



Hallintovaliokunnalle

HE 54/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi; kansalaisuuskoe

1. Yleistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan kansalaisuuslaki (359/2003) uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Käsillä oleva esitys sisältää ehdotukset kansalaisuuskoea koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi. Hallitusohjelman mukaan kansalaistamisen edellytykseksi asetetaan kansalaisuuskokeen hyväksytty suorittaminen.

Kansalaisuuslakia koskevia hallitusohjelmakirjauksia on toteutettu vaiheittain kolmessa sisäministeriön hankkeessa. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin asumisaikaedellytystä koskevat muutokset. Toisessa vaiheessa toteutettiin ne hallitusohjelman mukaiset muutokset, jotka koskivat selvitettyä henkilöllisyyttä, kansallista turvallisuutta, nuhteettomuutta ja toimeentuloedellytystä sekä kansalaisuuden menettämistä. Käsillä olevan esityksen ehdotukset koskevat kansalaisuuslain muutosten kolmatta eli viimeistä vaihetta.

Kansalaisuuslain lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Maahanmuuttovirastosta annettua lakia (156/1995) ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020), joihin tehtäisiin tarvittavat kansalaisuuskokeen käyttöönnotosta johtuvat muutokset.

2. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa sitä lähtökohtaa, että kansalaisuuden saaminen edellyttää onnistunutta kotoutumista, jossa korostuu myös henkilön oma aktiivinen toiminta. Uudella yhteiskuntatietoa koskevalla edellytyksellä pyritään korostamaan suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen merkitystä. Riittävää yhteiskuntatietämystä voidaan pitää perusteltuna osoituksena kotoutumisesta. Esityksen tavoiteltava vaikutus olisi se, että muutokset kannustaisivat osaltaan kotoutumaan ja kansalaistetuilla henkilöillä olisi entistäkin paremmat valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa toimimiseen.

Tavoitteena on myös se, että sääntely mahdollistaisi selkeän ja täsmällisen kokonaisuuden luotettavan, laadukkaan ja oikeudenmukaisen kansalaisuuskoejärjestelmän toimeenpanolle. Tämä huomioidaan muun muassa eri toimijoiden tehtäviä ja kokeen sisältöä koskevissa ehdotuksissa. Kansalaisuuskokeella olisi tarkoitus testata luotettavasti ja yhdenvertaisesti siihen osallistuvan tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta.



3. Keskeiset ehdotukset

3.1. Uusi yhteiskuntatietoedellytys kansalaistamiselle

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin lisättäisiin uusi yhteiskuntatietoa koskeva edellytys. Kansalaisuuden hakijalta edellytettäisiin jatkossa, että hänellä olisi suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta. Edellytys olisi kielitaitoedellytyksestä erillinen, ja hakijalta edellytettäisiin jatkossakin myös kielitaidon osoittamista.

Kansalaisuuden saamiselle voidaan asettaa sellaisia edellytyksiä, joiden taustalla on ajatus asuinmaahan kotoutumisesta. Uusi yhteiskuntatietoedellytys täydentäisi kansalaistamiselle säädettyjä edellytyksiä ja ilmentäisi osaltaan ajatusta maan keskeisten olosuhteiden tuntemisesta ennen kansalaisuuden saamista. Myös useassa muussa maassa edellytetään yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamista kansalaisuuskokeella tai muutoin.

Yhteiskuntatietoedellytyksen täyttyminen osoitettaisiin lähtökohtaisesti suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe. Kansalaisuuskoe suoritettaisiin ennen kansalaisuuden hakemista, ja se olisi siten kansalaisuushakemusta edeltävä vaihe. Kansalaisuuskoe muistuttaisi tältä osin yleistä kielitutkintoa, joka suoritetaan usein kielitaidon osoittamista varten. Uuden yhteiskuntatietoedellytyksen voisi täyttää myös eräillä Suomessa suoritetuilla opinnoilla. Näitä olisivat suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto sekä suomen- tai ruotsinkielinen korkeakoulututkinto.

Yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittamista edellytettäisiin käytännössä työikäisiltä aikuisilta. Yhteiskuntatietoedellytys ei koskisi alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttänyttä hakijaa. Raja-
aus olisi yhdenmukainen esimerkiksi kansalaisuuslain toimeentuloedellytystä koskevien säännösten kanssa. Edellytyksestä voitaisiin lisäksi poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään sitä terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tai muutoin olisi olemassa erittäin painava syy edellytyksestä poikkeamiselle. Poikkeamismahdollisuudella varmistettaisiin, että kansalaisuus voitaisiin myöntää myös sellaisille hakijoille, joilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää uutta yhteiskuntatietoedellytystä. Lähtökohtana olisi kuitenkin se, että yhteiskuntatieto osoitettaisiin suorittamalla kansalaisuuskoe tarvittaessa erityisjärjestelyjen avulla.

