arviointi kuuluisi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Vilpillinen menettely ja järjestyksen rikkominen

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset vilpillisen menettelyn ja järjestyksen rikkomisen seuraamuksista (25 h §). Kyseinen pykälä vastaa pitkälti yleisistä kielitutkiinnoista annetun lain 6 a §:ää. Ehdotetun 25 h §:n mukaan 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. Mikäli vilpillisen menettelyn katsotaan olevan toistuvaa tai muuten erityisen vakavaa ja haitallista, kokeen suorittajan koesuoritus katsotaan hylätyksi. Lisäksi hän menettää oikeutensa osallistua kokeeseen jopa 24 kuukauden ajaksi koetilaisuudesta.

Yleisistä kielitutkiinnoista annetun lain 6 a §:n vastaavat karenssiajat ovat kuusi kuukautta (kertaluontoinen ja tavanomainen vilppi) ja 12 kuukautta (toistuva tai muuten erityisen vakava ja haitallinen). Liikennepalvelulain 246 a §:ssä säädetään myös kuuden kuukauden mittaisesta karenssiajasta taksinkuljettajan kokeen ja yrittäjäkokeen koesuorituksessa todetusta vilpistä. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestämisperusteluissa ei tuoda esille, mistä syystä on perusteltua edellyttää kansalaisuuskokeen osalta edellisiin nähden jopa kaksinkertaisia karenssiaikoja. Tässä lausunnossa on kiinnitetty huomiota kansalaisuuskokeen sisältöön liittyviin erityispiirteisiin ja mahdollisiin haasteisiin kokeen käytännön toteuttamisessa. Edellä mainitut näkökohdat eivät kuitenkaan vaikuta siihen, että kielitaitoedellytys ja yhteiskuntatietoedellytys ovat toisiinsa rinnastuvia kansalaisuuslain 13 §:n kansalaistamisen yleisiä edellytyksiä.

Edellä mainittua näkökohtaa korostaa se, että viranomaisella ei vaikuta olevan harkintavaltaa karenssiajan pituuden suhteen, vaan moitittavuudeltaan mahdollisesti erilaiset teot (oli kyse toteutetusta vilpistä tai lievemmästä teosta, kuten avustamisesta tai vilpin yrityksestä) johtavat automaattisesti samaan, pitkään karenssiaikaan. Lisäksi vaikuttaa siltä, että kahdesta erillisestä vilpillisestä menettelystä tai niiden yrityksestä voi muodostua ”toistuva” menettely, joka automaattisesti johtaa jopa kahden vuoden osallistumiskieltoon.

Nyt ehdotettu sääntely jopa kaksinkertaistaisi yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 6 a §:n mukaiset karenssiajat, vaikka vilppiä koskeva sääntely muuten vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Lisäksi karenssiaikojen pituuden huomattavaa pidentämistä suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn ei ole lainkaan perusteltu esitysluonnoksessa. Hakijan oikeusturva ja yhdenvertaisuus sekä sääntelyn johdonmukaisuus edellyttävät, että toisiinsa rinnastuvien edellytysten suorittamisesta ja mahdollisesta rikkomisesta johtuvat seuraamukset ovat oikeasuhtaisia suhteessa tekoon ja muihin vastaaviin seuraamuksiin.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyy puheena olevilta osin kysymyksiä. Ehdotettua säännöstä olisikin perusteltua muuttaa siten, että turvataan seuraamusten oikeasuhtaisuus. Selkeintä olisi muuttaa karenssiajat jo voimassa olevaa sääntelyä vastaaviksi, kun kyse on toisiinsa rinnastuvista kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Mikäli sääntelyssä halutaan ehdottaa pidempiä karenssiaikoja, **tulee sääntelyn ja siihen liittyvien perusteluiden olla hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia suhteessa itse tekoon samoin kuin muihin vastaaviin seuraamuksiin.**

Oikaisuvaatimus hylätystä suorituksesta

Kansalaisuuslain muutoksenhakua koskevaan 41 §:ään ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta momenttia. Ehdotetun 41 §:n 2 momentin mukaan:

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.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin valituskiellosta päätökseen, joka on annettu edellä 2 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta.

