

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?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

-

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

-

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

Sisäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/3208/21/2025).

Esityksen tarkoituksena on uudistaa kansalaistamista koskevaa sääntelyä lisäämällä lakiin edellytys hakijan riittävästä yhteiskuntaosaamisen tasosta Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Tämä vahvistaisi lähtökohtaa osoituksesta onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntaan kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Lähtökohtaisesti yhteiskuntatietoedellytyksen täyttyminen osoitettaisiin suorittamalla kansalaisuuskoe hyväksytysti. Kokeessa mitattaisiin tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusperiaatteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kansalaisuuskoejärjestelmän hallinnointivastuu olisi Maahanmuuttovirastolla.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Lakiehdotuksen 17 b §:n mukaan yhteiskuntatietoedellytys täytettäisiin suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe tai suomen- tai ruotsinkielisellä ylioppilastutkinnolla. Edellytys koskisi 18–65-vuotiaita hakijoita. Ehdotettuun pykälään sisältyy yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamisen mahdollisuudet, jotka ovat, että hakijan terveydentila tai vamma pitkäaikaisesti estää edellytyksen täyttämisen tai muutoin on olemassa erittäin painava syy.

Perustuslain 6 §:n mukaan 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.

Ehdotetut poikkeamisperusteet ovat erilaisia kuin voimassa olevan kansalaisuuslain 18 b §:n edellytykset kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuutta ei ole ehdotettu poikkeamisperusteeksi yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämisestä, vaikka se on kansalaisuuslain 18 b §:n 2 momentin mukaan poikkeamisperuste kielitaitoedellytyksestä. Tämä poikkeamisperuste kielitaitoedellytyksen osalta vaikuttaisi menettävän merkityksensä, jos yhteiskuntatietoedellytyksestä ei voi vastaavasti poiketa ja kansalaisuuskoe on joka tapauksessa tehtävä suomeksi tai ruotsiksi. Esityksessä ei ole arvioitu sääntelyn vaikutusta kielitaitoedellytyksen voimassa oleviin poikkeusperusteisiin ja niiden soveltuvuuteen jatkossa.

Yhteiskuntatietoedellytys saattaa ehdotuksen mukaisesti toteutettuna aiheuttaa sen, että kansalaistamisyjärjestelmästä kokonaisuudessaan muodostuu tiettyjä hakijoita syrjiväksi. Sääntämisjärjestysperusteluiden yhdenvertaisuutta koskevassa osiossa ei ole käsitelty ehdotettua sääntelyä siltä kannalta, että muodostuuko se syrjiväksi luku- ja kirjoitustaidottomia kohtaan tai sellaisia hakijoita kohtaan, joille on muutoin myönnetty poikkeus kielitaitoedellytyksen täyttämisestä sellaisella perusteella, jolla yhteiskuntatietoedellytyksen poikkeamisesta ei voisi saada poikkeusta. Ehdotetun 25 g §:ssä kokeen suorittamista koskevista erityisjärjestelyistä yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 77) on vielä erikseen todettu, että erityisjärjestelyjä ei voisi saada sillä perusteella, että kokeeseen ilmoittautuneella ei olisi tarvittavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Kansalaisuuskoe on suoritettava nimenomaan suomen tai ruotsin kielellä. Tätä on perusteltu esityksessä muun ohessa sillä, että kansalaisuus edellyttää myös riittävää kielitaitoa. Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kansalaisuuskokeen kielen olisi vastattava tasoltaan kansalaistamisen edellytyksenä olevaa kielitaidon tasoa B1 eurooppalaisen kielitaidon arvioinnin viitekehyksen asteikolla. Tilanteessa, jossa kielitaitoedellytyksestä ja yhteiskuntatietoedellytyksestä poikkeamisen perusteet eivät ole yhtenäiset, tästä voi kuitenkin seurata ongelmia ja sääntelyn epäjohtamukaisuutta. Esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, pitäisikö näiden edellytysten poikkeamisperusteet sovittaa paremmin yhteen. Esityksen mukaisesti toteutettuna on todennäköistä, että kielitaitoedellytystä täyttämätön hakija ei voi täyttää yhteiskuntatietoedellytystään. Tällöin kielitaitoedellytyksestä myönnetty poikkeus menettää tavallaan merkityksensä, jos samalla perusteella ei voida poiketa myös yhteiskuntatietoedellytyksestä.

Erittäin painava syy tarkoittaisi lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 71) mukaan suomen- tai ruotsinkielisen yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittamista. Tällainen poikkeus lienee sinänsä triviaali, sillä voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että suomalaisen korkeakoulututkinnon suorittanut pystyisi kansalaisuuskokeen hyväksyttävästi suorittamaan. Erittäin painavan syyn pitäisi mielestäni viitata ennemminkin johonkin muuhun hakijan terveydentilaan tai vammaan rinnastettavaan syyhyn, jonka vuoksi hän ei kykene kansalaisuuskoea suorittamaan, eikä niinkään pätevyyden osoittamiseen muulla tapaa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Kuten esityksessä on todettu, kansalaisuuskokeen järjestäminen on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä. 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.

Julkisen hallintotehtävän antamisen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällaista arviointia ei ole esityksessä kuitenkaan tehty. Sääntämisjärjestysperusteluita on täydennettävä tältä osin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Esityksessä ei ole kuitenkaan tarkempia säännöksiä julkista hallintotehtävää hoitavien pätevyysvaatimuksista tai valvonnan järjestämisestä, eikä myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vakiintuneesti edellyttämästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Esitystä on täydennettävä näiltä osin.

