



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kansalaisuuskoetta koskeva esitysluonnos on rakenteeltaan selkeä, ja siitä saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on tunnistettu monipuolisesti eri vaikutuslajeja, ja vaikutuksia tarkastellaan myös olennaisten kohderyhmien näkökulmasta. Keskeisiä kehittämiskohteita ovat arvioihin liittyvien oletusten ja epävarmuuksien täsmällisempi avaaminen sekä vaikutusten käytännön kohdentumisen nykyistä konkreettisempi kuvaus.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Vaikutusarvioinnissa tulisi käsitellä nykyistä täsmällisemmin esitettyjen arvioiden keskeisiä epävarmuuksia ja oletuksia, esimerkiksi kustannuksiin, uusintakokeisiin, osallistumismaksuihin ja hakemiskäyttämiseen liittyen.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida nykyistä tarkemmin hakijoille aiheutuvia käytännön vaikutuksia, kuten kustannuksia, ajankäyttöä, valmistautumisen vaatimuksia ja mahdollisia uusintakokeista aiheutuvia rasitteita.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”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 peruseriaatteisiin, 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 täytyminen osoitettaisiin suorittamalla hyväksytysti kansalaisuuskoe, jossa mitattaisiin tietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja peruseriaatteista 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 kansalaisuuskokeeseen liittyvistä viranomaistehtävistä. Kyse olisi kansalaisuuskojärjestelmän yleisestä hallinnointivastuusta, johon kuuluisi kansalaisuuskokeen valvonnan ja kehittämisen ohella kansalaisuuskokeen laatimista ja järjestämistä koskevien sopimusten tekeminen esityksessä ehdotettavat edellytykset täyttävien toimijoiden kanssa.

Kansalaisuuslakiin lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tarkemmin uudesta kansalaisuuskokeesta ja sen toteutuksesta, kuten kansalaisuuskokeen sisällöstä, laatimisesta ja järjestämisestä sekä kokeen laatijan ja järjestäjän tehtävistä.

Esitys liittyy vuoden 2026 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2027 alussa.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on pääosin selkeästi kirjoitettu ja siitä saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Valmistelussa on hyödynnetty useita tietolähteitä ja vertailuaineistoja, mikä on myönteistä. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan kaikilta osin käy riittävän selvästi ilmi, mihin yksittäiset vaikutusarviot näistä aineistoista tarkemmin perustuvat.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviointi on monelta osin huolellisesti valmisteltu ja perusteellinen erityisesti viranomaisvaikutuksia koskevien arvioiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisen osalta.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa vaikutuksia kuvataan sekä laadullisesti että määrällisesti. Lisäksi määrällisiä arvioita esitetään taulukkomuodossa, mikä helpottaa arvioiden hahmottamista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on suhteellisen laaja jakso vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista, mukaan lukien hallinnointivastuu, kokeen sisältö ja toteutustapa, yhteiskuntatiedon osoittamisen tavat sekä suhde kielitaitoedellytykseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen ehdotusten vaikutuksia tarkastellaan suhteessa viimeaikaisiin muihin kansalaisuuslainsäädännön muutoksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnissa jää kuitenkin osin epäselväksi, miten arvioinnissa on otettu huomioon oletuksiin liittyvä epävarmuus. Esityksessä olisi lisäksi voinut erottaa vieläkin selvemmin, mikä osa kuvauksista on normatiivista perustelua ja mikä osa empiiriseen näyttöön nojaavaa vaikutusarviointia. Esitysluonnosta tulisi tarkentaa näiltä osin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarviointijaksoissa on paikoin esityksen sisältöä kuvaavaa tekstiä. Vaikutusarvioinnin selkeyttä tulisi parantaa tiivistämällä tällaisia kohtia ja keskittymällä nykyistä enemmän vaikutusmekanismien, vaikutusten kohdentumisen ja niiden mittaluokan kuvaamiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyödyllistä arvioida tarkemmin, mikä on kansalaisuuskokeen lisävaikutus suhteessa nykyisiin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin ja missä määrin uusi koe voisi muuttaa hyväksytyjen ja hylättyjen hakijoiden joukkoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata nykyistä yksityiskohtaisemmin, millaisilla mittareilla uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia aiotaan seurata.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kattava kuvaus eri maiden kansalaisuuskojärjestelmistä. Maakohtaiset kuvaukset antavat hyvän käsityksen siitä, miten yhteiskuntatiedon osoittaminen on muualla lainsäädännöllisesti ja käytännöllisesti järjestetty. Tämä tukee esityksen vaikutusarvioinnin uskottavuutta ja havainnollistaa valittujen ratkaisujen suhdetta kansainväliseen käytäntöön.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään taloudellisista vaikutuksista hyödyllisiä ja konkreettisia arvioita. Myönteistä on erityisesti se, että esitysluonnoksessa kuvataan sekä kertaluonteisia että pysyviä kustannuksia ja että kustannuksia eritellään eri tehtäväkokonaisuuksien mukaan.



Arviointineuvosto katsoo, että taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi kuitenkin täydentää. Esityksestä ei käy kaikilta osin riittävän selvästi ilmi, millaisiin oletuksiin kustannusarviot perustuvat ja miten herkkiä arviot ovat esimerkiksi osallistujamäärien, uusintakokeiden määrän, tietojärjestelmämuutosten tai toimeenpanon aikataulun muutoksille. Taloudellista vaikutusarviointia vahvistaisi se, että esityksessä kuvattaisiin nykyistä selvemmin myös kustannuksiin liittyviä epävarmuuksia esimerkiksi euromäääraisten arvioiden vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tarpeen arvioida nykyistä tarkemmin myös hakijoille aiheutuvia kustannuksia. Kansalaisuuskoe aiheuttaa suoria kustannuksia osallistumismaksun, uusintakokeiden, valmistautumisen ja mahdollisten matkakulujen muodossa. Näiden kustannusten merkitystä eri hakijaryhmille tulisi kuvata nykyistä konkreettisemmin. **Arviointineuvosto kiinnittää** huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei vielä oteta kantaa kansalaisuuskokeen osallistumismaksujen suuruuteen. Maksutasoa tulisi arvioida vaikutusarviointin yhteydessä.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tunnistetaan useita ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, mikä on myönteistä. Vaikutuksia tarkastellaan useista eri näkökulmista, mutta vaikutusten kohdentumista, tietoperustaa ja arviointiin liittyviä epävarmuuksia tulisi vielä täsmentää.

Arviointineuvosto katsoo, että perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia arvioidaan esitysluonnoksessa varsin monipuolisesti. Esitysluonnoksessa kuvataan laajasti, mitä oikeuksia ehdotus koskettaa, mutta vähemmän sitä, miten uusi koe käytännössä voisi vaikuttaa eri ryhmien mahdollisuuksiin saada kansalaisuus.

Arviointineuvosto katsoo, että arviointia olisi tarpeen täydentää siltä osin, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa käytännössä eri ryhmien mahdollisuuksiin täyttää kansalaisuuden saamisen uusi edellytys. Oikeudellisen tarkastelun rinnalle olisi hyödyllistä tuoda nykyistä tarkemmin kuvausta uudistuksen käytännön vaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että sukupuolten tasa-arvoa koskeva arviointi jää osin niukasti perustelluksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että yhteiskuntaorientaation oppimateriaaliin pohjautuminen voisi välillisesti edistää etenkin naisten mahdollisuuksia kokeen suorittamiseen, mutta tämän vaikutuksen näyttöpohja jää melko ohueksi. Tasa-arvovaikutuksista olisi ollut hyödyllistä arvioida myös sitä, miten esimerkiksi hoivavastuut, koulutustausta tai palvelujen saavutettavuus vaikuttavat kokeen suorittamiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että jos esitysluonnoksessa arvioidaan kansalaisuuskokeella olevan laajempia vaikutuksia esimerkiksi kansalaisten turvallisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon tai muihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, näiden vaikutusten mekanismeja ja kohdentumista olisi tarpeen kuvata nykyistä täsmällisemmin. **Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisvaikutukset on tunnistettu esitysluonnoksessa hyvin. Myönteistä on, että esityksessä kuvataan uuden koejärjestelmän hallinnointiin, valvontaan, tiedonhallintaan, tietojärjestelmiin ja Maahanmuuttoviraston tehtäviin liittyviä vaikutuksia.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tunnistetaan tietosuojaan ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä vaikutuksia, mikä on myönteistä. **Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että arviointia olisi hyödyllistä täydentää kuvaamalla nykyistä tarkemmin tietojen käsittelyn käytännön toteutusta, eri toimijoiden vastuita, tiedonvaihtoa sekä tietojärjestelmäratkaisuihin liittyviä riskejä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (hankenumero: SM056:00/2023), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 9.3.2026. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 26. maaliskuuta 2026

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.