Edellä mainittu sääntely vastaa pääpiirteiltään (hallintolain 49 c §:ää lyhyempää oikaisuvaatimusaikaa sekä valituskieltoa) yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 13 §:ää. Keskeisiä eroja on kuitenkin viimeksi mainittuun sääntelyyn. Ensinnäkin kielitutkintoja koskevan lain 13 §:n 3 momentin mukaan tutkinnon tai sen osakokeen suorituksen arviointia koskevaan päätökseen oikaisua vaaditaan yleisten kielitutkintojen tutkintotoimikunnalta. Edellä on käynyt ilmi, että kyseisessä toimikunnassa jäsenten tulee edustaa ainakin kielen opetuksen, kielitaidon testauksen ja työelämässä tarvittavan kielitaidon asiantuntemusta.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä kansalaisuuskokeen sisällön laatiminen (ja mahdollisesti sen arviointi) annettaisiin toiselle toimijalle, jolla tulisi olla riittävä osaaminen tällaisten tiedollista osaamista vaativien tehtävien hoitamiseen, koska kyseessä olevat tehtävät poikkeavat Maahanmuuttoviraston aikaisemmista tehtävistä. Nyt kuitenkin esitysluonnoksessa kansalaisuuskokeen hylkäämisen arviointi säädettäisiin Maahanmuuttovirastolle, joka ei kuitenkaan ole laatinut (tai arvioinut) kyseistä koetta. Vaikka monivalintakysymysten tarkastaminen ei juurikaan jätä toimijalle harkintavaltaa arvioinnin suhteen, oletettavaa on, että suuri osa oikaisuvaatimuksista koskisi kansalaisuuskokeessa käytettäviä kysymyksiä ja niiden mahdollista tulkinnanvaraisuutta. Täten herää kysymys, miltä osin on kokonaisuuden kannalta perusteltua vaatia oikaisua nimenomaan Maahanmuuttovirastolta, joka riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi antaisi kysymysten laatimisen ja mahdollisesti myös arvioinnin toisen

toimijan tehtäväksi. Esitysluonnoksessa ei myös ehdoteta Maahanmuuttoviraston henkilöstön kouluttamista tai asiantuntemuksen lisäämistä tältä osin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että oikaisuvaatimusta koskeva järjestely edellyttää jatkovalmistelussa vielä lisäarviointia ja perusteluja. Asiassa voisi harkita, olisiko suorituksen hylkäämistä koskevat oikaisuvaatimukset luontevammin sijoitettavissa lakiehdotuksen 25 f §:n mukaan perustettavaan asiantuntijatoimikuntaan, yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia vastaavasti. Tällöin voitaisiin mahdollisesti turvata kattavammin tarvittava osaaminen oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Tämä kuitenkin muuttaisi kyseisen toimikunnan luonnetta, jolla voi olla vaikutusta siihen, miten toimikuntaa tulisi arvioida perustuslain 119 §:n nojalla.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota lakiehdotuksen 41 §:n 3 momentin mukaiseen valituskieltoon. Yleisiä kielitutkintoja koskevassa lausunnossaan (VN/21671/2021) oikeusministeriö on katsonut, että oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen kohdistuva valituskielto vaikuttaa perustellulta (vrt. yliopistolain 84 §:n 2 mom., PeVL 15/2009 vp, PeVL 2/2009 vp). Tämän lakiehdotuksen valituskiellon yhteydessä nousee kuitenkin esiin jälleen kysymys kansalaisuuskokeen sisällön mahdollisesta laaja-alaisuudesta sekä suuremmasta tulkinnanvaraisuudesta, mikä voi johtaa siihen, että kansalaisuuskokeen sisältö voi synnyttää enemmän tilanteita, joissa kokeen mahdollinen monitulkintaisuus voidaan haastaa. Tähän esitykseen liittyvää valituskieltoa tulee siis arvioida tarkemmin myös suhteessa kansalaisuuskokeen sisältöön ja tässä lausunnossa esiin nostettuihin seikkoihin sen arvioimiseksi, miltä osin valituskielto on perusteltu tai mahdollisesti poikkeaa aikaisemmasta sääntelystä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ei muilta osin ehdoteta muutoksia muutoksenhakuun. Näin lakiehdotuksen eri pykälissä (17 b §:n 3 momentti, 25 g §:n 2 momentti ja 25 i §:n 2 momentti) tarkoitetuista päätöksistä voidaan valittaa kansalaisuuslain 41 §:n 1 momentin mukaisesti, mitä on pidettävä perusteltuna.

Asiantuntijatoimikunta ja PL 119 §

Pykälässä ehdotetaan perustettavan uusi valtionhallinnon toimielin (asiantuntijatoimikunta), joka toimisi Maahanmuuttoviraston yhteydessä. Ehdotetun 25 f §:n 2 momentin mukaan toimikunnan tehtävänä on tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskokeen yleisessä kehittämisessä ja hallinnoinnissa. Kyseistä säännöstä täsmentävän asetusluonnoksen 5 §:n mukaan toimikunnan tehtäviin kuuluisi seurata ja arvioida tilastoja ja palautetta kansalaisuuskokeesta, oppimateriaalin kehittämisestä sekä tehdä kansalaisuuskoejärjestelmän kehittämistä koskevia aloitteita. Edellä mainittuihin tehtäviin ei niinkään nykyisen esitysluonnoksen mukaan vaikuttaisi kuuluvan julkisen vallan käyttöä, mutta tätä arviointia ei ole lisätty sääntämistä ja järjestysperusteluihin. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä määräaikaaisuutta ja kokoonpanoa (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVL 58/2001 vp, PeVL 12/2004 vp, s. 3 ja PeVL 15/2011 vp). Sääntely vaikuttaisi pitkälti täyttävän nämä kriteerit (pl. kokoonpano) muutenkin—oli kyse julkisesta vallankäytöstä tai ei—mutta asiaa olisi syytä kuitenkin arvioida sääntämistä ja järjestysperusteluissa perustuslain 119 §:n näkökulmasta.

5) HENKILÖTIETOJEN SUOJA

Esitysluonnoksen on tunnistettu sisältävän henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä, ja esitysluonnoksesta ilmenee, että ehdotettu sääntely kuuluisi EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalalle. Sääntely koskisi kansalaisuuskokeen järjestämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely olisi tarpeen sellaisten kansalaisuuskokeeseen osallistuvien henkilöiden osalta, jotka

tarvitsisivat erityisjärjestelyitä terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tai muusta näihin rinnastuvasta syystä. Esitysluonnoksessa on tehty selkoa tietosuojaoikeudellisista rooleista. Rekisterinpitäjänä kansalaisuuskokeen yhteydessä toimisi Maahanmuuttovirasto henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 §:n mukaisesti, ja koetilaisuuksien järjestäjät toimisivat henkilötietojen käsittelijän roolissa (s. 88). Säättämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti kuvattu henkilötietojen suojan ja tiedonsaantioikeuksien kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Esitysluonnosta on kuitenkin jatkovalmistelussa täydennettävä kuvauksella, miltä osin ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse tietosuoja-asetukseen sisältyvän kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Kansallisen liikkumavaran käyttö on myös perusteltava: täyttäisikö ehdotettu henkilötietojen suojaa koskeva sääntely yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisiko sääntely välttämätöntä ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Siltä osin kuin henkilötietojen käsitteilyyn liittyviä näkökohtia on arvioitu jo voimassa olevan sääntelyn osalta, on riittävää viitata aiempiin arvioihin.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen mukaiseen käsittelyperusteeseen esitysluonnokseen sisältyvät henkilötietojen käsittelytoimet perustuisivat. Esitys-luonnosta on jatkovalmistelussa täydennettävä tältä osin. Oikeusministeriö toteaa, että silloin kun kyse on viranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohtaan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen).