Ehdotettavan kansalaisuuskokeen järjestäjän olisi käsiteltävä henkilötietoja, koska 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 aiheutta käsitellä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten tietoja kokeeseen osallistuvan sellaisesta vammaisuudesta, jonka vuoksi hän tarvitsisi koetilaisuuteen erityisjärjestelyjä kokeen suorittamista varten.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n mukaan viranomaisena pidetään myös yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttäminen. Nyt ehdotetussa kansalaisuuskokeen järjestämistehtävässä ei liene kyse julkisen vallan käyttämisestä, joten julkisuuslakia ei sinänsä siihen sovelleta. Siten nimenomainen säännös julkista hallintotehtävää hoitavan salassapitovelvollisuudesta viittaussäännöksellä julkisuuslakiin vaikuttaisi olevan tässä tarpeen.

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhakukielto

Kansalaisuuslain 41 §:n 2 momenttiin ehdotetaan kansalaisuuskokeen koesuorituksen hylkäämisen oikeussuojakeinoksi oikaisuvaatimuksen tekemistä Maahanmuuttovirastolle. Koesuorituksen arvostelu ei itsessään ole sellainen hallintopäätös, johon lähtökohtaisesti pitäisi voida valittamalla hakea muutosta. Kyse ei ole käsittelyn lopettavasta päätöksestä, vaan kansalaisuuden hakemista koskevan osavaatimuksen täyttämisestä. Toki muutoksenhakumenettely on periaatteessa mahdollista liittää myös sellaisiin viranomaistoimiin, jotka eivät vielä itsessään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2018) 6 §:n 1 momentin nojalla olisi valituskelpoisia. Asiaa tulisi kuitenkin sääätämisyjärjestysperusteluissa vielä käsitellä tältä kannalta, että miksi tässä poikkeuksellisesti olisi tarpeen saattaa koesuoritus erillisen muutoksenhakukelpoisuuden piiriin.

Selkeintä olisi, jos kansalaisuuskokeen arvosteluun haettaisiin muutosta vasta lopullisen, käsittelyn päättävän päätöksen muutoksenhaun yhteydessä. Muutoksenhaku kohdistuisi tällöin vasta Maahanmuuttoviraston tekemään kielteiseen päätökseen kansalaisuuden saamisesta, jos hakijan kansalaisuuskoesuoritus olisi hylätty. Hallinto-oikeus voisi siten tässä yhteydessä tutkia kansalaisuuskokeen arvosteluun liittyvän muutoksenhakuperusteen.

Kansalaisuuslain 41 §:n 3 momenttiin on ehdotettu muutoksenhakukieltoa Maahanmuuttoviraston kansalaisuuskokeen hylkäämistä koskevasta oikaisuvaatimuspäätöksestä. Muutoksenhakukieltoa on perusteltu sillä, että mahdollisuus kokeen uusimiseen vähentäisi tarvetta muutoksenhaulle. Se, että jotain tiettyä asiaa voi hakea uudestaan, ei ole hyväksyttävä peruste sille, ettei hakijalla olisi oikeutta saattaa häntä koskevan päätöksen oikeellisuutta puolueettoman ja riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Sääätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 2/2009 vp (s. 3), jonka mukaan valituskiellon arvioinnissa voitiin ottaa huomioon, että asianosainen voi aina hakea uudestaan asiansa käsittelemistä kiireellisenä. Tällä perusteella perustuslakivaliokunta on pitänyt asian kiireelliseksi määrittämisestä koskevaan päätökseen liittyvää muutoksenhakukieltoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Tältä osin täytyy huomata, että hakemus asian kiireellisenä käsittelystä on sivuvaatimus ja eri tason asia, kuin varsinainen päätös jossakin hallintoasiassa. Näin ollen nyt esillä oleva tilanne kansalaisuuskokeen hylkäämisestä ei mielestäni rinnastu sääätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon kiireellisenä käsittelyn vaatimukseen liitettävästä valituskiellosta. Tässä esityksessä ei ole siten esitetty riittäviä ja hyväksyttäviä syitä perustuslain 21 §:n mukaisesta oikeusturvavaatimuksesta poikkeamiselle tältä osin.

Esityksessä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, miten Maahanmuuttoviraston kansalaisuuspäätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa tulisi suhtautua kansalaisuuskokeen hylkäämisestä esitettäviin vaatimuksiin, jos siitä on voinut erikseen tehdä oikaisuvaatimuksen, mutta ei valitusta tuomioistuimeen. Esityksessä ei ole myöskään käsitelty sitä, mikä vaikutus Maahanmuuttoviraston kansalaisuuspäätökseen kohdistuvan valituksen tutkimiseen kansalaisuuskokeeseen liittyvän valitusperusteen osalta olisi sillä, että kansalaisuuskokeen osalta ei olisi tehty aiemmassa menettelyn vaiheessa oikaisuvaatimusta.

Mikäli edellä todetusta huolimatta oikaisuvaatimuksen käyttöönotto kansalaisuuskokeen yhteydessä katsottaisiin vielä jatkovalmistelussa tarpeelliseksi, olisi kansalaisuuslain 42 §:ssä ehdotettavan oikaisuvaatimuksen maksullisuudesta säättämisen osalta suotavaa tutustua apulaisoikeuskanslerin 23.10.2025 antamaan päätökseen OKV/430/70/2024.

Lopuksi

Esityksessä ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Kansalaisuuden sääntely on merkittävää valtiosäännön kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö aiheesta ei kuitenkaan ole kovin kattavaa. Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä pohtia, sisältyykö esitykseen sellaista sääntelyä, johon liittyy sellaista perustuslaillista epäselvyyttä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen voisi olla tarpeen.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri