



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2025:5

Selvitys kansalaisuuskokeen käyttöönotosta

Sisäministeriön julkaisuja 2025:5

Selvitys kansalaisuuskokeen käyttöönotosta

Sisäministeriön asettama työryhmä

Sisäministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-974-5

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Selvitys kansalaisuuskokeen käyttönotosta

Sisäministeriön julkaisuja 2025:5		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriön asettama työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	82

Tiivistelmä

Sisäministeriön asettaman poikkihallinnollisen työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys siitä, millainen kansalaisuuskoe voitaisiin toteuttaa Suomessa. Selvityksessä käsitellään muun muassa kokeen käytännön toteutusta ja sisältöä, kuten mahdollisia aihealueita, joista kysymyksiä laadittaisiin, sekä sitä, miten kansalaisuuskoe on toteutettu Suomen keskeisissä verrokkimaissa. Lisäksi työryhmä kartoitti, mikä taho sopisi hallinnoimaan kansalaisuuskoetta.

Työryhmän esittämiä keskeisimpiä näkemyksiä:

- Hallinnoiminen voitaisiin toteuttaa keskeisten asiantuntijatahojen kesken yhteistyössä.
- Aihealueina voisivat olla esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet, yhteiskuntatietous, historia ja maantiede, arjentaidot, tavat ja arvot, yleinen turvallisuus ja digitaidot.
- Toteutusmuotona voisi olla digitaalinen kansalaisuuskoe, jossa olisi monivalinta- ja oikein-väärin-kysymyksiä.
- Kokeen suorittamista voitaisiin edellyttää lähtökohtaisesti 18–64-vuotiailta hakijoilta.
- Kokeeseen voisi liittyä sekä rinnastamis- että poikkeamismahdollisuus.
- Kokeeseen voisi valmistautua oppimateriaalin avulla.

Asiasanat maahanmuutto, kansalaisuus, kansalaisuuslaki, kotoutuminen (maahanmuuttajat), kansalaisuuskoe, kansalaistamisen edellytys, kansalaisuuden saaminen

ISBN PDF	978-952-324-974-5	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero	VN/28598/2023	Hankenumero	SM056:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-974-5>

Utredning av införande av medborgarskapsprovet

Inrikesministeriets publikationer 2025:5		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Arbetsgruppen tillsatt av inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	82

Referat

Arbetsgruppen som inrikesministeriet tillsatt hade till uppgift att utarbeta en utredning av vad för ett medborgarskapsprov som kunde ordnas i Finland. I utredningen behandlas bland annat hur provet kunde ordnas i praktiken, provets innehåll, såsom eventuella ämnesområden om vilka man skulle utarbeta frågor, samt hur medborgarskapsprovet har ordnats i de centrala jämförelseländerna för Finland. Dessutom kartlade arbetsgruppen vilken aktör som kunde administrera medborgarskapsprovet.

De viktigaste synpunkter som arbetsgruppen presenterade:

1. Administrationen kunde ordnas i samarbete mellan de mest centrala sakkunnigaktörerna.
2. Ämnesområdena kunde vara till exempel grundläggande och mänskliga rättigheter, samhällskunskap, historia och geografi, vardagskunskaper, seder och värderingar, allmän säkerhet och digitala färdigheter.
3. Provet kunde ordnas som ett digitalt medborgarskapsprov med flervals- och rätt-fel-frågor.
4. Utgångspunkten är att man kunde förutsätta avläggande av provet av sökande mellan 18 och 64 år.
5. I provet kunde ingå både en möjlighet att jämföra och göra avvikelser.
6. Man kunde förbereda sig för provet med läromaterial.

Nyckelord medborgarskapsprov, villkor för naturalisation, beviljande av medborgarskap, invandring, medborgarskap, medborgarskapslag, integration (invandrare)

ISBN PDF	978-952-324-974-5	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	VN/28598/2023	Projektnummer	SM056:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-974-5>

Report on the introduction of a citizenship test

Publications of the Ministry of the Interior 2025:5	Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior	
Group author	Working group appointed by the Ministry of the Interior	
Language	Finnish	Pages 82

Abstract

The task of a cross-administrative working group appointed by the Ministry of the Interior was to draw up a report on what kind of citizenship test could be introduced in Finland. The report discusses, among other things, the practical implementation and content of the test, including possible topics of questions, and how citizenship tests have been carried out in Finland's key reference countries. In addition, the working group examined what body would be best suited to administer the citizenship test.

The main views presented by the working group are as follows:

1. The test could be administered in cooperation between key expert bodies.
2. Topics of questions could include fundamental and human rights, civic orientation, history and geography, everyday skills, customs and values, public safety and security, and digital skills.
3. The format could be a digital citizenship test with multiple-choice questions and true or false questions.
4. As a rule, applicants aged 18–64 could be required to take the test.
5. Exceptions could be made to the testing requirement, and it could be fulfilled by other means.
6. Study materials could be used to prepare for the test.

Keywords citizenship test, prerequisites for naturalisation, acquisition of citizenship, immigration, citizenship, Citizenship Act, integration (immigrants)

ISBN PDF	978-952-324-974-5	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	VN/28598/2023	Project number	SM056:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-974-5>

Sisältö

1	Selvityksen lähtökohdat	9
1.1	Työryhmän tehtävät ja tavoitteet.....	9
1.1.1	Työryhmän kokoonpano ja työskentely.....	9
1.1.2	Selvitettävät kysymykset.....	11
1.1.3	Asiantuntijoiden kuuleminen.....	12
1.2	Kansalaisuudelle asetettavat edellytykset.....	13
1.2.1	Kansalaisuus ja kotoutuminen.....	13
1.2.2	Kansalaistaminen ja kielitaitoedellytys.....	16
1.2.3	Yhteenvedo asiantuntijakuulemisista.....	17
2	Yhteiskuntatietous ja kielikoulutus	20
2.1	Orientaatiokurssit Suomeen valituille kiintiöpakolaisille.....	20
2.2	Vastaanottolain mukainen opintotoiminta.....	21
2.3	Kotoutumislain mukaiset palvelut.....	22
2.3.1	Monikielinen yhteiskuntaorientaatio.....	23
2.3.2	Kotoutumislain mukainen kielitaitovaatimus.....	25
2.4	Perusopetus.....	26
2.5	Lukiokoulutus.....	27
2.6	Aikuisten perusopetus.....	28
2.7	Ammatillinen peruskoulutus.....	29
3	Kansainvälinen vertailu	30
3.1	Kielitaitovaatimuksen ja kansalaisuuskokeen yleisyys muissa maissa.....	30
3.1.1	Kielitaitovaatimus.....	30
3.1.2	Kansalaisuuskoe.....	31
3.2	Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoe Pohjoismaissa.....	32
3.2.1	Islanti.....	32
3.2.2	Ruotsi.....	32
3.2.3	Norja.....	33
3.2.4	Tanska.....	34
3.3	Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoe eräissä muissa Euroopan maissa.....	34
3.3.1	Itävalta.....	34
3.3.2	Alankomaat.....	35
3.3.3	Iso-Britannia.....	36
3.3.4	Saksa.....	36

3.4	Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoee Yhdysvalloissa ja Kanadassa	37
3.4.1	Yhdysvallat.....	37
3.4.2	Kanada	38
3.5	EMN:n kysely kansalaisuuskoekkeesta	39
3.5.1	Kansalaisuuskoeken hallinnointi ja koekysymysten laatiminen	41
3.5.2	Koeken aihealueita	42
3.5.3	Kansalaisuuskoee ja kielitaitovaatimus	43
3.5.4	Koeken suorittaminen	43
4	Kansalaisuuskoee	44
4.1	Pohdintoja kansalaisuuskoeken sisällöstä.....	44
4.2	Kotoutumisen selvittämisen keinoja	47
4.2.1	Testaustapa	47
4.2.2	Tehtävätyypit	48
4.2.3	Kansalaisuuskoeken kieli.....	49
4.3	Rinnastamismahdollisuus.....	51
4.4	Poikkeamismahdollisuus	52
4.5	Kansalaisuuskoeken suhde kielitaitoedellytykseen	54
4.5.1	Vaihtoehto a: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen lisäksi	54
4.5.2	Vaihtoehto b: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen sijaan	56
4.5.3	Vaihtoehto c: uusi yhdistetty kielitaito- ja kansalaisuuskoee	57
5	Kansalaisuuskoeken suorittaminen	59
5.1	Kansalaisuuskoeken toteuttamiseen liittyvät käytännön järjestelyt	59
5.1.1	Kuinka moni suorittaa kansalaisuuskoeken	59
5.1.2	Koeken suorituspaikat ja -tilat sekä koekertojen tiheys	60
5.1.3	Työryhmän näkemyksiä	62
5.2	Väärinkäytösten ehkäiseminen	63
5.3	Kansalaisuuskoeken erityisjärjestelyt (mukauttaminen)	64
5.3.1	Työryhmän näkemyksiä	65
5.4	Kansalaisuuskoekkeeseen valmistautuminen.....	65
5.4.1	Työryhmän näkemyksiä	67

6	Kansalaisuuskokeen hallinnointi	68
6.1	Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus	69
6.1.1	Yleinen kielitutkintojärjestelmä	70
6.1.1.1	Yleiset kielitutkinnot	70
6.1.1.2	Yleisten kielitutkintojen järjestäminen	70
6.1.1.3	Käytännön organisointi	71
6.1.1.4	Sopimukset	71
6.1.1.5	Maksu	71
6.1.1.6	Arviointi	72
6.2	Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto	72
6.2.1	Maahanmuuttovirasto ja vastaanottolain mukainen opintotoiminta	73
6.2.2	Maahanmuuttovirasto ja inkeriläiset paluumuuttajat	73
6.3	Kunta	73
6.4	Työ- ja elinkeinoministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	74
6.5	Yhteenvedo hallinnointivastuusta	75
7	Yhteenvedo työryhmän selvityksestä	77
7.1	Työryhmän esittämiä näkemyksiä kansalaisuuskokeesta	77
7.2	Työryhmän pohdintoja kansalaisuuskokeen aihealueista	78
7.3	Kansalaisuuskoee kansalaistamisen edellytyksenä	80
7.3.1	Vaihtoehto a: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen lisäksi	80
7.3.2	Vaihtoehto b: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen sijaan	80
7.3.3	Vaihtoehto c: uusi yhdistetty kieli- ja kansalaisuuskoee	80
7.4	Eräitä huomioita kokeen käyttöönoton valmistelua varten	81

1 Selvityksen lähtökohdat

1.1 Työryhmän tehtävät ja tavoitteet

Sisäministeriö asetti 29.11.2023 poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävä oli selvittää kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Työryhmän työ liittyi pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ”Vahva ja välittävä Suomi” (kohta 10.3) sisältyviin kansalaisuuslain (359/2003) uudistamiseen tähtääviin tavoitteisiin. Yhtenä tavoitteena on se, että kansalaistamisen edellytykseksi asetetaan kansalaisuus- ja kielikokeen hyväksytyt suorittaminen. Hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia tavoitteita toteutetaan vaiheittain, ja kansalaisuuskokeen käyttöönottoa selvitetään työryhmän työ on osa sisäministeriön 16.10.2023 asettamaa hanketta (SM056:00/2023, VN/28598/2023).

Työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten kansalaistamista varten edellytettävä kansalaisuuskoete voitaisiin toteuttaa Suomessa. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja siihen, mikä taho hallinnoisi kansalaisuuskoetta ja millainen kansalaisuuskoete otettaisiin käyttöön. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää kansalaisuuskoeken käytännön toteuttamiseen ja järjestelyihin liittyviä ja vaikuttavia toimia sekä sitä, miten kansalaisuuskoete on toteutettu Suomen keskeisissä verkkoimaissa. Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida, mikä olisi kansalaisuuskoeken suhde kansalaistamisen edellytyksenä olevaan kielitaitovaatimukseen.

Työryhmän toimikausi oli 29.11.2023–31.5.2024. Selvityksen valmistuttua sisäministeriössä päätetään erikseen kansalaisuuskoeken käyttöönottoon liittyvistä seikoista yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Tarvittavat säädösmuutokset valmistellaan sisäministeriön hankkeessa, johon työryhmän työ liittyi. Kansalaisuuskoetta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2025.

1.1.1 Työryhmän kokoonpano ja työskentely

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin sisäministeriön maahanmuutto-osastolta erityisasiantuntija Ulla Vainikka ja sihteeriksi erityisasiantuntija Hannu-Pekka Peura. Työryhmän jäseninä olivat työ- ja elinkeinoministeriöstä erityisasiantuntija Laura Ruuskanen (jäsen) ja johtava asiantuntija Antti Kaihovaara (varajäsen), opetus- ja kulttuuriministeriöstä erityisasiantuntija Anssi Pirttijärvi (jäsen), Maahanmuuttovirastosta tulosalueen johtaja Anu Korkeelehto (jäsen 29.11.2023–15.2.2024, varajäsen 16.2.2024 lähtien), oikeuspäällikkö Tirsu Forssell (varajäsen

29.11.2023–29.1.2024), johtava asiantuntija Katariina Flinkman (varajäsen 30.1.2024–15.2.2024, jäsen 16.2.2024–1.5.2024) ja erityisasiantuntija Marika Suutala (jäsen 2.5. 2024 lähtien), Poliisihallituksesta poliisitarkastaja Ari Jokinen (jäsen) ja poliisitarkastaja Marjo Tyynelä (varajäsen), Opetushallituksesta opetusneuvos Tarja Leblay (jäsen) ja opetusneuvos Katri Kuukka (varajäsen), Uudenmaan ELY-keskuksesta erikoissuunnittelija Ruslan Haarala (jäsen) ja maahanmuuttopäällikkö Jaana Suokonautio (varajäsen), Kuntaliitosta juristi Alexander Eriksson (jäsen) ja erityisasiantuntija Sami Niemi (varajäsen), C6-kaupunkien verkostosta vieraskielisten osaajien ja kotoutujien palveluiden päällikkö Suvi Linden (jäsen) ja palvelujohtaja Mika Helva (varajäsen). Myös sisäministeriön hankkeen valmistelijat (SM056:00/2023) ovat osallistuneet työryhmän toimintaan.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina Suomen Pakolaisapu ry:stä asiantuntija Anni Harmaalaa, Opetushallituksen erityisasiantuntija Lilli Rasilaista, Puolustusvoimien Pääesikunnasta everstiluutnantti Pasi Kallioniemeä ja kapteeni Janne Larjavaa, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta erikoissuunnittelija Laura Koivisto-Khazaalia, Eduix Oy:stä Partner Director Pauliina Halmea, Metropolia Ammattikorkeakoulusta kehityspäällikkö Tuomas Oramaa ja Marko Borodavkinia sekä Opetushallituksesta projektipäällikkö Hanna Kilpeläistä.

Työryhmä käsitteli kokouksissaan myös työ- ja elinkeinoministeriön asettaman, 31.3.2027 asti toimivan aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon testaamista, kielitaidon sekä kansalaisuuden saamiseen vaadittavien tietojen osoittamista sekä osoittamista edistävää kielikoulutusta koskevia hallitusohjelmakirjauksia käsittelevän työryhmän työn etenemistä (VN/29138/2023). Kyseisessä työryhmässä ei nimestään huolimatta ole käsitelty kansalaisuuden saamiseen vaadittavien tietojen osoittamista, koska tätä asiaa käsittelemään perustettiin nyt puheena oleva, sisäministeriön vetämä työryhmä.

Lisäksi työryhmä huomioi ja hyödynsi työryhmän jäsenten edustamien tahojen olemassa olevat kytkennät erilaisten kokeiden ja testien järjestämiseen sekä niiden hallinnointiin. Työryhmä teetti 6.3.2024 ad hoc -kyselyn Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta muiden maiden kansalaisuuskokeiden sisällöstä ja käytännöistä.

Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa. Työryhmän kokouksissa pohdittiin asettamispäätöksessä olevia kysymyksiä työryhmän jäsenten esittämien eri näkökulmien valossa. Aiheita koskevia pohdintoja sekä työryhmän yhteisiä näkemyksiä kansalaisuuskokeesta ja sen toimeenpanosta on koottu selvitykseen. Työryhmän jäsenet ovat kommentoineet selvitystä. Selvitys on esitelty sisäministeriön maahanmuutto-osaston johdolle sekä sisäministerille.

1.1.2 Selvitettävät kysymykset

Hallitusohjelman mukaan kansalaistamisen edellytyksiä uudistetaan pidentämällä asumisaikaa Suomessa kahdeksaan vuoteen, asettamalla kansalaistamisen edellytykseksi kansalaisuus- ja kielikokeen hyväksytyt suorittaminen, tiukentamalla nuhteettomuusedellytystä ja palauttamalla varsinainen toimeentuloedellytys kansalaistamisen edellytykseksi. Lisäksi selvitetään mahdollisuus liittää kansalaistamisprosessiin kansallisen turvallisuuden arviointia koskeva menettely.

Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuus ei ole automaatio, vaan sen edellytys on onnistunut kotoutuminen. Muutoksilla tavoitellaan sitä, että kansalaisuuden saaminen perustuu onnistuneeseen kotoutumiseen. Kansalaisuuskoet ja sen hyväksytyt suorittaminen on yksi keino varmistaa kotoutumista ja arvioida henkilön valmiutta täytisvaltaiseksi Suomen kansalaiseksi. Useassa Euroopan valtiossa on otettu jonkinlainen kansalaisuuskoet yhdeksi keinoksi sen selvittämiseen, ovatko maahanmuuttajat valmiita sopeutumaan ja osallistumaan uuteen yhteiskuntaan. Suomessa ei ole koskaan ollut käytössä kansalaisuuskoetta kansalaistamisen edellytyksenä.

Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys siitä, miten kansalaistamista varten edellytettävä kansalaisuuskoet voitaisiin toteuttaa Suomessa. Selvityksessä oli tarkoitus kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja ainakin seuraavasti:

1. Mikä taho hallinnoisi kansalaisuuskoetta?
2. Kuinka usein ja missä kansalaisuuskoet järjestettäisiin?
3. Miten varmistettaisiin kokeen luotettavuus ja mahdollisten väärinkäytösten ehkäisy?
4. Mitä kansalaisuuskoeteissa kysyttäisiin?
5. Missä muodossa kansalaisuuskoet toteutettaisiin (esim. kirjallinen/suullinen, monivalintakoe, kokeen kieli)?
6. Mikä olisi kansalaisuuskoeteen suhde kansalaistamisen edellytyksenä olevaan kielitaitoedellytykseen?
7. Miten kansalaisuuskoet on toteutettu Suomen keskeisissä verrokkimaissa?
8. Mitä vaikutuksia eri vaihtoehtoilla olisi, mukaan lukien taloudelliset vaikutukset?

Kokeiden ja testien järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä käytännön toimenpiteitä on kuvattu siltä osin kuin se on olennaista toimeksiannossa esitettyihin kysymyksiin vastaamisen kannalta. Selvityksessä kuvataan myös maahan muuttaneiden eri vaiheissa saamaa yhteiskuntaorientaatiota ja muuta yhteiskuntatietoutta, kotoutumis- ja kielikoulutusta sekä sitä, miten näitä on toteutettu.

Suomen kansalaisuuden saamiseksi hakemuksella vaaditaan nykyisin, että hakijalla on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Selvityksessä kuvataan siksi kielitaitovaatimuksen soveltamiskäytäntöä sekä sitä, millä tavalla kielitaitoedellytys voidaan osoittaa. Selvityksessä esitellään myös edellytykseen liittyvää poikkeamismahdollisuus.

Lisäksi työryhmä on selvittänyt, miten kansalaisuuskoe on järjestetty keskeisissä verrokkimaissa ja millainen koe on.

1.1.3 Asiantuntijoiden kuuleminen

Opetushallitus ja Suomen Pakolaisapu päivittävät aikuisille maahan muuttaneille suunnatun yhteiskuntaorientaation suomenkielisen oppikirjan kesällä 2023 käynnistyneessä yhteishankkeessa. Suomen Pakolaisapu ry:stä asiantuntija Anni Harmaala piti työryhmälle yleisesityksen monikielisen yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin ja verkkoalustan kehittämistä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumisen edistämistä annetun lain (681/2023, myöhemmin kotoutumislaki) mukainen alkuvaiheen kotoutumisen palvelukokonaisuuteen kuuluva koulutus, jonka avulla maahanmuuttaja saa laajemman kuvan suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja pääsee nopeammin mukaan sen toimintaan. Se järjestetään maahanmuuttajan ymmärtämällä kielellä. Opetushallituksen erityisasiantuntija Lilli Rasilainen kertoi työryhmälle yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin sisällöstä. Esitys käsitteli muun ohella yhteiskuntaorientaatiokurssin oppimistavoitteita, oppimateriaalin käyttäjäryhmää ja oppimateriaalin osioiden jaottelua.

Työryhmän jäsen, työ- ja elinkeinoministeriön erityisasiantuntija Laura Ruuskanen piti esityksen kotoutumiskoulutuksesta ja yhteiskuntaorientaatiosta osana maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen palveluita. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta erikoissuunnittelija Laura Koivisto-Khazaal piti kattavan esityksen Kanadan kansalaisuuskokeesta ja yleisemmin Kanadan järjestelmästä maahanmuuttajan polusta kohti kansalaisuutta.

Opetushallituksesta projektipäällikkö Hanna Kilpeläinen esitteli kotoutumiskoulutuksen päättötestin järjestämiseen valittua järjestelmää. Eduix Oy:stä Partner Director Pauliina Halme, Metropoliasta kehityspäällikkö Tuomas Oramaa ja Marko Borodavkin esittelivät Vallu-valintakoepalvelua, joka on vuodesta 2019 lähtien käytössä ollut korkeakoulujen valintakoejärjestelmä.

Lisäksi everstiluutnantti Pasi Kallionniemi ja kapteeni Janne Larjava Pääesikunnasta kertoivat työryhmälle yleisesti asevelvollisuudesta ja kutsuntojen järjestämiseen liittyvistä toiminnoista ja organisoinnista.

1.2 Kansalaisuudelle asetettavat edellytykset

Kansalaisuudesta säädetään perustuslaissa, kansalaisuuslaissa ja kansalaisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (293/2013). Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Kansalaisuuslaissa säädetään kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä, menettämisestä ja siitä vapautumisesta.

Kansalaisuus on kansalaisen ja valtion välinen oikeudellinen suhde, joka luo oikeuksia ja velvollisuuksia molemmille osapuolille. Toiset oikeudet ja velvollisuudet perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja toiset oikeudet Euroopan unionin oikeuteen. Suomen kansalainen on myös unionin kansalainen, jolla on oikeus liikkua vapaasti ja tehdä töitä unionin alueella.

Kansalaistamisella tarkoitetaan hakemuksella haettavaa Suomen kansalaisuutta. Suomen kansalaisuuden voi saada myös ilmoitusmenettelyllä, jota kielitaitovaatimus ei koske. Hakemusmenettely on mahdollinen kaikille Suomessa asuville ulkomaalaisille toisin kuin tiettyjä laissa määriteltyjä ulkomaalaisryhmiä koskeva ilmoitusmenettely. Esimerkiksi entiset Suomen kansalaiset voivat saada Suomen kansalaisuuden ilmoitusmenettelyllä. Suomen kansalaisuuden myöntämisestä päättää Maahanmuuttovirasto.

1.2.1 Kansalaisuus ja kotoutuminen

Kansalaisuus ja kotoutuminen ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Kansalaisuuden myöntäminen edellyttää usein onnistunutta kotoutumista. Kansalaisuus on merkittävä oikeudellinen asema, jonka myötä yksilö hyväksytään yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi ja hän voi osallistua entistä täysipainoisemmin kyseisen valtion poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen elämään.

Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) kumotaan uudella samannimisellä lailla (681/2023), joka tulee voimaan 1.1.2025. Tulevassa laissa kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu

vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu. Kotoutumiseen kuuluu esimerkiksi kielen opiskelu, työllistyminen, kulttuurin ymmärtäminen ja yhteiskunnalliseen toimintaan osallistuminen.

Hallitusohjelman tavoitteena on kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Kielitaidon karttuessa vastaanottavaan yhteiskuntaan perehtyminen ja sen sääntöjen noudattaminen ja tunteminen edistävät yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden tunnetta. Kotoutuminen on prosessi, joka mahdollistaa kansalaisuuden saamisen ja täysivaltaisen osallistumisen yhteiskuntaan.

Kansalaisuuden saamisen sääntely kuuluu valtioiden suvereniteetin piiriin, mutta kansainväliset sopimukset vaikuttavat silti siihen, mitä kansalaisuuden saamisesta voidaan säätää. Kansalaisuuden saamista koskevalla sääntelyllä voi olla merkittävä vaikutus maahanmuuttajan kotoutumiseen. Monimutkaiset kansalaistamisen edellytykset voivat hidastaa maahanmuuttajan osallistumista yhteiskuntaan ja pitkittää kotoutumista. Toisaalta selkeät ja oikeudenmukaiset vaatimukset tarjoavat selkeän polun kohti täysivaltaista yhteiskunnan jäsenyyttä.

Kansalaistamispolitiikalla voidaan eri maissa pyrkiä varmistamaan, että kansalaisuus myönnetään ikään kuin ansaitusti ja että hakijat ovat valmiita osallistumaan yhteiskuntaan. Maahanmuuttajilla, joilla on riittävä yhteys vastaanottavaan maahan, pitäisi olla mahdollisuus tulla tämän kansalaisiksi. Toisaalta henkilöiden, joilla ei ole tällaista yhteenkuuluvuutta, ei myöskään pääsääntöisesti pitäisi tulla maan kansalaisiksi. Kansalaisuuden saamista itsessään voidaan pitää yhtenä keskeisenä toimenpiteenä maahanmuuttajien kotoutumisen helpottamiseksi. Eri mailla voi olla erilaisia painotuksia ja lähestymistapoja kansalaistamisen edellytysten suhteen.

Kansalaisuutta ja kotoutumista koskevissa kirjoituksissa esiintyy usein kaksi eri lähestymistapaa asiaan. Kansalaisuus voidaan nähdä onnistuneen kotoutumisprosessin palkintona. Tällöin kansalaisuuden saamista koskevien edellytysten (mm. pitkä asumisedellytys, pakollinen kieli- ja/tai kansalaisuuskoee) tulisi olla tiukat, jotta voidaan palkita onnistunut kotoutuminen ja valita maahanmuuttajat, jotka ovat halukkaimpia panostamaan kotoutumiseen. Lainsäädäntöön voi sisältyä säännöksiä, joiden mukaan onnistunut kotoutuminen johtaa helpotettuun tai nopeutettuun kansalaisuuden saamiseen. Kun maahanmuuttaja saa kansalaisuuden, hän on saavuttanut kotoutumisprosessin loppuvaiheen. Toisaalta kansalaisuuden saaminen voi toimia maahanmuuttajien kotoutumisen tukena ja katalysaattorina. Tällöin vastaanottajamaan kansalaisuuden saaminen edistää maahanmuuttajien myöhempää

kotoutumista, koska se aktivoi heitä hankkimaan tietoja ja taitoja vastaanottajamaasta tai muuttaa heidän tavoittelemiaan roolimalleja. (Citizenship and integration, Christina Gathmann, Julio Garbers, Labour Economics Volume 82, June 2023).

Monissa valtioissa kansalaisuuden saaminen pohjautuu näiden näkökulmien yhdistelmään. Kansalaisuuden saamiseen vaadittu asumisaika voi olla suhteellisen lyhyt, mutta tietämystä maasta ja ymmärrystä yhteiskunnan säännöistä ja arvoista voidaan testata haastattelulla tai kansalaisuuskokeella, johon saattaa liittyä myös kielitaidon testaamista. Maahanmuuttoa koskevilla säännöksillä voidaan myös etukäteen säännellä sitä, ketkä ovat mahdollisia kansalaisuuden hakijoita.

Esimerkiksi Kanadassa kansalaisuuden saamisen nähdään sitouttavan henkilön Kanadaan ja sen yhteiskuntaan ja tavoitteena on, että mahdollisimman monesta maahanmuuttajasta tulisi maan kansalainen. Vaadittava asumisaika on suhteellisen lyhyt. Kansalaisuuden saamiseksi vaaditaan, että hakija on asunut Kanadassa kolme vuotta (vähintään 1095 päivää) viimeisen viiden vuoden aikana. Kansalaisuuden hakijalla tulee olla pysyvän asukkaan status (PR-status), joka on mahdollista saada suoraan valtion hallinnoiman pisteytysjärjestelmän kautta. Pisteytysjärjestelmän avulla Kanada hallitsee maahanmuuttajien määriä ja valitsee erilaisin painotuksin yhteiskunnallisesti hyödyllisimmät PR-statuksen saajat. Asumisaikaedellytyksen lisäksi hakijan tulee kansalaisuuden saamiseksi myös osoittaa kielitaito, läpäistä kansalaisuuskoe sekä osallistua kansalaisuusseremoniaan.

Suomen kansalaisuuslakiin aiemmin tehtyjen muutosten taustalla on havaittavissa ainakin osittain sellaista lähestymistapa, jossa kansalaisuuden saaminen tukee myöhempää kotoutumista. Vuonna 2003 säädettyä kansalaisuuslakia muutettiin 1.9.2011 (laki kansalaisuuslain muuttamisesta 579/2011). Lainmuutoksella kansalaisuuden saamisen edellytyksenä oleva yleinen asumisaika laskettiin kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Samalla kielitaitoedellytyksen täyttävälle kansalaisuuden hakijoille tuli mahdollisuus hakea kansalaisuutta jo neljän vuoden asumisen jälkeen. Opiskelijoiden kohdalla tilapäisellä luvalla oleskellusta ajasta hyväksytään puolet laskettaessa kansalaisuuden saamiseen vaadittavaa asumisaikaa. Lähtökohtana oli edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnallista yhteenkuuluvaisuutta mahdollistamalla kansalaisuuden saaminen nopeammin.

1.2.2 Kansalaistaminen ja kielitaitoedellytys

Vastaanottajamaan kansalliskielen tai -kielten osaamisella voidaan katsoa olevan olennainen merkitys onnistuneen kotoutumisen kannalta. Kansalliskielen taito lisää tietoisuutta ja ymmärrystä oikeuksista ja velvollisuuksista, auttaa työllistymään ja on perusedellytys toimivalle kotoutumiselle.

Voimassa olevan kansalaisuuslain mukaan kansalaistamisen yhtenä edellytyksenä on kielitaito. Hakijan tulee osoittaa, että hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla:

1. yleisen kielitutkinnon suomen tai ruotsin kielen testin neljästä osakokeesta vähintään kaksi taitotasolla 3. Tämä tarkoittaa keskitason YKI-testiä, jonka arvosteluasteikko on 3–4. Riittävän kielitaidon osoittamiseksi hyväksytään seuraavat osakokeiden yhdistelmät: puhuminen ja kirjoittaminen, puheen ymmärtäminen ja kirjoittaminen tai tekstin ymmärtäminen ja puhuminen;
2. valtionhallinnon kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla;
3. perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
4. lukion oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
5. suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä;
6. ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto;
7. ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto;
8. yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan tai ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäyte suomen tai ruotsin kielellä.

Maahanmuuttovirasto ei itse arvioi kielitaitoa, vaan toteaa edellytyksen täyttymisen esitetyn selvityksen perusteella. Kielitaidon osoittamista vaaditaan kaikilta viisitoista vuotta täyttäneiltä hakijoilta ja kanssahakijoilta. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa laissa säädetyillä seuraavilla perusteilla:

1. hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta;
2. hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella;
3. hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevammansa vuoksi täyttämään kielitaitoedellytystä;
4. muutoin on olemassa erittäin painava syy kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle.

Lisäksi luku- ja kirjoitustaidottoman sekä 65-vuotiaan tai sitä vanhemman hakijan osalta, jolle on myönnetty oleskelulupa muulla perusteella kuin pakolaisuuden, toissijaisen suojeluaseman tai humanitaarisen suojelun perusteella, voidaan kielitaitoedellytyksestä poiketa, jos hakija hallitsee suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Suomen tai ruotsin kielen kuullun ymmärtämisen ja puhumisen alkeiden tulee olla vähintään eurooppalaisen viitekehysten (EVK) taitotasolla A1.3. Opintoihin osallistumisen katsotaan olevan säännöllistä, jos hakija on opiskellut suomen tai ruotsin kieltä kursseilla useamman vuoden ajan ja kun opiskelu jatkuu edelleen tai on jatkunut viime aikoihin asti.

1.2.3 Yhteenveto asiantuntijakuulemisista

- Suomeen kotoutumista varten laadittua perustietomateriaalia on erikseen eri tahoilla, ja tästä syystä materiaaleissa on jonkin verran päällekkäistä informaatiota. Mahdolliseen kansalaisuuskoemateriaaliin olisi hyvä hyödyntää jo olemassa olevia lähteitä.
- Yhteiskuntaorientaation aiheina ovat Suomessa asuminen, eläminen ja työskenteleminen, suomalaisen yhteiskunnan toiminta sekä yksilön oikeudet ja velvollisuudet. Keskeisinä materiaalin läpileikkaavina teemoina on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Lisäksi maahanmuuttajien olisi hyödyllistä kotoutumisen aikana saada tietoa vakavista ongelmista, kuten työperäinen hyväksikäyttö ja pakkoavioliitot sekä siitä, mitä nämä tarkoittavat ja mitä näiden vastaisia toimia Suomessa tehdään.

- Maahanmuuttajille olisi myös hyvä tuoda esille, että Suomessa pidetään yhteiskunnallisesti tärkeänä arvona maanpuolustustahtoa.
- Suomen kansalaiseksi pyrkivällä olisi hyvä olla yleistiedot Suomen asevelvollisuusjärjestelmästä. Suomeen toisenlaisesta yhteiskunnasta tulevan suhtautuminen armeijaan voi olla hyvin erilaista. Suomen kansalaisuuteen liittyy yhtenä keskeisimpänä velvollisuutena maanpuolustusvelvollisuus. Vaikka kansalaistettavaa itseään ei asevelvollisuus koskisi, saattaa se koskea hänen lapsiaan tai muita läheisiään.
- Kotoutuminen tarkoittaa sitä, että ihminen löytää oman paikkansa uudessa kotimaassaan. Kotoutuminen ei tarkoita, että kaikki entinen pitäisi unohtaa ja täysin sulautua suomalaiseen kulttuuriin. Kotoutuminen vaatii omaa aktiivisuutta. Olisi tärkeää ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan, vaikka yksilön näkökulmasta saattaa joskus vaikuttaa siltä, että viranomaisprosessit ovat etäisiä ja että prosessissa jätetään ottamatta huomioon joitakin yksityiskohtia. Kotoutumisen kannalta olisi hyvä olla syvempää tuntemusta siitä, miksi yhteiskunta rakentuu siten kuin se on rakentunut ja millaiset periaatteet viranomaisten toimintaa ohjaavat.
- Maahanmuuttajan alkuvaiheen monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta ja kotoutumiskoulutuksesta tulisi olemaan kansalaistamisen yleisenä edellytyksenä olevan kahdeksan vuoden asumisajan täyttymiseen varsin pitkä aika. Yhtenä avoimena kysymyksenä on se, missä vaiheessa kansalaisuuskoee olisi suoritettava. Kielitaidon osalta kansalaisuuslaissa säädetään, että hakijan tulee osoittaa kansalaisuuden saamiseen edellytettävä kielitaito laissa luetelluilla tavoilla. Todistuksen osoittama suoritus ei vanhene, ja kielitaidon voi osoittaa missä vaiheessa tahansa ennen kansalaisuuden saamista.
- Maan lähestymistapa maahanmuuttoon voi heijastua painotuksiin kansalaistamisen edellytyksissä ja kansalaisuuden saamisen merkitykseen. Kanada valitsee pisteytysjärjestelmän avulla erilaisin painotuksin yhteiskunnallisesti hyödyllisimmät pysyvän asumisen statuksen (PR-statuksen) saavat maahanmuuttajat. Suomessa ei ole vastaavaa järjestelmää, jossa maahanmuuttajia voidaan verrata keskenään pisteytysjärjestelmällä.

- Digitaalinen kansalaisuuskoe vaatii hakijalta digitaitoja. Puutteelliset digitaidot voivat muodostaa haasteita kokeen suorittamiselle. Lisäksi tulee huomioida, että digitaalisessa muodossa tehtävässä kokeessa voidaan ottaa huomioon hakijan erityistarpeita. Työryhmässä todettiin, että digitaidot ja erilaisten sähköisten palvelujen käyttäminen ovat yksi osa toimimista suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten osa kotoutumista. Toisaalta puutteelliset digitaidot eivät saisi muodostua esteeksi suomalaista yhteiskuntaa koskevien tietojen ja ymmärryksen osoittamisessa.

Digitaalisen kokeen järjestäminen vaatii teknisen alustan lisäksi kokeen organisointia, henkilöresursseja ja tiloja kokeen suorittamiseen.

2 Yhteiskuntatietous ja kielikoulutus

Kokeen toteuttamisessa tulee ottaa huomioon, minkälaiset kielelliset ja tiedolliset valmiudet maahanmuuttajilla on osallistua kokeeseen ja minkälaista osaamista tai tietoa heiltä on tarkoitus vaatia. Kansalaisuuskokeeseen liittyy myös kysymys siitä, miten kansalaisuuskokeeseen voi valmistautua ja onko valmistautumiseen tarjolla kursseja ja oppimateriaalia. Tässä luvussa kerrotaan maahanmuuttajien ennen heidän maahantuloaan sekä Suomessa oleskelunsa eri vaiheissa saamaa tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, monikielistä yhteiskuntaorientaatiota, kotoutumis- ja kielikoulutusta sekä näiden toteuttamistapoja. Tässä luvussa selostetaan myös, miten yhteiskunnallinen osaaminen ja kielikoulutus toteutuvat perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, aikuisten perusopetuksessa sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa.

2.1 Orientaatiokurssit Suomeen valituille kiintiöpakolaisille

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM ja Maahanmuuttovirasto järjestävät Suomeen valituille kiintiöpakolaisille orientaatiokursseja (Pre-Departure Orientation), joita aiemmin kutsuttiin kulttuuriorientaatiokoulutuksiksi. Kurssit pidetään pakolaisille ennen heidän saapumistaan uuteen kotimaahansa. Koulutuksen tarkoituksena on antaa Suomeen tuleville kiintiöpakolaisille mahdollisimman realistinen kuva Suomeen muuttamisesta, elämänmuutoksesta ja tulevasta elämästä Suomessa.

Orientaatiokurssilla käydään läpi muun muassa asumiseen, terveyteen, rahankäyttöön, työnhakuun, kotoutumispalveluihin, koulutukseen, kulttuuriin sopeutumiseen, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä asioita. Varsinaista kielikoulutusta ei ole, mutta kurssilla pääsee tutustumaan uudessa kotimaassa puhuttuun kieleen.

Orientaatiokoulutuksen lisäksi IOM ja Maahanmuuttovirasto ovat tuottaneet englanninkielisen käsikirjan kulttuuriorientaatioiden vetäjille, Handbook for Pre-Departure Orientation Training. Kirjan toinen osa, Moving to Finland, on Suomeen liittyviä

itseopiskelumateriaaleja sisältävä työkirja. Sitä voivat käyttää sekä kulttuuriorientaatioiden vetäjät että osallistujat. Työkirja on jaettu moduuleihin, joista jokainen keskittyy tiettyyn aiheeseen ja antaa lukijalle perustietoa Suomesta.

Moving to Finland -verkkosivustolla (movingtofinland.fi) on saatavilla perustietoa Suomesta yhdeksällä kielellä. Sivustolla on tietoa sosiaali- ja terveystalv palveluista, työpaikan hakemisesta, opiskelumahdollisuuksista ja pätevyitymiskoulutuksesta. Sivustolla voi myös tutustua suomalaiseen kulttuuriin ja kuviin Suomesta. Lisäksi sivustolla on materiaalia suomen kielen ja fraasien alkeiden opiskelemiseen.

2.2 Vastaanottolain mukainen opintotoiminta

Vastaanottokeskus järjestää turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle palveluita, joista säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki). Vastaanottolain 29 §:ssä ja 30 §:ssä säädetään työ- ja opintotoiminnasta. Vastaanottolain 29 §:n mukaan muussa vastaanottokeskuksessa kuin kauttakulkukeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Myös kauttakulkukeskuksessa voidaan järjestää työ- ja opintotoimintaa.

Maahanmuuttovirasto ohjeistaa työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa. Ohjeessa käsitellään työ- ja opintotoiminnan käytännön järjestämistä ja sisältöjä, vastaanottokeskuksen asiakkaan velvollisuutta osallistua työ- ja opintotoimintaan sekä työ- ja opintotoiminnan vakuutusturvaa. Opintotoimintaa tulee järjestää odotusajan keskuksissa. Toiminnan toteuttamista seurataan Maahanmuuttovirastossa. Keskuksilla on vallinnanvapaus opintotoiminnan järjestämisessä. Osa keskuksista ostaa palvelun ulkopuolelta ja osa tuottaa sen itse siten, että opettaja on osa henkilökuntaa. Asiakkaille laaditaan työ- ja opintotoimintasuunnitelmat, ja toteutuneet kurssit merkitään asiakkaan tietoihin ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (UMA).

Vastaanottokeskuksissa järjestettävä opintotoiminta poikkeaa olennaisesti varsinaisesta kotoutumiskoulutuksesta, jota järjestetään Suomessa oleskeluluvan jo saaneille. Parhaimmillaan vastaanottokeskuksen opintotoiminta tarjoaa kuitenkin kotoutumisen edellytyksiä valmistamalla opiskelijoita elämään suomalaisessa yhteiskunnassa (<https://migri.fi/suomalaisen-yhteiskunnan-kurssi>). Vastaanottokeskuksen opinnot tukevat siirtymistä kotoutumiskoulutukseen ja muihin opintoihin tai työelämään (Vastaanottokeskuksen opintotoiminnan suunnitelma, s. 7). Opiskelun yhtenä tavoitteena on tutustuttaa turvapaikanhakijat suomalaiseen

opintokulttuuriin ja opettaa heille siinä tarvittavia taitoja. Toinen tavoite liittyy suomen kielen oppimiseen, mukaan lukien luku- ja kirjoitustaito. Tavoitteena on, että kielitaito edistyisi ainakin osin eurooppalaisen viitekehyksen A2.1-tasolle. Yleisenä tavoitteena on antaa turvapaikan hakijalle edellytyksiä selvitä arjen tavanomaisista kohtaamisista ja tilanteista.

2.3 Kotoutumislain mukaiset palvelut

Voimassa oleva kotoutumislaki kumotaan samannimisellä lailla, joka tulee voimaan 1.1.2025. Tässä käsitellään uuden kotoutumislain mukaisia toimia maahanmuuttajan yhteiskuntaosaamisen ja kielitaidon kartuttamiseksi.

Uutta kotoutumislakia sovelletaan henkilöihin, joilla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Lain soveltamisala koskee myös Pohjoismaiden kansalaisia.

Uudella lailla halutaan nopeuttaa kotoutumista ja tehostaa kotoutumiseen liittyviä toimintoja alkaen siitä, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen. Kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu siirtyy kunnille. Uuden kotoutumislain 13 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuulla olevasta kotoutumisohjelmasta, joka on maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuus maahanmuuttajalle. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä ainakin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Lisäksi kunnan on huolehdittava ohjelman aikaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä järjestettävä kielitaidon päättötestaus.

Kansalaisuuskokeen näkökulmasta olennaisia kotoutumislain mukaisia palveluita eli monikielistä yhteiskuntaorientaatiota ja kotoutumiskoulutusta tarjotaan henkilöille, joiden kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kyseisiin palveluihin osallistumisesta. Kotoutumissuunnitelma on yksilöllinen, ja sen kesto on pääsääntöisesti kaksi vuotta. Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma laaditaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä maahanmuuttajalle, joka on työtön työnhakija, kotihoidontukea saava, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saava, kiintiöpakolainen tai kansainvälistäsuojelua saava henkilö, ihmiskaupan

uhri tai kotoutumislain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori, tai jos henkilön kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

Asiakas voi myös pyytää itse palvelutarpeen arviointia, tai hänestä voidaan tehdä kotoutumislain 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto, jos asiakkaan arvioidaan tarvitsevan palvelutarpeen arviointia.

Kotoutumiskoulutus on kotoutumispalvelu, joka on tarkoitettu oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille. Kotoutumiskoulutus sisältää suomen tai ruotsin kielen opetusta ja muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä muita yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus.

Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Tavallisimpia kotouttamislain mukaisina omaehtoisina opintoina suoritettavia opintoja ovat luku- ja kirjoitustaidon koulutukset ja aikuisten perusopetus. Lisäksi suoritetaan muun muassa tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, erilaisia muita kielikursseja sekä korkeakouluopintoihin valmentavia koulutuksia.

Kotoutumislain ensisijaista kohderyhmää ovat lain 14 ja 15 §:ssä mainitut henkilöt, joille tarjotaan kotoutumista edistäviä palveluja ja toimenpiteitä. Suurin osa esimerkiksi työssäkäyvistä tai päätoimisesti esimerkiksi korkeakoulussa opiskelevista maahanmuuttajista ei osallistu monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai kotoutumiskoulutukseen.

2.3.1 Monikielinen yhteiskuntaorientaatio

Kuntien velvollisuudeksi tulee järjestää osana kunnan kotoutumisohjelmaa monikielistä yhteiskuntaorientaatiota (25 §), jonka kohderyhmänä ovat kotoutuja-asiakkaat. Kyse on uudesta kotoutumisen edistämisen palvelusta, jonka tarkoituksena on lisätä maahanmuuttajien tietoisuutta muun muassa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista. Kotivanhempien orientaatioon mukaan ottamalla pyritään vahvistamaan kotona lapsia hoitavien vanhempien, etenkin naisten, kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja saamista palvelujen piiriin.

Yhteiskuntaorientaatiossa maahanmuuttajat saavat tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan heidän äidinkielillään tai muutoin hyvin osaamallaan kielillä ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet. Monikielisen yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja.

Hallituksen esityksessä (HE 208/2022) olleen asetusluonnoksen mukaan monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon olisi sisällytettävä opetusta ainakin seuraavista aiheista:

1. suomalaisen yhteiskunnan arvot ja normit;
2. yksilön oikeudet ja velvollisuudet suomalaisessa yhteiskunnassa;
3. ihmisoikeudet, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus;
4. perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja palveluista, mukaan lukien demokraattinen päätöksenteko sekä viranomaisten toiminta ja palvelut;
5. perustiedot työllisyydestä, yrittäjyydestä ja työmarkkinoista Suomessa;
6. perustiedot opiskelutaidoista ja -mahdollisuuksista;
7. perustiedot järjestö- ja vapaaehtoistoiminnasta sekä osallisuudesta;
8. kotoutumisen tavoitteet ja kotoutumista edistävät palvelut; sekä
9. oman talouden suunnittelu ja muu arjen toimijuuden vahvistaminen.

Lopullisessa asetuksessa sisältö voi vielä muuttua. Selvityksessä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamisvaihtoehdoista ja kehittämistarpeista (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:6, Owal Group Oy) yhtenä havaintona oli se, että kaikille kotoutuja-asiakkaille on hyötyä siitä, että maahanmuuton alkuvaiheessa on mahdollista saada tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta omalla äidinkielellä tai hyvin osaamallaan kielellä. Mitä enemmän henkilön lähtömaan yhteiskunta eroaa Suomesta, sitä enemmän hän todennäköisesti hyötyy yhteiskuntaorientaatiosta.

Opetushallitus ja Suomen Pakolaisapu ry. ovat parhaillaan päivittämässä aiemmin laadittua yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia huomioiden 1.1.2025 voimaan tuleva laki kotoutumisen edistämisestä. Oppimateriaali muokataan verkkoalustan muotoon käytettävyyden parantamiseksi ja tulevan muokkaamisen helpottamiseksi. Yhtenäinen ja saavutettava verkko-oppimateriaali auttaa kuntia toteuttamaan yhdenvertaista yhteiskuntaorientaatiota, ja sitä voivat hyödyntää koulutuksen järjestäjien lisäksi orientaatiokurssin opiskelijat ja muut yhteiskuntatiedosta kiinnostuneet. Yhtenäinen verkko-oppimateriaali turvaa yhteiskuntaorientaation yhdenvertaista toteutusta koko maassa.

Oppimateriaalin osioiksi on tässä vaiheessa suunniteltu kotoutuminen, ihmiset ja kulttuuri, arki Suomessa, työ Suomessa, opiskelu ja koulutus Suomessa, perheet, terveys, osallisuus ja vaikuttaminen Suomessa, lait ja oikeus Suomessa, politiikka ja yhteiskuntarakente Suomessa ja Suomen historiaa. Esimerkiksi osiossa ”Arki” käsiteltäisiin asunnon hankkimista, asumisen käytännön asioita, viranomaisasioita, oman talouden hallintaa, lähipalveluja, liikkumista sekä vapaa-aikaa ja harrastuksia. Osio ”Ihmiset ja kulttuuri” sisältäisi tietoa Suomen väestöstä, uskonnosta ja uskonnottomuudesta Suomessa, suomalaisen yhteiskunnan arvoista, tapakulttuurista Suomessa, juhlista ja perinteistä sekä ruoasta Suomessa.

2.3.2 Kotoutumislain mukainen kielitaitovaatimus

Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen ja ruotsin kielen päättötestaus (26 §). Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon (B1).

Sujuva peruskielitaito tarkoittaa, että maahanmuuttaja pystyy seuraamaan yhteiseen kokemukseen tai yleistietoon perustuvaa puhetta ja ymmärtää puheen pääajatuksia ja keskeiset yksityiskohdat. Puheessa hänen tulisi osata viestiä itselleen tärkeistä asioista myös hieman vaativammassa tilanteissa ja selviytyä arkitilanteista ja epävirallisista keskusteluista. Luetun ymmärtämisen tavoitteena on pystyä lukemaan monenlaisia, muutaman sivun pituisia tekstejä ja ymmärtää tekstin pääajatuksia, avainsanat ja tärkeät yksityiskohdat. Kirjoittamisessa pyrittäisiin selväpiirteisen, sidosteisen tekstin kirjoittamiseen ja tutun tiedon välittämiseen tehokkaasti tavallisimmissa kirjallisen viestinnän muodoissa. (https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/kielten_taitotasosteikko.pdf)

Kotoutuja-asiakkaan kielitaitotavoite voidaan asettaa myös B1.1-tasoa korkeammalle tasolle, ja osa kotoutumiskoulutuksen osallistujista saavuttaakin tätä korkeamman kielitaitotason. Kotoutumislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin sopia kielellisen tavoitteen asettamisesta alemmalle tasolle, mikäli sille olisi erityisiä perusteita. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi maahanmuuttajan ikä, sairaus tai vamma. Perusteena voisi olla myös työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan kohdalla osa-aikainen osallistuminen koulutukseen. Alentamista ei kuitenkaan tulisi esimerkiksi vamman vuoksi tehdä kategorisesti, vaan olisi etsittävä yksilöllisiä ratkaisuja, jotka tukevat kielellisen osaamisen kehittymistä. (HE 208/2022, s. 217)

Opetushallitus määrää aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteissa tullaan vuoden 2024 aikana tämentämään päättötestauksen toteuttamistapoja.

2.4 Perusopetus

Perusopetus on laajuudeltaan yhdeksän vuotta. Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa yhden vuoden oppimäärää. Peruopetuksen suorittaminen päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu, tai viimeistään sen lukuvuoden koulutyön päättyessä sinä kalenterivuonna, kun oppilas täyttää 17 vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun opiskelija täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen.

Koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta.

Perusopetuksen oppimäärä sisältää kaikille yhteisinä aineina äidinkieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, ympäristöoppia, terveystietoa, uskontoa tai elämänkatsomustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, matematiikkaa, fysiikkaa, kemiaa, biologiaa, maantietoa, liikuntaa, musiikkia, kuvataidetta, käsityötä ja kotitaloutta.

Perusopetuksen yhteiskuntaoppiaineen tehtävänä on tukea oppilaiden kasvua aktiiviseksi, vastuuntuntoiseksi ja yritteliäiseksi kansalaisiksi. Oppilaita ohjataan toimimaan erilaisuutta ymmärtävässä, ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa kunnioittavassa moniarvoisessa yhteiskunnassa demokratian arvojen ja periaatteiden mukaan. Oppiaineen tehtävänä on antaa yhteiskunnan toiminnasta ja kansalaisen vaikutusmahdollisuuksista tiedollinen perusta sekä rohkaista oppilaita kehittymään oma-aloitteisiksi yhteiskunnallisiksi ja taloudellisiksi toimijoiksi.

Vuosiluokkien 7–9 opetuksessa korostetaan oppilaiden vaikuttamismahdollisuuksia ja -taitoja demokratiassa sekä vastuuta omaan elämään liittyvien valintojen tekemisessä. Opetuksessa kiinnitetään huomiota yhteiskunnan ja yhteisöllisen elämän rakenteisiin sekä niihin liittyviin käsitteisiin. Oppilaita ohjataan arvioimaan yhteiskunnan ja talouden kysymyksiä sekä vertailemaan niihin liittyviä erilaisia

mielipiteitä ja toimintavaihtoehtoja erilaisten ihmisryhmien ja arvopäämäärien kannalta. Yhteiskunnallisten asioiden opiskelussa näkökulma laajenee kattamaan myös globaalit kysymykset. (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014)

2.5 Lukiokoulutus

Lukiokoulutus rakentuu perusopetuksen oppimäärälle. Se antaa yleiset ja monipuoliset jatko-opintovalmiudet yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin ja lukion oppimäärään perustuvaan ammatilliseen koulutukseen. Lukiossa hankittuja tietoja ja taitoja osoitetaan lukion päättötodistuksella, ylioppilastutkintotodistuksella, lukiodiplomeilla ja muilla näytöillä.

Lukiossa opiskelija suorittaa vähintään 150 opintopistettä. Opinnot kestävät yleensä kolme vuotta, ja niiden päätteeksi suoritetaan ylioppilastutkinto. Lukiokoulutuksen tehtävänä on laaja-alaisen yleissivistyksen vahvistaminen. Lukiokoulutuksessa yleissivistys koostuu arvoista, tiedoista, taidoista, asenteista ja tahdosta, joiden avulla kriittiseen ja itsenäiseen ajatteluun pystyvät yksilöt osaavat toimia vastuullisesti, myötätuntoisesti, yhteisöllisesti ja itseään kehittäen.

Lukioaikana opiskelija kartuttaa ihmistä, kulttuureja, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevaa olennaista tietoa, osaamista ja toimijuutta. Lukio-opetus valmistaa opiskelijaa ymmärtämään elämässä ja maailmassa vallitsevia monitahoisia keskinäisriippuvuuksia sekä jäsentämään laaja-alaisia ilmiöitä. Lukiokoulutuksella on opetus- ja kasvatustehtävä. Lukiokoulutuksen aikana opiskelija rakentaa identiteettiään, ihmiskäsitystään, maailmankuvaansa ja -katsomustaan sekä paikkaansa maailmassa. Samalla opiskelija kehittää suhdettaan menneisyyteen ja suuntautuu tulevaisuuteen. Lukiokoulutus syventää opiskelijan kiinnostusta tieteiden ja taiteiden maailmaan sekä kehittää valmiuksia elämänhallintaan ja työelämään. (Lukion opetussuunnitelman perusteet 2019)

Lukiolain (714/2018) 11 §:n mukaan lukiokoulutuksen oppimäärä sisältää äidinkielen ja kirjallisuuden, toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opintoja, matemaattis-luonnontieteellisiä opintoja, humanistis-yhteiskunnallisia ja uskonnon tai elämänskatsomustiedon opintoja ja taito- ja taideaineiden opintoja (oppiaineryhmät) sekä opinto-ohjausta. Lisäksi lukiokoulutuksen oppimäärä voi sisältää laaja-alaista osaamista kehittäviä temaattisia opintoja. Lukiokoulutuksen oppimäärä voi sisältää myös eri oppiaineryhmissä tai oppiaineissa suoritettavia erityistä osaamista ja harrastuneisuutta osoittavan näytön sisältäviä opintokokonaisuuksia (lukiodiplomi).

2.6 Aikuisten perusopetus

Aikuisten perusopetus koostuu kahdesta vaiheesta: alkuvaiheesta ja päättövaiheesta. Opiskelijan osaamistarpeen mukaan alkuvaihe voi sisältää erityisen lukutaitovaiheen. Opetushallitus on laatinut aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Aikuisten perusopetuksen kohderyhmiä ovat mm. perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleet nuoret, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksen aikana, 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka eivät voi osallistua oppivelvollisuusikäisille järjestettävään opetukseen ikänsä takia mutta tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskelunvalmiuksia jatkaakseen opintoja toisella asteella, sekä muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheen opetusta, kuten luku- ja kirjoitustaitoa sekä matemaattisia valmiuksia, tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin.

Alkuvaiheen opetuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle tarvittavat valmiudet äidinkielessä ja kirjallisuudessa ja tarpeelliset muut valmiudet perusopetuksen päättövaiheeseen siirtymistä varten sekä edistää opiskelijoiden tasapainoista kehitystä. Alkuvaiheen jälkeen opintoja voi jatkaa aikuisten perusopetuksen päättövaiheeseen, jossa opiskellaan perusopetuksen 7.–9. luokan oppiaineita. Päättövaiheen oppiaineet ovat äidinkieli ja kirjallisuus (suomen kieli ja kirjallisuus tai suomi toisena kielenä ja kirjallisuus), toinen kotimainen kieli (suomi tai ruotsi), vieraat kielet, matematiikka, uskonto tai elämäkatsomustieto, historia, yhteiskuntaoppi, biologia, maantieto, fysiikka, kemia ja terveystieto.

Aikuisten perusopetuksen kurssimateriaalia on matematiikasta, historiasta, yhteiskuntaopista ja biologiasta maksuttomasti Opetushallituksen verkkojulkaisuissa ([Tuotevalikko \(edu.fi\)](https://tuotevalikko.edu.fi)). Kurssimateriaaleja on mahdollista kuunnella, ja niissä on runsaasti videoita ja interaktiivisia tehtäviä sekä kaksi eri vaikeustasoa. Oppimateriaaleja voi käyttää opetuksen tukena tai itsenäisesti kotona.

2.7 Ammatillinen peruskoulutus

Kaikissa ammatillisissa perustutkinnoissa on pakollisina tutkinnon osina yhteiskunta- ja työelämäosaamiseen liittyviä asioita. Näitä ovat yhteiskunnassa ja kansalaisena toimiminen, työelämässä toimiminen, opiskelu- ja urasuunnitteluvalmiudet, yrittäjyys ja yrittäjämäinen toiminta, työkyvyn ja hyvinvoinnin ylläpitäminen ja kestävän kehityksen edistäminen.

Suomalaisessa yhteiskunnassa toimimisen osiossa käsitellään muuan muassa kansalaisten perusoikeudet ja velvollisuudet, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteita ja niiden noudattamista sekä miten toimia aktiivisena kansalaisena ja käyttää monipuolisia vaikuttamisen tapoja. Lisäksi osioon kuuluu tieto yhteiskunnan palvelujen käytöstä vastuullisena kuluttajana. Opiskelija saa myös tietoa oman talouden suunnitteluun ja talouteen liittyvien riskien arvioinnista.

3 Kansainvälinen vertailu

Tämän luvun alussa kerrotaan tiivistetysti, miten yleistä Euroopassa on asettaa vaatimus kieli- ja yhteiskuntaosaamisesta kansalaisuuden saamiselle. Sen jälkeen kuvataan, minkälainen on kielitaitovaatimus ja yhteiskuntaosaamisen vaatimus Pohjoismaissa ja tietyissä muissa Euroopan maissa sekä Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Lisäksi tässä luvussa käsitellään sitä, miten yhteiskuntaosaamisen taso testataan muissa maissa, mistä aihealueista vaaditaan osaamista ja mikä on kielitaitovaatimuksen suhde kansalaisuuskokeeseen.

3.1 Kielitaitovaatimuksen ja kansalaisuuskokeen yleisyys muissa maissa

3.1.1 Kielitaitovaatimus

Yhteensä 24:ssä Euroopan unioniin kuuluvassa valtiossa sekä Isossa-Britanniassa on maan virallisen kielen tai kielten taitovaatimus kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Kielitaito voi olla edellytyksenä myös oleskeluluvan saamisessa ja kotoutumiskoulutuksessa. Irlannilla, Kyproksella ja Ruotsilla ei ole kielitaitovaatimusta. Ruotsi on kiristämässä kansalaisuuden saamisen edellytyksiä ja lisäämässä kielitaitovaatimuksen ja yhteiskuntatietoutta mittavaan kansalaisuuskokeen Ruotsin kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.

Niissä valtioissa, joissa on kielitaitovaatimus, vaadittava taso on yleensä A2–B1 eurooppalaisen viitekehysten (CEFR, EVK) asteikolla. Eurooppalainen viitekehys on Euroopan neuvoston kehittämä kielten oppimisen, opetuksen ja arvioinnin yleiseurooppalainen kehys, joka määrittelee ja kuvaa kielitaidon kuutta taitotasoa peruskäyttäjätasolta taitavan kielenkäyttäjän tasolle asteikolla A1–C2.

Perustason kielenkäyttäjä

A1 Perustarpeet ja hyvin tutut aiheet yksinkertaisin ilmauksin

A2 Sosiaalinen kanssakäyminen ja lyhyt kerronta

Itsenäinen kielenkäyttäjä

B1 Selviytyminen kielialueella

B2 Säännöllinen vuorovaikutus syntyperäisten kanssa

Taitava kielenkäyttäjä

C1 Monipuolinen ja tehokas kielellinen ilmaisu

C2 Virheetön, täsmällinen ja sopiva kielenkäyttö vaativissa tilanteissa.

Bulgariassa, Kyproksessa, Maltassa ja Slovakiassa kansalaisuuden hakijalta vaaditaan vähintään sellainen perustieto kielestä, joka antaa henkilölle mahdollisuuden perustason viestintään (Pathways to citizenship for third-country nationals in the EU, EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019, July 2020).

Tanskassa vaaditaan taitotasoa B2. Luxemburgissa vaaditaan puhumisessa A2-tasoa ja puheen ymmärtämisessä B1-tasoa. Myös Ruotsi suunnittelee eri taitotasovaatimusta kielen ymmärtämiselle (puheen ja tekstin ymmärtäminen B1) ja kielen tuottamiselle (kirjoittaminen ja puhuminen A2). Suomen lisäksi Belgiassa, Maltalla ja Isossa-Britanniassa kielitaito voidaan osoittaa kaikilla maan virallisilla kielillä.

3.1.2 Kansalaisuuskoee

Kahdeksantoista EU:n jäsenvaltiota ja Iso-Britannia edellyttävät tällä hetkellä, että hakijat osoittavat yhteiskuntatietoa osana kansalaistamismenettelyä. Vaatimuksen täyttymisen voi osoittaa erilaisilla tavoilla, kuten kirjallisella kokeella, haastatteluun osallistumisella tai kotoutumiskurssin suorittamisella.

Kokeessa testataan kansalaisuuden hakijan tietoja maan perusoikeuksien tuntemisesta, kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista, historiasta ja kulttuurista, yhteiskunnan toiminnasta ja työllisyydestä. Latviassa edellytetään kansallishymnin osaamista. Joissain maissa kokeeseen sisältyy yhteiskunnan moraaliiin ja arvoihin liittyviä kysymyksiä.

Esimerkiksi Saksassa kansalaisuuden haluavan on sitouduttava ylläpitämään vapaan yhteiskunnan arvoja. Erityisen tärkeitä ovat kaikkien ihmisten ihmisarvo ja yhdenvertaisuus. Ne, jotka eivät jaa näitä arvoja tai toimivat niiden vastaisesti, eivät voi tulla Saksan kansalaisiksi. Moniavioisuus tai naisten ja miesten yhtäläisten oikeuksien huomiotta jättäminen estää kansalaistamisen.

Kansalaisuuskokeen suorittamisvelvollisuuden ikähaarukka vaihtelee 12–67 vuoden välillä. Esimerkiksi Tanskassa vaatimus ei koske alle 12-vuotiaita ja Norjassa vaatimus koskee 16–67-vuotiaita. Joissain maissa alaikäisiltä ei vaadita kansalaisuuskokeeseen osallistumista, jos he ovat käyneet vastaanottajamaassa koulua tietyn vuosimäärän. Myös vastaanottajamaan kielellä suoritettut opinnot peruskoulussa, toisen asteen oppilaitoksessa tai korkeakoulussa voivat rinnastua suoritettuun kansalaisuuskokeeseen.

Vaikea vamma tai fyysisen tai psyykkisen sairauden aiheuttama pysyvä tai pitkäaikainen toimintakyvyn alenema on yleisesti peruste poiketa vaatimuksesta suorittaa kansalaisuuskoee.

3.2 Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoee Pohjoismaissa

3.2.1 Islanti

Islannissa ei ole kansalaisuuskoetta, mutta siellä on kielitaitovaatimus kansalaistamisen edellytyksenä. Kielitaito voidaan osoittaa suorittamalla maksullinen kaksi kertaa vuodessa järjestettävä kielikoe. Kielitaito voidaan osoittaa myös peruskoulutodistuksella tai todistuksella yliopisto-opinnoista.

3.2.2 Ruotsi

Ruotsissa ei tällä hetkellä ole kielitaitovaatimusta eikä kansalaisuuskoetta kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Ruotsissa on tehty selvitys, jossa ehdotetaan kansalaisuuden saamisen edellytykseksi hyväksytysti suoritettua ruotsin kielen koetta sekä kansalaisuuskoetta (SOU 2021:2). Selvityksen mukaan kansalaisuuden hakijan tulisi osoittaa ruotsin kielen luetun ja kuullun ymmärtämisen taitonsa taitotasolla B1 ja puhumisen ja kirjoittamisen taitonsa taitotasolla A2.

Kansalaisuuskokeessa vaadittaisiin yhteiskunnallisesti keskeisten perustietojen osaamisesta. Tiedot voitaisiin osoittaa kokeella tai muilla tavoin (esim. tietyillä päätötodistuksilla Ruotsissa käydystä koulusta). Kokeen suorittaisivat 16–66-vuotiaat

henkilöt. Joitakin poikkeuksia ehdotetaan muun muassa vammaisille tai heikossa asemassa oleville henkilöille, esimerkiksi kansalaisuudettomille tai lukutaidottomille, jotka voivat osoittaa yrittäneensä saavuttaa vaaditun tietotason mutta epäonnistuneensa. Kansalaisuuskokeen suorittamista ei edellytettäisi Pohjoismaiden kansalaisilta, jotka saavat kansalaisuuden ilmoituksella eikä alle 21-vuotiailta Ruotsissa syntyneiltä kansalaisuudettomilta.

Koe suoritettaisiin digitaalisesti kahdessa osassa, joista toinen on ruotsin kielen osakoe ja toinen yhteiskuntaopin osakoe. Ideana olisi, että kokeet voitaisiin tehdä samassa tilaisuudessa. Koe olisi maksullinen. Yhteiskuntaoppia koskeva osa maksaisi 500 kruunua (44 euroa) ja kielitaitoa koskeva osa 2000 kruunua (174 euroa).

Ruotsin hallitus antoi syyskuussa 2023 tehtäväksi tehdä esityksiä Ruotsin kansalaisuuden saamista koskevista tiukemmista vaatimuksista. Selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2024 syyskuussa.

3.2.3 Norja

Norjassa edellytetään kansalaisuuden myöntämiseksi norjan kielen suullista taitoa (taitotaso B1) ja hyväksytysti suoritettua kansalaisuuskoetta. Kansalaisuuskokeen sijaan voi esittää norjan kielellä suoritettua yhteiskuntatestin. Kansalaisuuskokeeseen vaadittava kielitaidon taso on A2, kun taas yhteiskuntatestin suorittamiseen vaadittava kielitaidon taso on hieman korkeampi kuin A2. Yhteiskuntatestin suorittamista vaaditaan muun muassa pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Pohjoismaan kansalaiset, jotka ymmärtävät norjaa tai saamen kieltä, on vapautettu sekä kieliettä kansalaisuuskokeesta.

Kansalaisuuskoe on digitaalinen. Kansalaisuuskokeessa on 36 kysymystä, joista jokaisessa kolme vastausvaihtoehtoa, joista vain yksi on oikein. Koeaika on tunti. Kokeesta voi saada vain 32 pistettä, sillä joka kokeessa on 4 testikysymystä, joilla testataan uusia kysymyksiä. Kokeen läpäistäkseen tulee vastata 24 kysymykseen oikein. Todistuksen testistä saa 2–4 viikon kuluttua.

Kansalaisuuskokeen kysymykset perustuvat aikuisten maahanmuuttajien yhteiskuntaopin opetussuunnitelmaan. Koe suoritetaan asuinkunnan koekeskuksessa, ja kokeessa käytetään koekeskuksen tietokonetta. Kunta päättää kansalaisuuskokeen hinnan, ja se vaihtelee 300–1800 Norjan kruunun välillä (28–170 euron välillä).

Kokeen tuloksesta ei voi valittaa, mutta siihen voi kuitenkin hakea muutosta testin aikana tapahtuneen menettelyvirheen perusteella. Menettelyvirheitä ovat testipäivän tekniset virheet, jotka ovat saattaneet vaikuttaa tuloksiin. Valitusaika on kolme viikkoa testin tekemisestä.

3.2.4 Tanska

Tanskassa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on sekä kieli- että kansalaisuuskokeen hyväksytyt suorittaminen. Alle 12-vuotiaat lapset, jotka hakevat kansalaisuutta ilman vanhempia, ovat vapautettu kokeen suorittamisesta. Edellytyksestä poiketaan myös ruotsin- ja norjankielisten hakijoiden kohdalla, jotka voivat esittää todistuksen hyväksytystä ruotsin- tai norjankielisestä peruskoulututkinnosta.

Kansalaisuuskoee on digitaalinen, ja kysymykset liittyvät Tanskan yhteiskuntaan, kulttuuriin ja historiaan. Kansalaisuuskoee sisältää 45 kysymystä, joista 40 on monivalintakysymyksiä, joissa on kaksi tai kolme vastausvaihtoehtoa, sekä viisi kyllä/ei -kysymystä. Viisi kysymystä liittyy ajankohtaisiin aiheisiin, viisi kysymystä koskee yhteiskunnan arvoja, ja 35 kysymystä on laadittu julkaistun oppimateriaalin pohjalta. Koe kestää 45 minuuttia. Kokeen läpäiseminen edellyttää vähintään 36 oikeaa vastausta, joista vähintään 4/5 oikeaa vastausta tanskalaisiin arvoihin liittyviin kysymyksiin. Kansalaisuuskoee järjestetään kahdesti vuodessa kielikeskuksissa ympäri maata. Koe maksaa 874 Tanskan kruunua (129 euroa).

Yhteiskuntakokeesta voidaan poiketa sairauden tai alentuneen toimintakyvyn perusteella, jos ei voida kohtuudella odottaa, että henkilö suoriutuu kokeesta. Poikkeaminen edellyttää sitä, että sairaus tai vamma estää henkilöä läpäisemästä koetta myös alemmalla vaikeusasteella tai ilman poikkeusjärjestelyjä. Poikkeaminen edellyttää asiakirjanäyttöä, josta poikkeamisen perusteet voidaan todeta.

3.3 Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoee eräissä muissa Euroopan maissa

3.3.1 Itävalta

Itävallassa kansalaisuuden saaminen edellyttää selvitystä saksan kielen taidosta ja yhteiskuntakokeen suorittamista. Yhteiskuntakokeen sijaan voi esittää selvityksen suorituksesta kahdeksannen luokan kurssista "Historia ja yhteiskuntatieteet". Alle 14-vuotiaalta ei vaadita kansalaisuuskokeen suorittamista.