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti huomioitu, että käsiteltäviin henkilötietoihin lukeutuisi myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Ensinnäkin ehdotetun 17 b §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaisuus voitaisiin myöntää hakijalle, joka ei täytä yhteiskuntatietoedellytystä, jos hänen terveydentilansa tai vammansa pitkäaikaisesti estää sen täyttämisen tai muutoin on olemassa erittäin painava syy yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamiselle. Toiseksi kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjen toteuttamiseksi olisi joissakin tilanteissa tarpeen käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ehdotetun 25 g §:n nojalla. Kolmanneksi myös koemaksua koskeva 25 i §:n 2 momentti näyttää edellyttävän erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, koska ehdotetun momentin perusteella koemaksu palautettaisiin vain, jos kokeeseen ilmoittautunut ilmoittaa sairastumisestaan koetilaisuuden järjestäjälle ennen koetilaisuutta. Perustelujen mukaan sairaus olisi osoitettava pyyntöön liitettävällä lääkärintodistuksella.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä selvittää esitysluonnoksen suhdetta henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020). Koska edellä kuvattujen velvoitteiden noudattamiseksi olisi tarpeen käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, esityksen perusteluissa tulee arvioida, voidaanko henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain suojatoimisääntelyä ja toissijaisesti tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin suojatoimisääntelyä pitää riittävänä varmistamaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellyttämät asianmukaiset ja riittävät suojatoimet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu esitysluonnoksen kannalta keskeisiä henkilötietojen suojaa koskevia näkökohtia. Perustelujen mukaan henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisia periaatteita, mukaan lukien käyttötarkoituussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatetta. Kansalaisuus-koejärjestelmässä huomioitaisiin henkilötietojen suojasta seuraavat vaatimukset. Henkilötietojen suojan toteutumisesta huolehdittaisiin niin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin kuin myös kansalaisuuslakiin ehdotettavilla muutoksilla. (s. 87–88) Oikeusministeriö huomauttaa, että vaikutustenarvioinnissa on käsitelty varsin suppeasti, jos lainkaan tietosuojariskejä, joita kansalaisuuskokeen järjestämiseen ja etenkin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn voisi liittyä. Esitysluonnosta on tältä osin aiheellista täydentää jatkovalmistelussa. Kansalaisuuskoetta varten tarvittavaa tietojärjestelmäkokonaisuutta käsittelevässä osiossa (s. 39) on kuitenkin tehty selkoa, että kansalaiskokeen järjestämiseen liittyisi salassa pidettäviä ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joten tietoturvallisuuden olisi oltava näiden edellyttämällä tasolla.

Esitysluonnoksen 25 e §:n 2 momenttiin ehdotettu kansalaiskokeen järjestäjän tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyyteen kansalaiskokeen järjestämisen kannalta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeus koskisi myös esimerkiksi sellaisia terveydentilaa ja vammaisuutta koskevia seikkoja, joiden perusteella koetilaisuuteen ilmoittautunut henkilö tarvitsisi erityisjärjestelyitä. Ehdotettu sääntely vaikuttaa perustelujen valossa yhdenmukaiselta perustuslakivaliokunnan salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevan lausuntokäytännön kanssa.

AIKATAULU

Esitysluonnoksen mukaan lakiehdotuksen olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa. Lisäksi todetaan, että Maahanmuuttovirasto valmistelisi kansalaisuuskokeen käyttöönottoa vuoden 2026 aikana. Aikataulu voi muodostua haastavaksi, kun otetaan huomioon, että lakiehdotus koskee kokonaan uuden kansalaisuuskoekjärjestelmän perustamista. Edellä on jo seikkaperäisesti selostettu kansalaisuuskokeen sisältöön kohdistuvia haasteita ja erityispiirteitä, joita tulisi niin tämän esityksen jatkovalmistelussa kuin kansalaisuuskokeen käytännön toteuttamisessa huomioida. Kuten on tuotu esille, kansalaisuuskoek edellyttäisi erittäin suuren joukon kysymyksiä, jotta kysymysten riittävä vaihtuvuus toteutuisi. Kysymysten laadinnassa tulee erityisesti varmistaa niiden objektivisuus, yhdenmukaisuus, selkeys kuin esimerkiksi oikea kielitaso. Samat vaatimukset koskevat myös kysymysten pohjana käytettävää oppimateriaalia. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan kansalaisuuskoetta tulisi testata. Edellä mainittuja tehtäväkokonaisuuksia ei voida niin selkeästi osoittaa tietyn korkeakoulun tai siihen rinnastuvan toimijan osaamisalueeseen kuuluviksi, eikä kansalaisuuskokeen laatimisessa ole valmiiksi vakiintunutta käytäntöä, kuten voidaan katsoa olevan yleisten kielitutkintojen osalta. Ottaen huomioon tämän sekä muut tässä lausunnossa esiin nostetut seikat, esitysluonnoksessa esitettyä aikataulua voidaan pitää haastavana. Aikataulu ei kuitenkaan saa vaarantaa kansalaisuuskokeen sisältöön ja laadintaan liittyvien laadullisten ja oikeudellisten edellytysten toteutumista siten, että sillä voisi olla vaikutusta hakijoiden oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen.

