

## Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2026 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Pihkanen, sisäministeriö
- opetusneuvos Kaisu Piironen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtava asiantuntija Hanna-Maria Hyttinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Marika Suutala, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Harriet Mallenius, Maahanmuuttovirasto
- projektipäällikkö Katja Lakojoki-Karhu, Maahanmuuttovirasto
- palvelunomistaja Marja Alkio, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Marjo Tyynelä, Poliisihallitus
- toiminnanjohtaja Julie Breton, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Uudenmaan elinvoimakeskus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Familia ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- Vammaisfoorumi ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Helsingin yliopisto

## Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp

### HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

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

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tarkemmin uudesta kansalaisuuskoekkeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskoeken sisällöstä, laatimisesta ja järjestämisestä sekä koeken laatijan ja järjestäjän tehtävistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2027 alussa.

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

#### *Esityksen lähtökohtia*

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.

## Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin lisätään uusi yhteiskuntatietoa koskeva edellytys eli lähtökohtaisesti kansalaisuuskokeen hyväksytty suorittaminen. Kansalaisuuden hakijalta edellytetään jatkossa, että hänellä on suomen tai ruotsin kielellä osoitetut riittävät tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta.

Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa onnistuneen kotoutumisen osoittamista kansalaisuuden saamisen lähtökohtana. Hallituksen esityksen ehdotuksilla pyritään edistämään Suomen kansalaisuudesta kiinnostuneiden ulkomaalaisten perehtymistä keskeisiin yhteiskunnan toimintatapoihin ja peruseriaatteisiin, jotka tukevat aktiivista yhteiskuntaan osallistumista ja ovat tarpeen yhteiskunnassa toimimista varten. Kansalaisuuskokeella on tarkoitus testata luotettavasti ja yhdenvertaisesti siihen osallistuvan tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kansalaisuutta hakevilla henkilöillä on perustiedot suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Yhteiskuntatietoedellytys voi parhaimmillaan tukea kotoutumista, osallisuutta ja yhteiskuntaan kiinnittymistä. Valiokunta toteaa, että saadun selvityksen mukaan yhteiskuntaa koskevien tietojen osoittaminen kansalaisuuskokeella on myös muissa maissa varsin yleinen vaatimus.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä hyvin valmisteltuna. Valiokunta puoltaa ehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

### *Yhteiskuntatiedon osoittaminen*

Hallituksen esityksessä ehdotettuna lähtökohtana on, että yhteiskuntatieto osoitetaan suorittamalla kansalaisuuskoe. Yhteiskuntatiedon osoittamista edellytetään esityksen mukaan käytännössä työikäisiltä. Edellytys ei ehdotuksen 17 b §:n 2 momentin mukaan koske alle 18-vuotiasta eikä 65 vuotta täyttäneitä hakijaa. Edellytyksestä voidaan lisäksi poiketa, jos hakija ei pysty täyttämään sitä terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi tai jos muutoin on olemassa erittäin painava syy edellytyksestä poikkeamiselle (17 b § 3 mom.).

Kansalaisuuskokeen lisäksi yhteiskuntatiedon voi ehdotuksen mukaan osoittaa suomen tai ruotsin kielellä suoritetulla ylioppilas- tai korkeakoulututkinnolla. Korkeakoulututkintoihin sisältyvät sekä Suomessa suoritetut yliopisto- että ammattikorkeakoulututkinnot. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että kansalaisuuskokeella testattaviin tietoihin rinnastuvat tiedot opinnoissaan jo omaksuneen henkilön ei tarvitse osoittaa yhteiskuntatiedon osaamistaan uudelleen kansalaisuuskokeella.

### *Kansalaisuuskoe*

Kansalaisuuslakiin ehdotetun 25 a §:n mukaan kansalaisuuskoe toteutetaan monivalintakokeena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansalaisuuskokeeseen voi valmistautua itsenäisesti opiskelemalla yleisesti saatavilla olevan kansalaisuuskokeen oppimateriaalin tietoja. Kokeen toteutuksessa huomioidaan myös kansalaistamisen edellytyksenä oleva kielitaidon taso. Kysymykset koskevat ehdotuksen mukaan sellaisia aiheita kuin Suomen keskeistä lainsäädäntöä,

## Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp

perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa sekä Suomen historiaa ja kulttuuria.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansalaisuuskokeen laatijan tehtäviin ei kuulu kokonaan uuden sisällön tuottamista kansalaisuuskoetta varten. Kansalaisuuskokeen oppimateriaalin on tarkoitus vastata sisällöltään ja laajuudeltaan yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia, joka on laadittu nimenomaan edistämään yhteiskuntaorientaatioon osallistuvien kotoutumista. Samoin saadun selvityksen mukaan kansalaisuuskoetta laaditaan sisällöltään ehdotetun 25 a §:n rajoissa eikä kansalaisuuskokeen laatimiseen liity tältä osin tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kansalaisuuskoeksessa, sen oppimateriaalissa ja kokeen aihealueissa on kyse perustiedoista, jotka koskevat suomalaisen yhteiskunnan toimintaa sekä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.

Kansalaisuuslakiin ehdotetun 25 b §:n mukaan Maahanmuuttovirasto tekee sopimuksen kansalaisuuskokeen kysymysten, vastausvaihtoehtojen ja oppimateriaalin hankkimisesta yliopiston tai muun sellaisen yliopistollisen toimijan kanssa, jolla on riittävä asiantuntemus tähän tehtävään. Muu yliopistollinen toimija voi olla esimerkiksi useampi yliopisto yhdessä tai yliopisto yhteistyössä ammattikorkeakoulun kanssa.

Hallintovaliokunta toteaa, että Suomen kansalaisuuden saamisen kannalta kansalaisuuskokeen suorittamisella on jatkossa merkittävä rooli. Kokeella on pystyttävä testaamaan luotettavasti siihen osallistuvan tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisuuskokeen laatijalta edellytetään korkeatasoista ja monipuolista asiantuntemusta paitsi kokeen aihepiiristä myös oppimateriaalin ja sen tietoihin perustuvien kysymysten ja vastausten muotoilusta sekä kokeen ja sen oppimateriaalin kielen sovittamisesta oikealle taitotasolle.

### *Erityisjärjestelyt*

Hallintovaliokunta tuo esiin, että kansalaisuuslakiin ehdotetussa 25 g §:ssä on myös huomioitu henkilöt, jotka sairauden, vamman, lukemisen tai kirjoittamisen erityisvaikeuden tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi ovat estyneitä suorittamasta kansalaisuuskoetta samalla tavalla kuin muut kokeiden suorittajat. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että näissä tilanteissa kokeen voi suorittaa erityisjärjestelyin.

Hallintovaliokunta tuo tässä yhteydessä myös esiin, että jatkossa Maahanmuuttovirasto arvioi luku- ja kirjoitustaidottomuuden osoittamista sekä edellä todettua kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyjen myöntämistä että kielitaitoedellytyksestä poikkeamista varten. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jatkossa, jos hakijalle myönnetään luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella erityisjärjestelyinä mahdollisuus kansalaisuuskokeen suorittamiseen suullisesti, häntä pidetään todistetusti luku- ja kirjoitustaidottomana myös kansalaisuushakemuksen yhteydessä kielitaitoedellytyksestä poikkeamista arvioitaessa. Hallintovaliokunta katsoo, että kun kyse on saman viranomaisen arviosta, joka koskee kansalaisuuslain 18 b §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua luku- ja kirjoitustaidottomuuden osoittamista, on perusteltua, että viranomaisen eli Maahanmuuttovirasto ei enää hakemusvaiheessa tee uutta arviota samasta seikasta.

## Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp

### *Oikaisuvaatimus*

Kansalaisuuslain 41 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 ja 3 momentti, joissa ehdotetaan säädettäväksi oikaisuvaatimusmenettelystä. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansalaisuuskokeen toteutustavasta johtuu, ettei koetuloksen hyväksyttävyyteen lähtökohtaisesti liity tulkinnanvaraisuutta. Oikaisuvaatimusmenettely on tarpeen ennen kaikkea sen selvittämistä varten, onko esimerkiksi jokin tekninen häiriötilanne estänyt kokeen suorittamisen hyväksytysti. Ehdotettu lausuntomenettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa oikaisuvaatimus on tehty monivalintakysymysten tulkinnanvaraisuuden perusteella. Lausuntoa ei siten tarvitse aina pyytää, vaan Maahanmuuttovirasto voi käsitellä esimerkiksi tekniseen häiriötilanteeseen liittyvät oikaisuvaatimukset ilman toimikunnan asiantuntijalausuntoa. Lausunnon pyytäminen riippuu siten oikaisuvaatimuksen sisällöstä.

### *Resursointi*

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan kansalaisuuskokeen alkuinvestoinneista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ovat yhteensä noin 4,2 miljoonaa euroa ja pysyvät kustannukset noin 2,35 miljoonaa euroa. Mahdollinen lisämäärärahatarve arvioidaan vuoden 2026 toisen lisätalousarvion valmistelun yhteydessä. Kansalaisuuskokeen pysyvät kulut katetaan kokeeseen osallistuvilta koemaksuina pidemmän ajan kuluessa. Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota Maahanmuuttoviraston keskeiseen rooliin uudistuksen toimeenpanossa. Virastolle tulee esityksen myötä uusia tehtäviä muun muassa kansalaisuuskokeen valmisteluun, järjestämiseen, tietojärjestelmiin, maksuliikenteeseen sekä oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Näiden asianmukainen hoitaminen edellyttää riittäviä henkilöstö-, taloudellisia ja tietojärjestelmäresursseja.

Valiokunta korostaa, että Maahanmuuttovirastolle on jo aiemmin osoitettu huomattava määrä uusia tehtäviä. Hallitusohjelmaan sisältyy laaja kokonaisuus lupajärjestelmän tehostamiseen sekä ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännön tiukentamiseen liittyviä uudistuksia, joista valiokunta on jo käsitellyt merkittävän osan. Näiden muutosten on arvioitu lisäävän viraston työmäärää ainakin siirtymävaiheessa, vaikka pidemmällä aikavälillä esimerkiksi turvapaikkahakemusten määrän voidaan arvioida vähenevän. Lisäksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta koskevaa lainsäädäntöä aletaan soveltaa kesällä 2026.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistusten kokonaisvaikutukset otetaan huomioon Maahanmuuttoviraston resursoinnissa. Riittämätön resursointi voi johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen ja heikentää järjestelmän toimivuutta sekä hakijoiden oikeusturvaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että resurssit kohdennetaan Maahanmuuttovirastossa tarkoituksenmukaisesti. Virastossa on panostettu automaatioon ja ICT-kehitykseen, mikä on jo parantanut prosessien sujuvuutta. Näiden toimien jatkaminen, mukaan lukien tekoälyn hyödyntämisen laajentaminen, on perusteltua. Kehittämistoimet eivät kuitenkaan korvaa riittävää perusresursointia. Valiokunnan mielestä on lisäksi tärkeää, että mahdollisuuksia Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien asioiden vähentämiseen aktiivisesti selvitetään. Mikäli

## **Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp**

toimintamenoihin kohdistuu liiallisia säästöjä, on riskinä, että käsittelyajat pitenevät eikä tavoiteltua tehokkuushyötyä saavuteta.

Valiokunta painottaa, että Maahanmuuttoviraston resurssien tulee olla riittävät ja ennakoitavat sekä uudistusten valmisteluun että niiden toimeenpanoon.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 54/2026 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 27.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok  
jäsen Alviina Alametsä vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Juha Hänninen kok  
jäsen Mari Kaunistola kok  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Rami Lehtinen ps  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Saku Nikkanen sd  
jäsen Hanna Räsänen kesk  
jäsen Paula Werning sd  
jäsen Joakim Vigelius ps  
jäsen Juha Viitala sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok  
varajäsen Jenna Simula ps  
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro

## Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp Vastalause

### Vastalause

### Perustelut

#### *Yleistä*

Esityksen tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä. Kansalaisuutta hakevan olisi osoitettava riittävä yhteiskuntaosaamisen taso Suomen kansalaisuuden saamiseksi, ja lähtökohtaisesti edellytyksen täytyminen osoitettaisiin suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe. Vihreät ja vasemmistoliitto kyseenalaistavat kansalaisuuskokeen tavoitteiden toteutumisen ja tarkoituksenmukaisuuden tilanteessa, jossa kotoutumispalveluiden rahoitusta ja saatavuutta heikennetään. Myöskään esityksen yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia ei olla valiokuntakäsittelyssä ratkottu.

Tällä hallituskaudella kansalaisuuden ehdot ovat jo selvästi kiristyneet, ja siinä vaiheessa, kun henkilö tekisi kokeen, olisi hän todellisuudessa jo hyvin pitkälle kotoutunut. Jo nykyisin voimassa olevat edellytykset kansalaisuudelle, kuten kahdeksan vuoden maassaolo, toimeentuloedellytys, nuhteettomuus ja yleisen kielitutkinnon läpäiseminen, luovat riittävät edellytykset kansalaisuuden hakemiselle. Kansalaisuushakemusten käsittelyaika on jo tällä hetkellä sekä lasten että aikuisten kohdalla Maahanmuuttovirastossa keskimäärin 34 kuukautta, ja kansalaisuuskoe pitkittäisi prosesseita entisestään. Kansalaisuuskokeen tuoma lisäbyrokratia ei saisi pidentää nykyisiä hakemusaikoja. Tämänhetkisillä resursseilla vaikutus olisi todennäköisesti päinvastainen.

Asiantuntijalausunnoissa esiintuvia ongelmia ei olla ratkottu valmistelussa. Lausunnoissa on tuotu esiin, että mahdolliseen kokeeseen valmistautuminen ja sen suorittaminen eivät lisää osallisuutta ja suomalaisen yhteiskuntaan integroitumista, vaan kansalaisuuskokeen suorittamisvelvollisuus voi hidastaa sitä. Ilman asianmukaista tukea koe voi lisätä psykologista stressiä, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville. Ei ole myöskään takeita, että monivalintakokeen suorittaminen ilmentäisi todellisuudessa perehtyneisyyttä ja sitoutumista yhteiskuntaan ja sen perusarvoihin, lakeihin ja toimintatapoihin, mikä on esitetty koemenettelyn tavoitteena.

#### *Kokeen kustannukset*

Hallituksen esityksessä esitetään, että kansalaisuuskokeen arvioidut pysyvät vuosikulut, 2,35 miljoonaa euroa, tulisivat kokeen tekijöiden maksettavaksi. Hallituksen esityksessä esitetty arvio kokeen hinnasta ei kuitenkaan ole linjassa Familia ry:n laskelmien kanssa, joiden mukaan arvioitujen vuotuisten kokeentekijöiden määrän myötä kokeen kustannus nousisi 235-470 euroon 190 euron sijaan. Tämä nostaa riskiä sille, ettei kansalaisuuden hakemiseen ole kaikille yhdenvertaista mahdollisuutta varallisuustilanteesta johtuen. Korkeakoulutettujen vapautus kokeesta taas yhdessä kokeen maksullisuuden kanssa kärjistää sosioekonomista erottelua maahanmuuttajaryhmien välillä. Lisäksi koe, etenkin mikäli sen vaikeustaso on liian korkea, voi johtaa maksullisten valmennuspalveluiden syntymiseen, mikä nostaa riskiä etenkin vähävaraisten henkilöiden yhdenvertaiselle osallistumiselle.

**Valiokunnan mietintö HaVM 10/2026 vp**  
**Vastalause**

*Kokeen toteuttaminen ja yhdenvertaisuuden takaaminen*

Kansalaisuuskoee on suunniteltu toteutettavaksi sähköisenä monivalintakokeena. Tämä vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen, sillä kokeen toteutustapa voi asettaa henkilöt, joilla on heikko luku- ja kirjoitustaito, neuroepätyypillisuus, vamma, vähäinen koulutustausta, oppimisvaikeuksia tai korkea ikä eriarvoiseen asemaan. Kokeen suorittamiseksi olisi taattava yhdenvertaiset olosuhteet kaikille hakijoille.

On myös riski, että todellisen yhteiskuntatietouden sijaan koe päätyy mittaamaan kielellisiä ja digitaalisia taitoja tai testistrategiaa, mikä voi suosia tiettyjä hakijoita, ja asettaa toiset epäedulliseen asemaan. Kokeen ei tulisi myöskään painottaa sellaista historiallista, kulttuurista tai yhteiskunnallista tietoa, jonka omaksuminen edellyttää käytännössä suomalaisen koulujärjestelmän läpikäyntiä, ja jota ei myöskään voi odottaa kaikilta nykyisiltä Suomen kansalaisiltakaan.

Kansalaisuuskoetta ei tulisi ottaa käyttöön tilanteessa, jossa hallitus on jo leikannut kotoutumispalveluista, kotouttamista tukevilta järjestöiltä sekä kunnilta, joilla kotoutumispalveluiden järjestämisvastuu on.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotan

*että lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 27.5.2026

Anna Kontula vas  
Alviina Alametsä vihr