3.2. Kansalaisuuskokeen toteutus

Kansalaisuuskoetta varten ehdotetaan kokonaan uutta koejärjestelmää, joka olisi tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2027 alussa. Koejärjestelmää varten 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.

Kansalaisuuskokeessa testattaisiin perustietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyseessä olisi monivalintakoe, joka suoritettaisiin sähköisesti suomen tai ruotsin kielellä. Koekysymykset perustuisivat yleisesti saatavilla olevaan oppimateriaaliin, joka laadittaisiin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitetun yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin pohjalta. Kansalaisuuskokeen kysymykset koskisivat sellaisia aiheita kuin Suomen keskeistä lainsäädäntöä, perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa sekä Suomen historiaa ja kulttuuria.



Kansalaisuuskoe olisi tietopohjainen koe, johon pystyisi valmistautumaan opiskelemalla yleisesti saatavilla olevan oppimateriaalin keskeisiä tietoja. Tietoon perustuvalla kokeella ei asetettaisi ketään eri asemaan esimerkiksi sellaisen henkilön liittyvän syyn kuin vakaumuksen tai mielipiteen perusteella.

Kansalaisuuskokeeseen liittyvistä viranomaistehtävistä vastaisi Maahanmuuttovirasto, koska kansalaisuuskoe tultaisiin suorittamaan nimenomaan kansalaisuuden hakemista ja saamista varten ja virasto vastaa myös kansalaisuuden myöntämisestä. Virastolle kuuluisi kansalaisuuskokeen yleinen hallinto, tiedottaminen, valvonta ja kehittäminen, tietojärjestelmäkokonaisuudesta huolehtiminen sekä kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen.

Kansalaisuuskokeen laatiminen ja järjestäminen toteutettaisiin viraston hankkimina ostopalveluina. Tämä olisi tarkoituksenmukaista erityisesti sen vuoksi, että muilla toimijoilla olisi kokeen laatimiseen ja järjestämiseen tarvittavaa asiantuntemusta enemmän kuin Maahanmuuttovirastolla. Laissa säädettäisiin yksilöidysti näistä tehtävistä ja siitä, mitä näitä tehtäviä hoitavilta toimijoilta edellytettäisiin.

Kansalaisuuskokeen laatiminen edellyttäisi riittävän korkeatasoista ja monipuolista asiantuntemusta. Maahanmuuttovirasto voisi tehdä sopimuksen kokeen laatimisesta yliopiston tai muun sellaisen yliopistollisen toimijan kanssa, jolla olisi riittävä asiantuntemus kyseiseen tehtävään. Kansalaisuuskokeen laatijan tehtävänä olisi valmistella koekysymykset vastausvaihtoehtoineen sekä kansalaisuuskokeen oppimateriaali, joka perustuisi yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin. Koekysymykset laadittaisiin kansalaisuuskokeen oppimateriaalin pohjalta, ja niitä olisi oltava riittävän runsaasti. Kokeessa ja sen oppimateriaalissa olisi huomioitava myös kansalaistamisen edellytyksenä oleva kielitaidon taso.

Kansalaisuuskoe suoritettaisiin valvotussa koetilaisuudessa. Kansalaisuuskokeen järjestäjän tehtävänä olisi tarjota tilat ja puitteet kokeen suorittamiselle sekä huolehtia koetilaisuuksien valvonnasta. Maahanmuuttovirasto voisi sopia kokeen järjestämisestä sellaisten toimijoiden kanssa, joilla olisi riittävä asiantuntemus ja edellytykset tehtävään. Käytännössä koetilaisuuksia voisi olla toteuttamassa useamman eri toimijan muodostama järjestäjäverkosto. Koetilaisuuksien järjestämisestä sovittaessa olisi huomioitava, että koetilaisuuksia olisi tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja riittävän usein.

Kansalaisuuskokeeseen voisi pyytää erityisjärjestelyjä sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella. Kokeen suorittamista koskevilla erityisjärjestelyillä huolehdittaisiin siitä, että kokeeseen osallistuvilla olisi kohtuulliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kokeen suorittamiseen ja mahdollisimman moni suorittaisi kokeen. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi lisäajasta kokeen suorittamiseen tai erilaisista vammaisille tarkoitetuista apuvälineistä. Sellaiset henkilöt, jotka ovat todistetuksi luku- ja kirjoitustaidottomia, voisivat suorittaa kokeen suullisesti. Erityisjärjestelyjen käytöstä päättäisi Maahanmuuttovirasto.