SÄÄNNÖSKOHTAISET HUOMIOT

Ehdotettu 13 §:n 1 momentin 7 kohta

Ehdotetun 13 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan hakijalla tulee olla ”suomen ja ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot yhteiskunnasta (yhteiskuntatietoedellytys)”. Kansalaisuuskoekella on tarkoitus lisätä uusi yleinen edellytys kansalaistamiseen, eikä korvata tai muuttaa aikaisempia edellytyksiä, kuten saman pykälän 6 kohdan kielitaitoedellytystä. Pykälässä tulisi

yksilöidä vaadittava kielitaso. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös selkeästi todeta, että yhteiskuntatietoedellytys ei tiukenna tai muuta kansalaisuuden saamisen kielitaitovaatimusta suhteessa 13 §:n 1 momentin 6 kohtaan.

Lisäksi säännöstä voisi täsmentää lisäämällä sana riittävät tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta.

Ehdotettu 17 b §:n 3 momentti

Kyseinen momentti vastaa kirjoitusasultaan nykyisen kansalaisuuslain 17 a §:n 3 momenttia. Viimeksi mainitussa todetaan viimeisessä virkkeessä, että harkinnassa on otettava huomioon lapsen etu. Esitysluonnoksesta ei ilmene, miksi lapsen etua ei tulisi ottaa huomioon myös nyt ehdotetun 17 b §:n 3 momentin osalta.

Ehdotettu 25 a §

Myös tässä pykälässä on syytä täsmentää vaadittava kielitaito eli viittaus kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa edellytettävään kielitasoon.

Ehdotettu 25 d §

Ehdotetun pykälän mukaan tehtäessä sopimuksia kansalaisuuskokeen järjestämisestä on otettava huomioon, että koetilaisuuksia on riittävän usein. Pykälän perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa, että kansalaisuuskoe on järjestettävä useamman kerran vuodessa. Oikeusministeriö pitää hakijoiden oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden kannalta keskeisenä, että kansalaisuuskokeen voi suorittaa tarvittaessa uudelleen kohtuullisen ajan kuluessa ja että koetilaisuuksia on tarjolla myös alueellisesti riittävä määrä.

Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentti

Oikaisuvaatimuksen 14 päivän määräaika on syytä laskea siitä ajankohdasta, jolloin kansalaisuuskokeen suorittajalla on ollut tilaisuus saada kokeen tulos sekä arvosteluperusteet oman suorituksen osalta tietoonsa. Sääntely tulee täsmentää tältä osin.

Erityisjärjestelyt

Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida yhdenvertaisuuslain säännökset kohtuullisista mukautuksista sekä viitata yhdenvertaisuuslain 15 §:ään, jotta vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus toteutuisi myös kansalaiskoetta suorittaessa. Yhdenvertaisuuslain 15 § velvoittaa viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä, työnantajia sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoajia tekemään tarvittavat ja kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi käyttää palveluja ja osallistua koulutukseen ja työelämään yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kansalaisuuskokeen osalta on tärkeää arvioida, millaisia mukautuksia kokeen suorittamiseen voidaan käytännössä tarjota.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi SM MMO Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö, Roope Jokinen
SM MMO Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö, Hanna Pihkanen