Kansalaisuuskoetta varten perustettaisiin poikkihallinnollinen asiantuntijatoimikunta, jonka tehtävänä olisi ennen kaikkea tukea Maahanmuuttovirastoa kansalaisuuskoejärjestelmän yleisessä hallinnossa ja kehittämisessä. Toimikunnan jäsenet edustaisivat ainakin kotoutumisen ja koulutuksen asiantuntemusta sekä kansalaisuuskokeen laatijaa ja järjestäjää.

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin myös säännökset hylättyä koesuoritusta koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Maahanmuuttovirasto käsitelisi oikaisuvaatimukset kansalaisuuskokeen yleisestä hallinnosta vastaavana viranomaisena keskitetysti. Silloin, kun oikaisua vaadittaisiin monivalintakysymysten tulkinnanvaraisuuden perusteella, asiantuntijatoimikunta antaisi oikaisuvaatimuksen käsittelyn tueksi lausuntonsa, jossa se esittäisi arvionsa yksilöidystä kysymyksistä ja niiden vastausvaihtoehdoista.



Maahanmuuttovirastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttoviraston tehtäviin lisättäisiin kansalaisuuskokeeseen liittyvät tehtävät. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia ehdotetaan puolestaan muutettavaksi siten, että lain sääntely kattaisi myös sellaiset kansalaisuuskokeeseen liittyvät Maahanmuuttoviraston tehtävät, joihin sisältyy henkilötietojen käsittelyä. Virasto käsitelisi kokeen osallistujien henkilötietoja mm. hallinnoidessaan kokeen ilmoittautumisjärjestelmää ja koesuoritusten rekisteröintiä sekä päättäessään koetilaisuuksiin tarvittavista erityisjärjestelyistä.

4. Esityksen vaikutukset

Kansalaistamisen edellytysten muutokset vaikuttavat laajasti kansalaisuuden hakijoihin ja kansalaisuuden saamisen mahdollisuuteen. Vuonna 2025 kansalaisuushakemuksen teki yhteensä 11 237 henkilöä. Kielteisten päätösten osuus kaikista kansalaisuushakemuksiin tehdyistä päätöksistä on vuosina 2023–2025 ollut noin 10 %. 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. Jatkossa kansalaisuuden myöntäminen edellyttäisi useimmiten hyväksytysti suoritettua kansalaisuuskoea. Kansalaisuuskokeeseen valmistautuminen ja kokeen suorittaminen muodostaisivat käytännössä uuden kansalaisuuden hakemista edeltävän vaiheen.

Uuden kansalaisuuskokeen käyttöönotosta seuraisi uusia tehtäviä etenkin Maahanmuuttovirastolle. Kansalaisuuskokeeseen ilmoittautumista, kokeen suorittamista ja koetulosten rekisteröintiä varten tarvittaisiin tietojärjestelmäkokonaisuus, joka olisi niin ikään Maahanmuuttoviraston vastuulla. Kansalaisuuskokeen käyttöönotto edellyttäisi yhteensä 4,2 miljoonan euron alkuinvestointeja. Myöhemmin kansalaisuuskokeen kustannuksia olisi tarkoitus kattaa omakustannusperiaatteen mukaisesti koemaksuilla.

5. Lopuksi

Kansalaisuuskokeelle ja sen toimeenpanolle on pyritty luomaan tarvittava lainsäädäntökehikko hieman samaan tapaan kuin yleisessä kielitutkinnossa, joka on ollut jo vakiintuneesti käytössä useiden vuosien ajan. Valmistelun tavoitteena on ollut saada aikaan sellainen toimiva kokonaisuus, johon sisältyisi uuden koejärjestelmän kaikki tarvittavat osat kokeeseen valmistautumisesta ja ilmoittautumisesta sen suorittamiseen ja koetulosten rekisteröintiin asti. Kansalaisuuskokeen toteutuksen edellyttämät tehtävät on jaettu ehdotuksessa eri toimijoille siten, että niillä katettaisiin koejärjestelmän keskeiset osa-alueet ja kansalaisuuskokeen tehtäväjako ja vastuut olisivat selkeitä.

Maahanmuuttovirastolla olisi kansalaisuuskokeen toteutuksessa samankaltainen viranomaistehtävä kuin Opetushallituksella yleisessä kielitutkinnossa. Kokeen laatiminen ja koetilaisuuksien järjestäminen on tarkoitus toteuttaa myös kansalaisuuskokeessa viranomaisen hankkimina palveluina niin kuin yleisessä kielitutkinnossakin. Kansalaisuuskoe olisi toisaalta toteutustavaltaan yleiseen kielitutkintoon verrattuna jonkin verran yksinkertaisempi, koska siihen tulisi sisältymään ainoastaan yksi sähköisesti suoritettava monivalintakoe, jonka tulosten tarkastus toteutettaisiin niin ikään sähköisesti.