Yhteiskuntakoe on osavaltion järjestämä kirjallinen koe. Koe sisältää kysymyksiä Itävallan ja osavaltioiden demokraattisesta perusjärjestyksestä ja historiasta sekä Itävallan ja hakijan asuinpaikan osavaltion maantieteestä, kulttuurista ja perinteistä. Kokeessa on 18 monivalintakysymystä, joista tulee vastata oikein vähintään yhdeksään kysymykseen. Kansalaisuuskokeen voi tehdä viisi kertaa. Kokeesta ei voi valittaa, mutta kansalaisuuspäätöksestä voi.

Kansalaisuuskokeen oppimateriaali (Mein Österreich) on saatavilla verkossa. Kokeeseen voi lisäksi harjoitella verkossa. Verkkoharjoituskokeen kysymykset koostuvat kahdesta koealueesta, "Itävallan historia" ja "Demokraattinen perusjärjestys". Koe ja koemateriaali ovat maksuttomia.

Poikkeaminen on mahdollista pysyvästi heikentyneen terveydentilan tai vamman vuoksi (erityisesti puhe- tai kuulovamman vuoksi). Poikkeamisperusteesta tulee esittää virallinen lääkärintodistus.

3.3.2 Alankomaat

Kansalaisuuden saaminen vaatii kotouttamiskokeen (Inburgeringsexamen) suorittamista. Koe on periaatteessa kotouttamiskoulutuksen päätös. Koe tunnetaan myös nimellä kansalaisuuskoee, ja sen läpäisemisellä osoitetaan hollannin kielen hallinta ja Alankomaiden yhteiskunnan tuntemus. Kokeen suorittaminen ei vaadi kaikilta kotoutumiskoulutukseen osallistumista. Osalle kotoutumiskoulutus on pakollinen. Kotoutumisvelvollisilla on kolme vuotta aikaa suorittaa koe.

Koe on kaksiosainen, ja siinä osoitetaan hollannin kielen suullinen ja kirjallinen kielitaito (lukutaito, kirjoitustaito, kuullun ymmärtämisen taito, puhetaito) ja maan yhteiskunnan tuntemus (miten ollaan ja eletään maassa, suuntautuminen työmarkkinoille). Kokeen voi suorittaa yhdellä kertaa kokonaan tai osissa.

Kokeen suorittamisesta voidaan poiketa, jos henkilö on käynyt koulua Alankomaissa, suorittanut tutkinnon hollantilaisessa yliopistossa tai käynyt hollannin kielellä koulua esim. Belgiassa.

Kokeeseen voi valmistautua harjoittelemalla harjoituskokeiden avulla tai osallistumalla vapaaehtoisesti kotouttamiskoulutukseen tai -kurssille. Koulutus on maksullinen, ja jokainen maksaa sen itse. Koulutuksen hinta vaihtelee järjestäjän mukaan. Kirjallista kurssimateriaalia ei ole.

Kansalaisuuskoee on maksullinen. Koko koe maksaa 350 euroa (yhteiskuntatiedon osakoe 60 €, kirjoittamisen, luetun ymmärtämisen ja kuullun ymmärtämisen osakoe 70 €, puheen ymmärtämisen osakoe 80 €). Kokeen voi suorittaa kuudella paikkakunnalla eri puolilla Alankomaita. Kokeesta ei voi valittaa.

3.3.3 Iso-Britannia

Ison-Britannian kansalaisuuden saaminen edellyttää kansaisuuskokeen suorittamista ("Life in the UK test"). Koe vaaditaan 18–65-vuotiailta hakijoilta. Koetta ei tarvitse suorittaa, jos henkilö on suorittanut kokeen saadessaan pysyvään asumiseen oikeuttavan luvan. Vaatimuksesta voidaan poiketa pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen sairauden aiheuttaman alentuneen toimintakyvyn perusteella. Perusteesta tulee esittää lääkärintodistus.

Kansalaisuuskoe sisältää 24 monivalintakysymystä, jotka perustuvat "Life in the UK" -kokeen viralliseen käsikirjaan. Hyväksytyyn tulokseen vaaditaan, että 75 % vastauksista on oikein. Koe kestää 45 minuuttia, ja koekysymykset valikoituvat sattumanvaraisesti koetilanteessa. Kokeen voi suorittaa yli 30 koekeskuksessa eri puolilla maata. Kokeeseen ilmoittaudutaan sähköisesti, eikä kokeeseen osallistumiskertoja ole rajoitettu.

Kokeen suorittamiseen voi saada erityisjärjestelyjä, esimerkiksi lisälaitteita tai apua keskukseen pääsyssä. Erityistarpeet tulee esittää varattaessa aikaa kokeeseen.

Koe maksaa 50 GBP (58 euroa). Kokeeseen voi harjoitella verkkosivuilla olevien harjoituskysymysten avulla ja opiskelemalla käsikirjaa, joka on saatavilla kirjana, e-kirjana, verkkokurssitilauksena tai äänitiedostomuodossa. Koekysymyksiä ei julkaista.

3.3.4 Saksa

Saksan kansalaisuuskokeella selvitetään, onko hakijalla riittävä perehtyneisyys Saksan oikeusjärjestelmään, yhteiskuntaan ja elinoloihin.

Koe tehdään paperilla. Siinä on 33 kysymystä, joista kolme koskee ainoastaan sitä Saksan osavaltiota, jossa hakija on rekisteröityneenä ja asuu. Hakijan on valittava oikea vastaus neljästä mahdollisesta vastauksesta. Läpäistäkseen kokeen hakijan on vastattava 17 kysymykseen oikein. Koeaika on 60 minuuttia. Kokeen läpäissyt saa todistuksen liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastolta (BAMF).

Kokeeseen osallistumista ei vaadita alle 16-vuotiailta eikä sellaisilta hakijoilta, jotka sairauden, vamman tai iän vuoksi eivät pysty täyttämään edellytystä. Kokeeseen ei lisäksi tarvitse osallistua, jos hakijalla on saksalaisen koulun päättötutkinto.

Koe maksaa 25 euroa, ja sen voi suorittaa lähimpänä sijaitsevassa koekeskuksessa. Kokeeseen voi valmistautua vastaamalla liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisviraston verkkosivustolla oleviin testikysymyksiin. Kysymyslista sisältää 300 yleistä kysymystä ja 10 kysymystä osavaltiosta, jossa hakija asuu. Verkkotesti on maksuton.

Saksan 27.6.2024 voimaan tulevassa kansalaisuuslaissa kansalaisuuden hakijoiden on tunnustettava Saksan erityinen historiallinen vastuu, erityisesti juutalaisten elämän suojelemisessa (STAG 10 §:n 1 momentin 1 virke nro 1a).

3.4 Kielitaitovaatimus ja kansalaisuuskoe Yhdysvalloissa ja Kanadassa

3.4.1 Yhdysvallat

Yhdysvaltain kansalaisuuden saamiseksi vaaditaan englannin kielen taitoa sekä tietoa ja ymmärrystä maan historiasta ja hallinnosta. Molemmat osa-alueet testataan kokeella kansalaisuushakemuksen yhteydessä. Kansalaisuutta ei myönnetä, jos henkilö ei ole suorittanut hyväksytysti kokeen molempia osia.

Kansalaisuuskoe on suullinen koe, jossa Yhdysvaltojen kansalaisuus- ja maahanmuuttoviraston (USCIS) virkailija esittää hakijalle enintään 10 kysymystä 100 kysymyksen listasta. Läpäistäkseen kansalaisuuskokeen hakijan on vastattava oikein vähintään kuuteen kymmenestä kysymyksestä. Kansalaisuuskokeessa osa vastauksista voi muuttua vaalien tai nimitysten vuoksi.

Kokeeseen voi valmistautua tutustumalla kysymyksiin USCIS:n kotisivulla olevan kirjan tai harjoituskysymysten avulla. Materiaali on saatavilla eri kielillä (mm. espanja, kiina, korea).

Kansalaisuushakemuksen hinta vaihtelee 380–760 USD välillä (n. 350–701 euroa).

Hakijan ikä ja maassa asuttu aika oikeuttavat poikkeukseen kielikokeesta. Hakija, jolla on alentunut toimintakyky, voi saada poikkeuksen molemmista osa-kokeista.

3.4.2 Kanada

Kanadan kansalaisuuden saaminen edellyttää hyväksytyä kielikokeen ja kansalaisuuskokeen suoritusta. Kansalaisuuskokeen kysymykset koskevat Kanadan kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, Kanadan historiaa, maantiedettä, taloutta, lakeja ja symboleja. Kansalaisuuskokeen suorittamista vaaditaan 18–54-vuotiailta. Iältään 55-vuotiaan tai sitä vanhemman sekä yksinhakevan 14–17-vuotiaan ei tarvitse tehdä kansalaisuuskoetta, mutta hänen on mentävä haastatteluun. Alle 14-vuotiaiden ei tarvitse tehdä kansalaisuuskoetta eikä mennä haastatteluun.

Kokeessa on 20 kysymystä (monivalinta- tai oikein/väärin -kysymyksiä). Koeaika on 30 minuuttia, ja hyväksytyyn tulokseen vaaditaan vähintään 15 oikeaa vastausta. Koe on lähtökohtaisesti kirjallinen, ja se on joko englannin- tai ranskankielinen. Luku- ja kirjoitustaidottomille on suullinen koe.

Jos koetta ei läpäise, saa kutsun uusintakokeeseen. Jos koetta ei edelleenkään läpäise, kutsutaan virkamiehen kuulemistilaisuuteen, joka kestää 30–90 minuuttia ja joka pidetään kasvatusten tai videon välityksellä. Kuulemisessa voidaan arvioida henkilön tietoa yhteiskunnasta mutta myös kielitaitoa. Jos kokeessa epäonnistuu kolmannenkin kerran, hakemus hylätään.

Eriyisjärjestelyt ovat mahdollisia (kuurojen tulkki, henkilökohtainen avustaja, opas-koira, materiaali pistekirjoituksella tai isoilla kirjaimilla). Kansalaisuuskoete perustuu kirjaan (Discover Canada), joka on maksuton ja on saatavilla eri muodoissa verkkojulkaisuna.

3.5 EMN:n kysely kansalaisuuskokeesta

Työryhmä teetti 6.3.2024 ad hoc -kyselyn Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta muiden maiden kansalaisuustestien sisällöstä ja kokeen järjestämiseen liittyvistä käytännöistä. Kysely lähetettiin 32 maalle, ja vastauksen antoi 21 maata (Suomi mukaan lukien).

Maille esitettiin seuraavat kysymykset:

1. Pitääkö ulkomaalaisen läpäistä kansalaisuuskoe saadakseen kansalaisuuden? Jos vastaus on kyllä, mikä viranomainen tai laitos vastaa kansalaisuuskokeiden hallinnoinnista?
2. Mikä viranomainen tai laitos vastaa koekysymysten laatimisesta?
3. Mitä aiheita kokeen kysymykset koskevat?
4. Jos kansalaistamiseen liittyy kansalaisuuskoe, sisältyykö kokeeseen kielitaitoa mittaava osa vai onko kielitesti erillinen prosessi?
5. Mitä lainsäädäntöä, linjauksia, käytännön toimenpiteitä tai seuraamuksia on käytössä ehkäisemään mahdollisia väärinkäytöksiä (esim. toisen hakijan vastausten kopioiminen tai toisena henkilönä esiintyminen)?
6. Onko kansalaisuuskokeeseen osallistumisesta maksu? Jos vastaus EI, onko kokeen tekemiseen liittynyt muita maksuja tai kustannuksia (esim. valmennuskurssien maksu)?

Vastauksen antaneista maista Irlannissa, Serbiassa ja Ruotsissa ei ole kansalaisuuskoetta. Irlanti ei ole suunnittelemassa kansalaisuuskokeen käyttöönottoa. Ruotsissa on parhaillaan käynnissä selvitystyö kansalaisuuden saamista koskevista tiukemmista vaatimuksista. Selvityksen tarkoituksena on muun muassa ehdottaa, mitä lisätietoja ruotsalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista tulisi vaatia kansalaisuuden saamisen edellytyksenä.

Muut vastauksen antaneet maat käyttävät kansalaisuuskoetta tai muuta tapaa mitata kansalaisuuden hakijan kotoutumista.

Ranskalla on käytössä assimilaatiohaastattelu. Kansalaisuuden saaminen edellyttää muun muassa ranskan kielen, historian, kulttuurin ja yhteiskunnan riittävää tuntemusta, tietoa Ranskan kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tasavallan keskeisten periaatteiden ja arvojen tuntemista. Ranskassa pohditaan kansalaisuuskokeen käyttöönottoa haastattelun sijaan.

Italiassa hakijoita pyydetään hakemuksen tekohetkellä täyttämään kyselylomake, jonka tarkoituksena on selvittää kotoutumisen tasoa. Kysely on vapaaehtoinen.

Luxemburgissa voi valita kansalaisuuskokeen suorittamisen tai käydä 24 tunnin mittaisen "Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg"-kurssin.

Slovakiassa on kansalaisuushaastattelu, jossa kysytään tietoja hakijasta ja hänen läheisistään sekä yleisluonteisia kysymyksiä Slovakian tasavallan historiasta, maantieteestä ja yhteiskuntapoliittisesta kehityksestä. Haastattelussa testataan myös hakijan slovakian kielen taitoa. Hakijan on luettava ääneen satunnaisesti valittu slovakiankielinen vähintään 500 sanan pituinen lehtiartikkeli, jonka jälkeen hänellä on 30 minuuttia aikaa kirjoittaa, mitä hän muistaa siitä.

Useissa vastauksen antaneissa maissa kansalaisuuskokeen suorittamista ei vaadita, jos hakija on suorittanut maan kielellä peruskoulun tai toisen asteen opinnot tai hänellä on suoritettuja yhteiskunta-aiheisia kursseja korkeakoulusta.

Vastanneiden maiden kansalaisuuskokeessa olevien kysymysten määrä ja koeaika vaihtelevat.

Kroatian kansalaisuuskokeessa on 15 kysymystä ja kyselylomake täytetään siten, että esitettyyn kysymykseen ympäröidään vain yksi vastaus tai sitä täydennetään tarvittavalla vastauksella. Kokeen läpäisemiseksi vaaditaan oikea vastaus ainakin kymmeneen kysymykseen. Koeaika on 60 minuuttia, ja kokeeseen vastataan hakemuksen vastaanottavan poliisilaitoksen/poliisiaseman virkamiehen edessä.

Virossa kansalaisuuskokeessa on 24 monivalintakysymystä, joihin tulee vastata 18 kysymykseen oikein. Koe kestää 45 minuuttia.

Georgian kansalaisuuskokeessa on yhteensä 30 kysymystä, jotka on valittu sattumanvaraisesti kysymyspankista.

Luxemburgin kansalaisuuskokeessa on yhteensä 40 kysymystä, jotka jakaantuvat eri aihealueisiin. Kansalaisten perusoikeudet (10 kysymystä), Luxemburgin suurherttuakunnan valtion ja kuntien laitokset (20 kysymystä) ja Luxemburgin suurherttuakunnan historia ja Euroopan yhdentymisen (10 kysymystä).

3.5.1 Kansalaisuuskokeen hallinnointi ja koekysymysten laatiminen

Vastauksen antaneissa maissa kokeen hallinnoinnista on useimmiten vastuussa opetuksesta tai kansalaisuusasioista vastaava ministeriö. Kysymysten laatimisesta vastaava viranomainen voi olla sama tai eri taho kuin hallinnosta vastaava viranomainen.

Virossa opetus- ja tutkimusministeriö vastaa kansalaisuuskokeista alaisensa viraston (koulutus- ja nuorisolautakunta, Haridus- ja Noorteamet) kautta. Kokeen kysymykset ja oikeat vastausvaihtoehdot kokoaa asiantuntijakomitea, jonka jäsenistä vastaa opetus- ja nuorisolautakunta ja jonka opetus- ja tutkimusministeri vahvistaa asetuksella.

Kroatiassa tiede- ja opetusministeriö vastaa kielen testaamista koskevasta osasta ja sisäministeriö vastaa kulttuurin ja yhteiskuntaosaamisen testaamisesta ja tähän liittyvien kysymysten valmistelusta. Kysymykset on valmisteltu kansalaisuusviraston työryhmässä.

Tšekissä opetus-, nuoriso- ja urheiluministeriön täytäntöönpanoasetuksessa säädetään kielitaidon ja yhteiskuntatiedon osaamisen sisällöstä ja laajuudesta. Tšekissä on kaksi erillistä koetta, joita hallinnoi Prahan Charles-yliopiston instituutti.

Saksassa standardimuotoisen valtakunnallisen kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaa liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto. Vuodesta 2007 lähtien tehtävälaikeiman teknisestä kehittämisestä on vastannut Berliinin Humboldt-yliopiston IQB-Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (koulutuksen laadun kehittämiseninstituutti). Sen jälkeen liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto on tarkastellut tehtäviä säännöllisesti varmistaakseen, että ne ovat ajan tasalla, ja niitä on tarvittaessa muutettu.

Kyproksella opetusministeriö hallinnoi kansalaisuuskoetta ja vastaa kysymysten laatimisesta.

Ranskassa kansalaisuusasioista vastaava ministeriö hyväksyy kansalaisen kirjan, jossa kerrotaan kansalaisuushaastattelussa käsiteltävistä aihealueista sekä siitä, minkä tasoista osaamista haastattelussa vaaditaan.

Georgiassa on tullut 1.5.2024 voimaan lainmuutos, jonka mukaan hakijan osaamistasoa arvioidaan opetus-, tiede- ja nuorisoministeriön alaisen kansallisen arviointi- ja tutkimuskeskuksen kehittämien uusien testien avulla.

Unkarissa vastuuviranomainen on pääkaupungin Budapestin valtioneuvoston kanslia koko maan osalta, ja sama taho vastaa koekysymysten laadinnasta.

Italiassa kysymykset hyväksytään sisäministeriön kansalaisuustoimistojen keskushallinnossa.

Latviassa sisäministeriön alainen kansalaisuus- ja maahanmuuttoasiain toimisto vastaa kansalaisuuden saamiseen liittyvistä asioista ja myös kansalaisuuslaissa säädettyistä tutkinnoista.

Liettuaissa koetta hallinnoi opetushallitus. Koekysymyksistä vastaa opetus-, tiede- ja urheiluministeriö yhdessä oikeusministeriön kanssa.

Luxemburgissa kansalaisuuskokeen hallinnoinnista vastaa opetus-, lapsi- ja nuorisoministeriö. Kun hakija läpäisee hyväksytysti kokeen, hän saa aikuiskoulutusosaston myöntämän todistuksen.

Alankomaissa kansalaisuuskokeiden hallinnoinnista vastaavan tahon nimittää oikeus- ja turvallisuusministeri. Koetta hallinnoi koulutuksen toimeenpanovirasto (DUO). Kysymysten laatimisesta vastaa Cito (Institute for Educational Measurement).

Espanjassa kansalaisuuskokeen hallinnoinnista ja kysymysten laatimisesta vastaa Instituto Cervantes.

3.5.2 Kokeen aihealueita

Vastauksen antaneissa maissa kansalaisuuden hakijalta yleensä edellytetään maan perustuslain ja yhteiskuntajärjestelmän tuntemusta. Jonkinlaista tietämystä vaaditaan myös maan historiasta, maantieteestä ja kulttuurista. Saksassa ja Itävallassa kokeessa on myös kysymyksiä hakijan asuinpaikan historiasta ja kulttuurista.

Virossa edellytetään hakijan tuntevan kansalaisuuslain mukaiset edellytykset ja menettelyt kansalaisuuden saamiselle, palauttamiselle ja menettämiselle. Kyproksella kysytään myös politiikkaan ja muihin maan ajankohtaisiin asioihin liittyviä kysymyksiä. Latviassa kansalaisuuden hakijan tulee osata maan kansallishymnin sanat.

3.5.3 Kansalaisuuskoe ja kielitaitovaatimus

Kyselyyn vastanneissa maissa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on maan kielen hallitseminen. Monissa vastauksen antaneissa maissa kielitaitovaatimus on erillinen edellytys, jonka täytyminen osoitetaan omalla kielitaitoa mittaavalla kokeella. Joissakin maissa on käytössä kansalaisuushaastattelu, joka tehdään maan kielellä. Ranskassa ei ole varsinaista kansalaisuuskoetta, mutta siellä on erillinen kielikoe.

Kansalaisuuskoeket on laadittu maan kielellä. Vaadittu kielitaidon taso on eurooppalaisen kielitaidon viitekehyksen B1-tasolla. Virossa vaaditaan kansalaisuuden saamiseksi kielen osaamista taitotasolla B2. Kansalaisuuskoe suoritetaan viron kielellä, ja kokeessa voi käyttää apuna sanakirjaa. Liettuassa ja Latviassa voi osallistua kansalaisuuskokeeseen, kun on ensin läpäissyt kielikokeen.

3.5.4 Kokeen suorittaminen

Mailla on erilaisia keinoja varmistaa, ettei kokeessa käytetä vilppiä. Koetilaan tulevien henkilöiden henkilöllisyys tarkastetaan. Espanjassa paikalla voi olla poliisi tarkastamassa henkilöllisyyden. Kokeessa on käytössä useita eri kysymyslomakkeita, tietokoneella suoritettavassa kokeessa jokaisella on oma päätelaitteensa, ja koetilannetta ja -tilaa valvotaan.

Kroatiassa kansalaisuuskoe tehdään poliisilaitoksen virkamiehen edessä. Jos hakija ei ole läpäissyt koetta, virkamies voi hakijan pyynnöstä antaa nähtäväksi tarkastetun lomakkeen, mutta sitä ei viedä pois poliisilaitoksen virallisista tiloista eikä siitä saa tehdä jäljennöstä.

Jos kokeessa havaitaan vilppiä, suoritus yleensä hylätään. Hakija voi myös saada määrääjäksi kiellon osallistua kokeeseen uudelleen. Kansalaisuuden saaminen vilpillisesti voi johtaa myös kansalaisuuden menettämiseen, jos sellainen on mahdollista maan lainsäädännön perusteella.

Vastanneista maista seitsemän perii jonkinlaisen maksun kansalaisuuskokeesta. Useammassa maassa kansalaisuuden hakeminen kuitenkin maksaa. Kroatiassa kansalaisuuskoe on maksuton, mutta kielikoe maksaa. Slovakiassa peritään käsittelymaksu, jos hakija saa kansalaisuuden. Ranskassa kansalaisuushaastattelu on osa kansalaistamismenettelyä, ja siitä peritään leimavero.

Kansalaisuuskokeen valmistautumista varten on olemassa maksullisia ja maksuttomia materiaaleja sekä kursseja.

4 Kansalaisuuskoe

Hallitusohjelman mukaan Suomen kansalaisuuden edellytyksenä on onnistunut kotoutuminen. Kansalaisuuskokeen avulla voidaan osaltaan pyrkiä varmistamaan, että kansalaisuuden saaminen perustuu onnistuneeseen kotoutumiseen ja yhteiskuntaan osallistumiseen. Siksi on tärkeää, että kansalaisuuskoe on oikeudenmukainen, selkeä ja kattava.

Tässä luvussa käsitellään sitä, mitä aihealueita kansalaisuuskokeen kysymykset työryhmän näkemyksen mukaan voisivat koskea. Lisäksi luvussa kerrotaan, millä eri tavoilla kotoutumista voitaisiin testata sekä minkälaisia toteuttamistapoja kokeelle voisi olla (tehtävätyypit). Lisäksi tarkastellaan sitä, mikä olisi kansalaisuuskokeen kieli.

Luvussa käsitellään myös sitä, miten vaatimus mahdollisesti voitaisiin täyttää osoittamalla yhteiskuntatieto muulla tavoin (rinnastusmahdollisuus) sekä missä tapauksissa vaatimuksesta voitaisiin poiketa tai vapauttaa (poikkeamisperusteet). Lopuksi tarkastellaan kansalaisuuskokeen suhdetta kielitaitoedellytykseen ja erilaisia vaihtoehtoja sille, miten Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin lisättäisiin vaatimus hyväksyttävästi suoritetusta kansalaisuuskokeesta.

4.1 Pohdintoja kansalaisuuskokeen sisällöstä

Kotoutumisen päämääränä on, että maahanmuuttaja tuntee olevansa yhteiskunnan aktiivinen ja täysivaltainen jäsen sekä omaksuu yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Kansalaisuuskoe on tarkoitettu varmistamaan hakijan kotoutuminen mittaamalla hakijan tietämystä yhteiskunnasta, laeista ja sääntöjen noudattamisesta sekä arvoista. Olisi tarkoituksenmukaista, että kansalaisuuskoe toimisi loogisena jatkumona monikielisessä yhteiskuntaorientaatiossa, kotoutumiskoulutuksessa ja muissa maahanmuuttajien suorittamissa koulutusmuodoissa annettavalle yhteiskuntatiedolle.

Työryhmä piti keskeisenä sitä, että kansalaisuutta hakeva tietää, miten yhteiskunta toimii, mikä oikeusvaltio on ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia täällä asuvilla on, ja että hän tuntee yleisellä tasolla tärkeimpien viranomaisten roolit. Tärkeänä pidettiin

myös yhteiskunnassa vallitsevien arvojen ja asenteiden tuntemista sekä yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Työryhmä piti olennaisena sitä, että kansalaisuuden saaja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä sitoutuu noudattamaan Suomen yhteiskunnan lainsäädäntöä eikä uhkaa yhteiskunnan turvallisuutta. Myös sitoutumista kielitaidon hankkimiseen pidettiin olennaisena.

Työryhmän näkemyksen mukaan kokeessa tulisi kysyä sitä, mitä halutaan aidosti mitata. Kansalaisuuskokeessa ei tulisi olla ”nippelikysymyksiä”, vaan siinä pitäisi olla sellaisia kysymyksiä, jotka mittaavat laajemmin osaamista ja ymmärrystä siitä, miten asiat Suomessa toimivat, miksi toimitaan tietyllä tavalla tai miksi laissa on tiettyjä asioita. Kysymysten tulisi olla sellaisia, joiden voidaan katsoa kuuluvan yleissivistykseen. Työryhmässä esitettiin näkemys, että kansalaisuuskokeen yhtenä tavoitteena tulisi olla pyrkimys motivoida ulkomaalaisia perehtymään suomalaiseen yhteiskuntaan. Kysymyksillä voisi olla ohjaava ja kannustava merkitys maahanmuuttajille, jotta he seuraisivat enemmän suomalaista yhteiskuntaa ja uutisia sen lisäksi, että he seuraavat omakielisiä medioita ja muiden maiden uutisia.

Työryhmä tunnisti seuraavia aihealueita, joista kansalaisuuskokeessa tulisi olla kysymyksiä:

- Perus- ja ihmisoikeudet. Kotoutuneen tulee tietää, että kaikki ovat yhteiskunnassa yhdenvertaisia ja ketään ei saa syrjiä iän, sukupuolen, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kotoutuneen tulee myös tietää suomalaisesta tasa-arvosta ja naisten oikeuksista perheessä, julkisella paikalla ja työelämässä. Yhteiskunta suojelee vähemmistöjä (mukaan lukien sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt) ja heikossa asemassa olevia, muun muassa lapsia.
- Yhteiskuntatietous. Kotoutuneen ihmisen pitää olla yhteiskuntaan perehtynyt ja tietää, miten yhteiskunta toimii. Aihealue sisältäisi kysymyksiä seuraavista asioista: demokratia, poliittinen järjestelmä, vaikutusmahdollisuudet, kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet, oikeusvaltio, lainsäädäntö ja tärkeimpien viranomaisten roolit.
- Historia ja maantiede. Työryhmä katsoi, että kotoutuneen henkilön tulee tietää yleisellä tasolla tärkeimpiä seikkoja Suomen historiasta ja maantieteestä. Kysymykset voivat liittyä yhteiskunnan kehittymiseen, itsenäistymiseen, sotiin, merkittäviin tapahtumiin ja henkilöihin. Aihealueen tunteminen auttaa ymmärtämään, miten suomalainen yhteiskunta on rakentunut ja kehittynyt nykyisen kaltaiseksi. Työryhmä ei kannattanut aihealueisiin liittyviä tarpeettoman yksityiskohtaisia kysymyksiä. Niitä ei pidetä erityisen tärkeinä tässä yhteydessä.

- Arkielämäntieto. Työryhmä piti tärkeänä, että kansalaisuuden hakijalla on perustiedot asumisesta, terveydenhuollosta, työelämästä, verotuksesta, koulutuksesta ja opiskelumahdollisuuksista. Arkielämäntietoihin kuuluisi se, miten toimia sairaustapauksessa sekä vaara- ja hätätilanteessa. Arkielämäntietoihin voisi sisällyttää myös kysymyksiä liikennekulttuurista.
- Tavat ja arvot. Työryhmä piti suomalaisten tapojen ja traditioiden tuntemista yhtenä kotoutumisen osa-alueena. Suomalaisten tapojen ja traditioitten tunteminen rakentaa ja vahvistaa yhteenkuuluvaisuuden tunnetta suomalaiseen yhteiskuntaan ja lisää näin myös yleistä turvallisuudentunnetta. Aiheeseen liittyvät kysymykset voisivat koskea tapakulttuuria, juhlapyyhiä ja näihin liittyviä tapoja ja sitä, miksi tiettyjä juhlia vietetään. Keskeisten perustuslain määrittelemien suomalaisen yhteiskunnan arvojen tunteminen ja omaksuminen nähtiin tärkeänä vaatimuksena. Työryhmä tunnisti sen, että arvoihin perustuvia kysymyksiä voi olla hankalampi laatia ja mitata kuin faktoihin perustuvia kysymyksiä. Vastaanottavan yhteiskunnan arvojen omaksumista ei voida varmuudella todeta kysymysten avulla. Työryhmässä todettiin, että arvoihin liittyviä kysymyksiä olisi kuitenkin mahdollista rakentaa esimerkiksi perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten pohjalta.
- Turvallisuus. Työryhmässä todettiin, että aihealueena turvallisuus on laaja, sillä termiä käytetään useissa asiayhteyksissä esimerkiksi viitattaessa maiden välisiin konflikteihin (sotilaallinen turvallisuus), rikollisuuteen (yhteiskunnan turvallisuus), onnettomuuksiin (vaaratilanteiden ehkäiseminen), työhön (työturvallisuus), elintarvikkeisiin (elintarviketurvallisuus), liikenteeseen (liikenneturvallisuus) tai tietoturvaan (kyberturvallisuus). Kansallista turvallisuutta uhkaavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi terrorismi, vakoilu, vieraan valtion vahingollinen toiminta, hybrdivaikuttaminen, kyberuhat ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat. Kysymykset, jotka liittyvät yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekijöiden tunnistamiseen, voisivat tulla esille edellisten aihealueiden kysymyksissä, jotka liittyvät yksilön velvollisuuksiin (mm. asevelvollisuuteen), perus- ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän toimintaan Suomessa sekä tietoisuuteen poliisin toiminnasta. Yleistä turvallisuutta lisää myös informaatiovaikuttamisen tunnistaminen.

Turvallisuutta koskevan aihealueen käsittelyssä tuotiin esille aiheen suhde kansalaistamisen edellytyksenä olevaan nuhteettomuusedellytykseen. Työryhmässä pohdittiin, tulisiko hakijan nuhteettomuus selvittää ennen kuin hän osallistuu kansalaisuuskokeeseen. Käytännössä tämä olisi hankala toteuttaa, koska nuhteettomuusedellytys tulee täyttää ennen kansalaisuusasian ratkaisemista.

- **Digitaidot.** Työryhmässä nousi esille se, tulisiko yhtenä kansalaisuuskokeen aiheena olla kyky toimia digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Suomi on yksi EU:n voimakkaimmin digitalisoitunut maa ([Suomi EU:n digivertailun ykkössijalle \(valtioneuvosto.fi\)](#)), ja monet julkiset palvelut ovat digitalisoitu ([Suomi.fi](#), [vero.fi](#) sekä [kanta.fi](#) ja muut terveydenhuollon palvelut). Digitaitoja voisi mitata käytännön tilanteita simuloivilla tai todellisilla testeillä tai toiminnoilla, kuten qr-koodin lukeminen tai lomakkeen täyttäminen.

4.2 Kotoutumisen selvittämisen keinoja

4.2.1 Testaustapa

Kansalaisuuskoee on yksi keino selvittää kansalaisuuden hakijan kotoutumista vastaanottavaan yhteiskuntaan. Kansalaistamismenettelyyn voi liittyä myös haastattelu tai kysely. Koe ja kysely voivat olla paperisia tai digitaalisesti toteutettuja. Sekä paperinen että digitaalinen koe ja kysely vaativat hakijalta luku- ja kirjoitustaitoa. Digitaalinen koe vaatii teknistä osaamista ja teknisen tuen järjestämistä. Haastattelussa kansalaisuuden hakija kohdataan henkilökohtaisesti, ja siinä korostuu kuullun ymmärtäminen ja puhuminen.

Kansalaisuuden saamiseen voi liittyä kansalaistamisseremoniaan osallistuminen ja uskollisuusvalan vannominen. Iso-Britannia, Kanada ja Tanska edellyttävät kansalaisuuden saajalta kansalaisuuskokeen lisäksi uskollisuusvakuutusta, jossa luvataan kunnioittaa maan oikeuksia, vapauksia ja lakeja. Itävalta edellyttää kansalaisuuden saajalta vakuutusta siitä, ettei hänestä aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Haastattelussa voidaan kysyä samoja asioita kuin kirjallisessa koemuotoisessa testustavassa. Kysymykset voivat siten koskea maan historiaa, maantiedettä, kulttuuria, yhteiskuntaa, oikeuksia ja velvollisuuksia sekä yhteiskunnan periaatteiden ja arvojen tuntemista.

4.2.2 Tehtävätyypit

Kansalaisuuskokeen tehtävätyypit voivat olla erilaisia. Kokeen kysymykset voivat olla monivalintakysymyksiä, joissa hakijan on valittava oikea vastaus useista vaihtoehtoista, tai oikein/väärin -kysymyksiä. Kokeessa voi olla kirjallisia avoimia kysymyksiä, joihin hakijan on kirjoitettava perusteltuja vastauksia, ja soveltavia kysymyksiä. Kokeessa voi olla myös jokin aineisto, esimerkiksi video tai kuva, jonka pohjalta kysymyksiä esitetään, tai tunnistustehtävä. Norjassa yhteiskuntatestin kysymykset voi saada ääneen luettuna 10 eri kielellä. Jos testin tekee kansalaisuuden saamista varten, tulee se suorittaa norjan kielellä.

Koska kansalaisuuskokeen tarkoituksena on mitata kotoutumista, voi erilaisia lisätaitoja, kuten luku- ja kirjoitustaitoa ja maan kielen osaamista vaativa testimuoto vaikuttaa siihen, miten koe toimii mittausvälineenä. Valitun koemuodon tulisi heijastaa kokelaan niitä taitoja ja tietoja, joita halutaan mitata, ja muut epäolennaiset rajoittavat tekijät eivät saisi vaikuttaa lopputulokseen.

Työryhmä totesi, että kirjallisella kokeella olisi melko helppo mitata tietoja esimerkiksi suomalaisesta historiasta ja yhteiskunnasta. Suullinen koe voisi mahdollistaa paremmin joidenkin asioiden selvittämisen, kuten kansalaisuuden hakijan todellisen suhtautumisen yhteiskunnan arvoihin ja turvallisuuteen. Työryhmä nostaa esille yhtenä harkittavana vaihtoehtona henkilökohtaisen haastattelun, joka voisi olla yksi osa kansalaisuuskoetta. Haastattelu toimisi paremmin luku- ja kirjoitustaidottomien tai heikosti lukevien ja kirjoittavien hakijoiden kohdalla sen lisäksi, että haastattelu mahdollistaisi joidenkin aihealueiden paremman selvittämisen. Haastattelun toteuttaminen vaatisi kuitenkin sekä henkilöstöresursseja (haastattelijat) että tilat, jossa haastattelu suoritettaisiin. Lisäksi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi haastattelun tulisi olla jollain tavalla vakioitu, jotta haastattelijat toimisivat yhdenmukaisesti ja vastaajien vastaukset arvioitaisiin samalla tavalla.

Työryhmän mielestä monivalintakysymykset olisivat useimpien aihealueiden osalta selkein ja helpoin tehtävätyyppi. Lisäksi oikein/väärin -kysymykset voisivat sopia sellaisten tilanteiden selvittämiseen, joissa jollakin tavalla toimiminen on selkeästi oikein tai väärin. Tällaiset tilanteet voivat liittyä arjen eri tilanteisiin, joissa toimiseen on laissa selvät ohjeet (esim. saanko ajaa punaisia päin, saako Suomessa mennä naimisiin 12-vuotiaan kanssa, pitääkö lapsen käydä koulua, pitääkö verot maksaa jne.). Näiden tehtävätyyppien tarkastaminen ja vastausten arvioiminen olisi myös helpompaa kuin avoimiin tai soveltaviin kysymyksiin annettujen vastausten tai haastattelulla selvitetyn osaamisen arviointi.

Työryhmässä korostettiin sitä, että kansalaisuuskokeen testaustavan ja tehtävätyyppien pitäisi olla sopivia sekä vähemmän koulutetuille että korkeasti koulutetuille hakijoille. Työryhmässä todettiin, että osalle kansalaisuuden hakijoista voi digitaalisen kansalaisuuskokeen suorittaminen olla hankalaa tai jopa mahdotonta. Työryhmä kuitenkin piti digitaalisesti toteutettua koetta parhaiten soveltuvana muotona kansalaisuuskokeen suorittamiseen.

Koekysymysten muotoiluun voi saada ideoita olemassa olevista kokeista ja testeistä kuten peruskoulun valtakunnallisista kokeista, yleisestä kielitutkinnosta sekä epävirallisemmista kokeista ja testeistä, joita eri koulutuksissa järjestetään.

4.2.3 Kansalaisuuskokeen kieli

Kansalaisuuskokeen kielivalinnalla on merkitystä. Kokeen kieli vaikuttaa kokeen sisällön laatimiseen sekä kokeen kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Lisäksi kielellä on vaikutusta siihen, mitä kokeella halutaan mitata. Työryhmässä pohdittiin sitä, millä kielellä kansalaisuuskoke olisi hyvä suorittaa, jotta kokeen tarkoitus kotoutumisen mittarina toteutuisi parhaiten. Työryhmä piti tärkeänä sitä, että kokeen aihealueet olisi sisäistetty eikä koetta voisi läpäistä asioiden ulkoa opettelulla.

Kansalaisuuskokeen suorittaminen hakijan omalla kielellä tai sellaisella kielellä, jota hän hyvin ymmärtää, voisi mahdollistaa paremmin kokeen tarkoituksen kotoutumista ja yhteiskuntatietouden omaksumista mittaavana testinä. Kokeen kysymysten laatimisessa ei tarvitsisi huomioida hakijan suomen tai ruotsin kielen osaamisen tasoa, joten koe voisi olla vaativampi kuin suomen tai ruotsin kielellä oleva koe. Kielitaito olisi kansalaisuuden hakemisessa oma erillinen edellytys. Vaikka kielitaitoedellytyksestä poikettaisiin, hakijalta voitaisiin kuitenkin edellyttää omakielisen kansalaisuuskokeen suorittamista. Hakijoiden äidinkieliä on kuitenkin suuri määrä ja kääntäminen on kallista, mikä hankaloittaisi kokeen laatimista, kehittämistä ja koekysymysten päivittämistä.

Jos kansalaisuuskoke ja kielikoe olisivat erillisiä kokeita, voimassa olevan kansalaisuuslain mukaisen kielitaitoedellytyksen täyttävällä hakijalla voisi silti olla vaikeuksia läpäistä B1-tasoiselle kielitaidolle laadittu kansalaisuuskoke. Kielitaitovaatimuksen voi täyttää osoittamalla, että on suorittanut taitotasolla 3 YKI-testissä jonkin Maa-hanmuuttoviraston hyväksymästä kolmesta osataitokombinaatiosta. Osataitokombinaatiot sisältävät aina kaksi osakoetta, joista toinen edustaa suullista ja toinen kirjallista kielitaitoa. Hyväksytyt osataitokombinaatiot ovat puhe ja kirjoittaminen, puhe ja tekstin ymmärtäminen, kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen. Siten

suorittamalla taitotasolla 3 minkä tahansa Maahanmuuttoviraston hyväksymän osataitokombinaation voi osoittaa kansalaisuuslaissa säädetyn tyydyttävän suullisen ja kirjallisen taidon.

Jos kansalaisuuskoee olisi suomen tai ruotsin kielellä, se edellyttäisi hakijalta suomen tai ruotsin kielen taitoa ja toimisi käytännössä samalla kielikokeena. Kirjallinen koe vaatii erityistä osaamista, sillä esimerkiksi monivalintakysymykset edellyttävät, että hakija lukee kysymykset ja valitsee oikean vastauksen vaihtoehtoluettelosta. Suullinen koe ei edellyttäisi lukemista ja kirjoittamista. Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa kansalaistamisen edellytyksenä oleva kielitaitovaatimus vastaa tasoa B1. Tällä tasolla suomen- tai ruotsinkielisen kansalaisuuskokeen kysymysten laatiminen ja kansalaisuuskokeen kehittäminen voi kuitenkin olla hankalaa, sillä kysymykset eivät kielellisesti saa olla liian vaikeita. Lisäksi kysymysten laatijoiden tulee olla kielitaitotasojen ammattilaisia tai kysymykset tulee laatia yhteistyössä kielitaitotason ammattilaisten kanssa. Jos kielitaitotasoa ei oteta huomioon, saattaa seurauksena olla se, että kansalaisuuskokeen suorittaminen vaatii B1-tasoa korkeamman kielen osaamistason.

Työryhmä katsoi, että kansalaisuuskokeen kysymysten laatimisessa kielitaidon osaamistason tulisi olla määritelty eikä se saisi ylittää kansalaistamisvaiheessa edellytettävää kielitaidon tasoa.

Useissa maissa kielikoe ja kansalaisuuskoee ovat erillisiä menettelyitä ja kansalaisuuskoee suoritetaan maan virallisella kielellä. Kansalaisuuskokeen läpäisyyn vaaditaan yleensä ainakin B1-tasoinen kielitaito. Virossa vaaditaan B2-tasoinen kielitaito, mutta kokeessa saa käyttää apuna sanakirjaa. Liettuassa kielikoe on läpäistävä ennen kuin voi osallista kansalaisuuskokeeseen. (EMN: Ad-Hoc Query on 2024.5 Citizenship tests as part of naturalisation process)

Norjassa yhteiskuntaorientaatio on pakollinen osa kotoutumisohjelmaa ja osallistujien on suoritettava lisäksi yhteiskuntaorientaation loppukoe (avsluttende prøve). Tämän yhteiskuntatestin voi suorittaa 23:lla eri kielellä. Testi suoritetaan sekä pysyvän oleskeluluvan että kansalaisuuden hakemista varten. Kansalaisuuden saamista varten testi tulee kuitenkin tehdä norjan kielellä. Norjan kielellä suoritettulla yhteiskuntatestillä voi korvata kansalaisuuskokeen. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165397/TEM_2024_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y ja <https://prove.hkdir.no/en/social-studies-test/read-about-the-test-social-studies>)

4.3 Rinnastamismahdollisuus

Kansalaisuuskoetta käyttävissä maissa on yleistä, että testin suorittamista ei vaadita, mikäli hakija on kohdemaassa lukenut yhteiskuntaoppia peruskoulussa tai toisen asteen oppilaitoksessa ja osoittaa tämän kurssitodistuksella tai päättötodistuksella. Vaatimuksesta poiketaan myös yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettujen yhteiskuntaopintojen perusteella.

Myös kansalaisuuslain mukaan edellytettävä kielitaito voidaan osoittaa suomen tai ruotsin kielen testaamiseen tarkoitettujen yleisen kielitutkinnon ja valtiohallinnon kielitutkinnon sijaan muilla suoritetuilla koulutuksilla ja oppimäärillä (perusopetuksen ja lukion oppimäärä, ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto, yliopisto-opintoihin liittyvä kypsyyskoe ja ns. virkamiessuomen/-ruotsin suorittaminen).

Työryhmä totesi, että perusopetukseen ja lukion oppimäärään sisältyy samoja asioita, joita tulisi sisällyttää kansalaisuuskokeen kysymysten aihealueiksi. Myös kaikissa ammatillisissa perustutkinnoissa on pakollisina tutkinnon osina yhteiskunta- ja työelämäosaamiseen liittyviä asioita. Jos yhteiskuntaosaaminen voitaisiin osoittaa jo suoritetulla koulutuksella, osa hakijoista jäisi pois kansalaisuuskokeesta, mikä osaltaan helpottaisi muiden pääsyä kokeeseen. Kokeeseen osallistuminen aiheuttaa myös kustannuksia ja viivästyttää kansalaisuuden saamista. Toisaalta todettiin, että jos hakijalla on jo kokeen vaatima osaaminen ja tieto, miksei hän menisi kokeeseen osoittamaan tätä. Työryhmässä esitettiin näkemys, että suoritettuja opintoja saateen käyttää vain kielitaidon osoittamiseen ja/tai kansalaisuuskokeen sijaan ilman, että koulutusmuoto olisi muuten sopiva tai tarkoituksenmukainen hakijalle.

Jos kansalaisuuskokeen voisi korvata jollain koulutuksella, tulisi listan koulutuksista olla tyhjentävä. Lisäksi tulisi harkita, riittääkö pelkästään se, että on suorittanut rinnastettavat opinnot vai tulisiko vaatia jokin taso, kuten tietty arvosana opintojen suorittamisesta.

Työryhmässä pidettiin tavoiteltavana, että kansalaisuuskokeen voisi korvata jonkin tasoisella koulutuksella, kunhan vain rinnastamismahdollisuus olisi selkeästi rajattu.

4.4 Poikkeamismahdollisuus

Kansalaisuuskokeen tarkoitus on mitata kotoutumista ja kansalaistettävien perehtyneisyyttä Suomeen. Työryhmässä pohdittiin, missä tapauksissa vaatimuksesta voitaisiin poiketa tai vapauttaa. Asiaa tarkasteltiin siitä näkökulmasta, ketä edellytys koskisi (vertailukohtana kansalaisuuslain mukainen kielitaitoedellytys, joka koskee kaikkia 15 vuotta täyttäneitä) ja voisivatko poikkeusperusteet olla samoja kuin kansalaisuuslain kielitaitovaatimuksen osalta. Esitettiin myös näkemys, voiko kotoutumisvaatimuksesta ylipäättään poiketa.

Kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa seuraavilla perusteilla:

- työn perusteella (Suomessa olevan työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa)
- iän ja pakolaistaustan perusteella (hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja pakolainen)
- iän perusteella (muu kuin pakolaistaustainen 65-vuotias tai sitä vanhempi hakija, joka hallitsee suomen/ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin)
- luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella (luku- ja kirjoitustaidoton hakija, joka hallitsee suomen/ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin)
- terveydentilan tai aisti- tai puhevamman perusteella.

Työryhmän näkemyksen mukaan kansalaisuuskokeen hyväksytyt suorittaminen voisi koskea 18–64-vuotiaita. Perusteena esitettiin, että alle 18-vuotias käy pääsääntöisesti vielä koulua (ja oppii siellä aihealueisiin kuuluvia asioita) ja 65 vuotta täyttänyt ei ole enää ole aktiivinen työmarkkinoilla. Kansalaisuuskokeen suorittamista voitaisiin vaatia myös sellaiselta 17 vuotta täyttäneeltä, joka ei olisi käynyt peruskoulua. Kansalaisuuslaissa 65-vuotiaalta edellytettävän kielitaidon taso voi asettaa esteen kokeen suorittamiselle. Joko 65 vuotta täyttäneeltä ei edellytetä kielitaitoa lainkaan tai riittää, että hän hallitsee suomen/ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet. Vapaaehtoisesti kansalaisuuskokeeseen voisivat osallistua kaikki.

Terveydentila on yleinen peruste kokeesta vapautumiselle useissa maissa, joissa kansalaisuuskoee on käytössä. Esimerkiksi Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Yhdysvalloissa, Itävallassa ja Tanskassa kokeesta voi saada vapautuksen aistivamman tai pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen terveydentilan aleneman perusteella. Poikkeusperusteen syy tulee selvittää lääkärintodistuksella. Työryhmä totesi, että

jonkinlainen poikkeus terveydentilan perusteella voisi olla perusteltu. Terveystilasta tulisi esittää lääkärin antama selvitys, josta ilmenisi, miten terveydentila estää kokeeseen osallistumisen.

Luku- ja kirjoitustaidottomien tai heikon luku- ja kirjoitustaidon omaavien hakijoiden osalta nousi vaihtoehtoina suullinen koe tai vapautus kokeesta. Pohdittiin myös tulkin käytön mahdollisuutta. Tämän vaihtoehdon kohdalla nousi esiin kysymys siitä, kuka vastaa tulkkauskustannuksista. Jos hakija itse vastaa niistä, niin vähävaraisemmat hakijat voivat olla heikommissa asemassa kuin sellaiset hakijat, joilla on varaa maksaa tulkkauskustannus. Tulkin käyttämisessä nähtiin ongelmana myös se, miten varmistutaan siitä, ettei tulkki avusta hakijaa vastauksissa. Lisäksi harvinaisimmassa kielissä pätevän tulkin saaminen voi osoittautua hankalaksi. Työryhmän enemmistön käsityksenä oli se, että koe tulisi pystyä tekemään sekä kirjallisesti että suullisesti, jos tarkoituksena ei ole samalla mitata lukutaitoa tai kielitaitoa.

Työryhmässä esitettiin mahdollisina poikkeusperusteina myös muilla tavoin säävytetty kotoutuminen. Esimerkiksi Pohjoismaan kansalaiset voisivat olla sellainen ryhmä, jolta ei edellyttäisi kansalaisuuskokeen suorittamista. Yhtenä ryhmänä voisivat olla myös hakijat, joilla on suomalainen puoliso, jonka kanssa hakija on viettänyt tietyn vuosimäärän yhteiselämää.

Työryhmässä tuotiin esille se, että poikkeuspyynnöt ylipäättään työllistävät ja niihin liittyy harkintaa. Poikkeusperusteisiin liittyvä selvittely vaatii usein lisätietojen pyytämistä ja luonnollisen henkilön suorittamaa harkintaa siitä, hyväksytäänkö peruste poikkeamiselle vai ei. Poikkeusperusteiden käsittelyssä ei voida hyödyntää automaatiota, jota muuten hyödynnetään kansalaisuushakemusmenettelyn sujuvoittamiseksi. Lisäksi poikkeusperusteen esittäminen sekä kielitaitoedellytyksestä että kansalaisuuskokeesta johtaa kahden poikkeamisjärjestelmän hallinnointiin. Esitettiin, että mieluummin mahdollistettaisiin kokeen suorittaminen erityisjärjestelyin (esimerkiksi antamalla lisäaikaa heikon luku- ja kirjoitustaidon omaaville) kuin laaja poikkeamismahdollisuus vaatimuksesta.

4.5 Kansalaisuuskokeen suhde kielitaitoedellytykseen

Suomen kansalaisuuslaissa säädetään siitä, millä edellytyksillä maahanmuuttaja voi saada Suomen kansalaisuuden hakemuksesta. Nykyisessä kansalaisuuslain 13 §:ssä on lueteltu kansalaistamisen yleiset edellytykset. Yhtenä edellytyksenä on kielitaitoedellytys. Kansalaisuuslakiin tehtävillä muutoksilla voitaisiin kansalaisuuskokeen avulla mitattava kotoutuminen lisätä kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin.

Seuraavassa esitetään erilaisia vaihtoehtoja siihen, mikä voisi yhteiskuntaosaamista mittaavan kansalaisuuskokeen suhde kansalaistamisen edellytyksenä olevaan kielitaitoon.

4.5.1 Vaihtoehto a: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen lisäksi

Lakiin voitaisiin lisätä uusi kansalaistamisen edellytys, yhteiskuntaosaaminen. Kielitaitovaatimus säilyisi edelleen omana edellytyksenä. Tässä vaihtoehdossa hakijan tulisi osoittaa selvitys sekä kielitaidosta että yhteiskuntaosaamisesta.

Vaihtoehtoa puoltavat seikat:

- Kansalaisuuskokeen suorittamiskielellä ei tässä vaihtoehdossa olisi niin suurta merkitystä, koska vaatimus suomen tai ruotsin kielen tyydyttävästä suullisesta ja kirjallisesta taidosta tai näiden sijasta vastaavan tasoisesta suomalaisesta tai suomenruotsalaisesta viittomakielen taidosta olisi edelleen oma edellytys ja osoitettava sitä koskevalla selvityksellä. Vaihtoehto mahdollistaisi, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, myös muun kuin suomen- tai ruotsinkielisen kansalaisuuskokeen.
- Maahanmuuttovirastolla on kielitaitoedellytyksen täyttymisen selvittämisestä ja harkinnasta saatua soveltamiskokemusta, jota olisi mahdollista hyödyntää uuden edellytyksen täyttymisen tutkimisessa.
- Monikielisen kansalaisuuskokeen kautta voitaisiin varmistua siitä, että osallistujat todella ymmärtävät, mitä heiltä kysytään yhteiskuntakokeessa, mikä olisi myös suomalaisen yhteiskunnan edun mukaista.
- Monikielisessä kansalaisuuskokeessa kysymykset esitettäisiin kielellä, joka on mahdollisimman monen ymmärrettävissä mahdollisimman hyvin eli ideaalitulanteessa osallistujan äidinkielellä. Käytännön syistä kokeen ja kysymysten kieli täytyy varmasti kuitenkin rajata muutamaan suurimpaan maahanmuuttajakieleen (suomen ja ruotsin lisäksi).

- Huomattava osa kansalaisuuskokeen sisällöstä on väistämättä suhteellisen haastavaa ja abstraktiakin, joten testin kielellinen vaativuus saattaa joissain kohti ylittää nykyisen kielitaitovaatimuksen (B1). Monikielinen koe toisi helpotusta myös tähän.
- Koe sisältäisi todennäköisesti rajallisen määrän kysymyksiä, jotka voitaisiin valita kysymyspankista tietyllä perusteella. Pankkia täydennettäisiin ajan mittaan hallitusti, ja siten käännöstyötä olisi vain rajallisesti. Jos kansalaisuuskokeessa olisi käytössä monivalintatehtävät, suorittaja ei tuottaisi puhuen tai kirjoittaen mitään, jolloin vain kokeen kysymykset ja vastausvaihtoehdot olisi käännettävä eri kielille.
- Jos kansalaisuuskoe ja kielitesti pidetään erillisinä kokeina, kokeiden järjestäjiä on todennäköisesti helpompaa löytää ja ne voivat olla eri tahoja. Lisäksi kansalaisuuskokeen sisällön suunnittelu on luultavasti helpompaa, kun kielitaidon arviointia ja siihen liittyviä vaatimuksia ei tarvitse ottaa huomioon kansalaisuuskokeessa.

Vaihtoehtoa haastavat seikat:

- Kansalaisuushakemusten käsittely saattaa hidastua ja monimutkaistua uuden edellytyksen täyttymisen selvittämisen takia etenkin, jos poikkeamismahdollisuus on laaja ja rinnastamismahdollisuutta ei rajata tarkasti ja jos tietoa suorituksesta ei voi saada rekisteritarkistuksen kautta.
- Kyseeseen saattaisi tulla samojen poikkeusperusteiden esittäminen (esimerkiksi sama terveydellinen syy, johon vedotaan poikkeamisperusteena kielitaito- ja yhteiskuntaosaamisvaatimuksen kohdalla) ja harkinta kahden edellytyksen kohdalla.
- Monikielisen kansalaisuuskokeen kysymysten kääntäminen aiheuttaa kustannuksia, ja eri kieliversioiden ylläpitäminen vaatii huolehtimista siitä, että kaikki kieliversiot olisivat käytössä samanaikaisesti. Lisäksi tulisi valita ne kielet, joille koe käännetään. Kielten valinta ei saisi asettaa hakijoita eri asemaan kokeen suorittamisessa. Erilaiset kansalaisuuskokeen kieliversiot voivat heikentää digitaalisen koemuodon käyttämistä.
- Osa hakijoista ei välttämättä selviytyisi omakielisestäkään kansalaisuuskokeesta, jos lukutaito on omalla äidinkielellä heikko.

4.5.2 Vaihtoehto b: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen sijaan

Nykyinen kielitaitovaatimus kansalaistamisen omana edellytyksenä poistuisi laista. Tilalle tulisi edellytys yhteiskuntaosaamisesta. Kansalaisuuskoet tulisi suorittaa suomen tai ruotsin kielellä. Tässä vaihtoehdossa kielitaito mitattaisiin implisiittisesti yhteiskuntaosaamista koskevan kansalaisuuskokeen suorittamisella.

Vaihtoehtoa puoltavat seikat:

- Tässä vaihtoehdossa kokeen kieleksi valikoituisi suomi tai ruotsi. Kotoutumisen yhtenä osa-alueena on vastaanottavan maan kielen ymmärtäminen ja sen käyttäminen.
- Suomen kansalaistamisen edellytykset eivät lisääntyisi määrällisesti.
- Kielitaidon osoittaminen ei olisi erikseen tarpeen kansalaistamisvaiheessa, koska maahanmuuttajalla tulisi olla jo sellainen kielitaito, jolla kansalaisuuskokeen kykenee suorittamaan. Kielitaitoedellytyksen poisjääminen olisi johdonmukaista maahanmuuttajia koskevien eri lakien sisältämiin kielitaitovaatimuksiin nähden. Uudessa kotoutumislaissa säädetään kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksesta. Kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso on eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla B1. Taso on sama kuin nykyisessä kansalaisuuslaissa on kielitaitovaatimuksen tasona. Pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytyksiä ollaan myös muuttamassa, ja yhdeksi edellytykseksi olisi tulossa kielitaitovaatimus.

Vaihtoehtoa haastavat seikat:

- Vaihtoehdossa ei ole erillistä varmistusta siihen, että Suomen kansalaisuuden hakijalla on tietty taitotaso kielitaidon eri osa-alueilla. Kahden hyvin erilaisen osaamisalueen, kielitaidon ja yhteiskuntatietouden osaamisen arvioinnin yhdistäminen on haastavaa. Kielitaitoa voidaan arvioida taitotasoina, ja arvioinnin pohjaksi on kehitetty kansainvälisestikin käytössä olevia tasokuvauksia, erityisesti eurooppalainen kielten viitekehys.
- Yhteiskuntatietoa ei voi arvioida taitotasoina, tai ainakaan siihen ei tiettävästi ole kehitetty käyttökelpoista taitoasteikkoa, koska yhteiskuntatiedon kokeessa on kyse sisältöalueen (ei taidon) arvioinnista. Näitä lähtökohdilta kahta erilaista osaamisaluetta ei voi yhdistää toisiinsa samoissa tehtävissä niin, että tuloksena olisi perusteltu yhteistulos sekä kielitaidosta että yhteiskuntatiedon hallinnasta.

- Osallistujan kielitaitoa ei voida arvioida niin laajasti ja tarkasti kuin olisi tarpeen.
- Yleensä kirjallisena suoritettava monivalintakysymyksistä koostuva kansalaisuuskoe ei mittaa osallistujan taitoa käyttää ja tuottaa kieltä (puhuminen ja kirjoittaminen sekä kuullun ymmärtäminen). Monivalintakokeella ei voi mitata kielen käyttötaitoa.
- Kokeessa tarvittava sanasto ei olisi kovin laajaa, joten sillä ei voi mitata perusteellisesti arkipäivän kielenkäyttöä.
- Kielitaidon osaamisen taso voi asettaa rajoituksia kokeen kysymysten laatimiseen ja kokeen kehittämiseen. Kansalaisuuskokeen kielen tulisi olla helppo ja selkeä.
- Jos kielitaito on heikko, kokeen suorittamiseen voidaan vaatia enemmän erityisjärjestelyjä.

4.5.3 Vaihtoehto c: uusi yhdistetty kielitaito- ja kansalaisuuskoe

Lakiin tulisi uusi edellytys, jossa olisi yhdistettynä kielitaito ja yhteiskuntaosaaminen. Kielitaitoedellytys ei olisi enää oma edellytyksensä. Koe olisi kaksiosainen, ja siinä olisi kielitaitoa ja yhteiskuntatietoutta mittaavat osat. Kielitaidon taso (EVK B1) olisi sama kuin nykyisessä laissa. Edellytyksen täyttyminen vaatisi koko kokeen suorittamista.

Vaihtoehtoa puoltavat seikat:

- Yhdellä kokeella mitattaisiin samalla sekä hakijan kielitaito että yhteiskuntaosaaminen.
- Kaikki osoittaisivat edellytyksen täyttymisen samalla tavalla, todistuksella kokeen läpäisemisestä.

Vaihtoehtoa haastavat seikat:

- Uusi koe kaventaisi mahdollisuuksia siihen rinnastuville suorituksille.
- Edellytyksen kaksiosaisuus voisi hankaloittaa poikkeamisen selvittämistä, jos hakija pystyy täyttämään edellytyksen vain osittain.
- Vaihtoehto vaatisi uudentyyppisen kokeen, joka olisi vain kansalaisuuden hakemista varten. Jo olemassa olevien koejärjestelyjen hyödyntäminen jäisi vähäiseksi.

- Jos kokeen kielitaitoa koskeva osa koostuisi kielitaidon eri osa-alueista (puhuminen, puheen ymmärtäminen, kirjoittaminen, tekstin ymmärtäminen) ja sen läpäisy edellyttäisi näiden kaikkien osa-alueiden läpäisyä, kielitaitovaatimus olisi vaativampi kuin nykyisessä laissa. Voimassa oleva laki ei edellytä, että hakija on läpäissyt YKI-testissä kaikki kielitaidon osa-alueet tasolla 3.
- Miten arvioitaisiin edellytyksen täyttymistä, jos vain osa osista on suoritettu hyväksyttävästi?
- Vaihtoehto voisi mutkistaa arvioinnin kokonaisuutta sekä periaatteellisella että käytännön tasolla. Mikä rooli kansalaisuuskokeella olisi kokonaisuudessa, ja millainen tulos eri osa-alueilla tai osakokeissa riittäisi hyväksyttävään tulokseen?
- Suomen- ja ruotsinkielinen kansalaisuustesti voisi sisältönsä puolesta olla väistämättä joissain kohdin kielellisesti vaativampi kuin kansalaisuuteen vaadittavan kielitaidon taso.
- Jos kansalaisuuskoee ja YKI-kielitestit yhdistettäisiin, tutkintojen järjestäjille aiheutuisi lisää työtä ja kokeen suoritus aika pitenisentisestään. Lisäksi tarvittaisiin lisää valvojia ja tiloja.

5 Kansalaisuuskokeen suorittaminen

Tässä luvussa käsitellään kansalaisuuskokeen toimeenpanemiseen liittyviä käytännön järjestelyjä. Näihin sisältyy kokeen pitämiseen tarvittavat asianmukaiset tilat, koekertojen tiheys ja kokeen valvonta. Kokeen toteuttamisessa voisi olla mukana toinen viranomaistaho tai yksityinen palveluntuottaja. Luvussa tarkastellaan, miten kokeeseen osallistujan henkilöllisyys varmistettaisiin ja millä tavoin estetäisiin vilppi koetilanteessa. Luvussa käsitellään myös sitä, miten koe voitaisiin toteuttaa mukautuksin tietyissä olosuhteissa (erityisjärjestelyt niitä tarvitseville). Lisäksi pohditaan sitä, tulisiko kokeeseen voida valmistautua (materiaali, kurssit) ja olisivatko koe ja koemateriaali maksullisia.

5.1 Kansalaisuuskokeen toteuttamiseen liittyvät käytännön järjestelyt

5.1.1 Kuinka moni suorittaa kansalaisuuskokeen

Kansalaisuuskokeen käytännön toteutuksen kannalta on keskeistä, kuinka moni henkilö tulee suorittamaan kokeen vuosittain. Työryhmä katsoi, että kansalaisuuskokeen hyväksytty suorittaminen voisi koskea 18–64-vuotiaita kansalaisuuden hakijoita. Alla olevasta taulukosta näkyy vuosien 2020–2023 ja vuoden 2024 tammi–maaliskuun Suomen kansalaisuuden hakijamäärät. Taulukossa on erikseen huomioitu sellaiset hakijat, joiden iän perusteella tulisi suorittaa kansalaisuuskoee hyväksytysti kansalaistamisen edellytyksenä. Vuoden 2023 ennätyksellisen korkea hakijamäärä johtuu osaksi hallitusohjelmaan kirjatusta kansalaisuuslakia koskevista uudistuksista ja tiukennuksista, muun muassa asumisajan nostosta kahdeksaan vuoteen.

Taulukko 1.

Vuosi	2020	2021	2022	2023	1–3/2024
18–64-v. hakijat	7 601	9 301	8 088	11 700	2 614
Kaikki hakijat	11 569	14 366	12 915	18 296	3 875
18–64-v. päätöksen saaneet	5 796	4 748	7 382	8 685	2 270

Arvio kansalaisuuskokeen suorittajista olisi noin 5 000–10 000 välillä vuosittain, vaikka edellytyksestä olisi mahdollista poiketa joissain tapauksessa ja vaikka edellytyksen täyttämiseen hyväksyttäisiin rinnasteisia suorituksia. Arvioon vaikuttaa sekin, onko koe samalla kielitaitoa mittaava vai erillinen yhteiskuntatietoutta mittaava koe. Lisäksi osallistujamääriin vaikuttaa, onko mukana kokeen uusijoita ja kuinka kauan kansalaisuuskoee on voimassa. On myös vaikea ennakoida, miten kokeeseen osallistuminen jakaantuisi maantieteellisesti eri puolille maata.

5.1.2 Kokeen suorituspaikat ja -tilat sekä koekertojen tiheys

Kansalaisuuskoee voisi olla osa kansalaistamismenettelyä, jolloin se suoritettaisiin esimerkiksi kansalaisuushakemuksen jättämisen yhteydessä. Silloin suorituspaikoiksi tulisivat Maahanmuuttoviraston yhdeksän palvelupistettä (Helsinki, Lahti, Tampere, Raisio, Lappeenranta, Vaasa, Kuopio, Oulu, Rovaniemi) sekä 6–7 viikon välein toimiva palvelu Ahvenanmaalla. Työryhmässä tuotiin esille, että kansalaisuuskokeen suorittaminen hakemuksen vireillepanon yhteydessä lisäisi henkilökohtaista palvelutarvetta ja laajentaisi palvelun sisältöä kokeeseen liittyvillä toimenpiteillä. Tämä vaihtoehto sopisi huonosti Maahanmuuttoviraston tavoitteeseen vähentää henkilökohtaista palvelutarvetta asioiden vireillepanossa. Asiointitarpeen lisääminen myös pidentäisi odotusaikaa asiointikäynnin saamiselle.

Toisena vaihtoehtona nousi esiin etukäteen suoritettava kansalaisuuskoee, jonka suorittamisesta esitettäisiin selvitys kansalaisuuden hakemisen yhteydessä. Tämän vaihtoehdon toimeenpanossa keskeinen kysymys on se, millä paikkakunnilla, missä tiloissa ja kuinka monta kertaa kokeen voisi suorittaa. Mallia erilaisista ratkaisuista voi saada Opetushallituksen hallinnoimista yleisistä kielitutkinnoista sekä korkeakoulujen valintakokeista.

YKI-testiin voi osallistua 34 paikkakunnalla eri puolilla Suomea. Kullakin paikkakunnalla on yksi tai useampi testin järjestäjä, joka voi olla esimerkiksi kansanopisto, aikuislukio, ammattikorkeakoulu tai ammattikoulu. Vuonna 2024 on seitsemän tutkintopäivää suomen kielelle ja viisi ruotsin kielelle.

Korkeakoulut järjestävät yhteisvalintoja vuoden aikana kolme kertaa, kahdesti keväällä ja kerran syksyllä. Helsingin yliopisto järjestää vuonna 2024 suurimman osan kirjallisista valintakokeistaan Messukeskuksessa. Osallistuja voi mennä valintakokeeseen vain sillä paikkakunnalla, jonka hän on hakulomakkeella valinnut koepaikaksi.

Ammattikorkeakouluilla on yhteinen digitaalinen valintakoe, jonka hakija suorittaa omalla tietokoneellaan. Valintakokeet järjestetään keväisin touko–kesäkuussa. Hakija voi valita itselleen sopivan ajankohdan ja paikan pääsykokeen suorittamiselle.

Opetushallitus on ulkoistanut kielitutkintojen järjestämisen tekemällä määräaikaista sopimuksia kielitutkintojen järjestämisestä (laki yleisistä kielitutkinnoista 4 § 1 mom.). Sopimuksia voidaan tehdä korkeakoulujen, valtion virastojen ja laitosten kanssa ja sellaisten koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten ylläpitäjien kanssa, joilla on joko perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu opetuksen järjestämislupa tai lukiolaissa (629/1998) tarkoitettu koulutuksen järjestämislupa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettu tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa taikka vapaasta sivistystyötä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettu oppilaitoksen ylläpitämislupa. Sopimuksia voidaan tehdä myös perusopetuksen järjestäjänä olevan kunnan tai kuntayhtymän sekä tarvittaessa muiden sellaisten rekisteröityjen yhteisöjen tai säätiöiden kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus.

Sopimuksia tehtäessä on otettava huomioon, että tutkintotilaisuuksia on tarjolla alueellisesti riittävä määrä. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että järjestäjän käytettävissä on tutkintojen järjestämisen edellyttämä henkilöstö, tilat ja laitteet. Tutkintojen järjestäjät laskuttavat Opetushallitusta sopimukseen perustuen. Sopimus voidaan purkaa, jos tutkinnon järjestäjä laiminlyö sopimuksen mukaisia tehtäviään.

Useissa kansalaisuuskoetta järjestävissä maissa koepaikkana hyödynnetään tiloja, joissa järjestetään kotoutumiskoulutusta ja kielikoulutusta. Saksassa suurin osa kansalaisuuskokeen tutkintokeskuksista on liittovaltion viraston hyväksymiä kotoutumiskoulutuksen tarjoajia. Tanskassa koe järjestetään eri puolilla maata sijaitsevilla kielikeskuksissa kaksi kertaa vuodessa (kevällä ja syksyllä) ja Isossa-Britanniassa kokeen voi suorittaa yli 30 koekeskuksessa eri puolilla maata.

Työryhmässä pohdittiin myös sitä, voisiko kansalaisuuskokeen järjestää yleisen kielikokeen yhteydessä, jolloin voitaisiin hyödyntää samoja koejärjestelyjä. Haasteena tässä vaihtoehdossa nähtiin koeajan pitkittyminen. Kielikokeen neljän osakokeen suorittaminen on jo nykyisellään rankka keskittymistä vaativa suoritus kokeeseen osallistujalle. Perus- ja keskitason yleinen kielikoe kestää viisi tuntia ja ylimmän tason koe kuusi tuntia. Kansalaisuuskokeen suorittamiseen menevä aika, jos kokeen tehtävämuotona on monivalintakoe, olisi arviolta 45–60 minuutin välillä. Tämä vastaa kokeeseen käytettävää aikaa maissa, joissa kansalaisuuskoee on käytössä. Siten kielikokeen ja kansalaisuuskokeen suorittamiseen kuluisi yhteensä 6–7 tuntia.

Yleisen kielikokeen kaikki neljä osiota tulee suorittaa yhdellä kertaa. Vaihtoehdon osalta jatkokehittäväksi jää se, voisiko kansalaisuuskokeen suorittaa erillisenä vai olisiko sekin yksi osa yleistä kielikoetta.

Jos kansalaisuuskoee olisi digitaalinen, se edellyttäisi hakijalta omaa tietokonetta tai vastaavaa laitetta tai pääsyä tietokoneelle, laitteen tiettyä suorituskyykyä, internet-yhteyttä ja kaistanleveyttä. Koetta hallinnoivan tahon tulisi varmistaa, että kaikissa koepaikoissa olisi riittävän samanlaiset puitteet, jotta tekniset edellytykset kokeen suorittamiselle toteutuisivat mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Yhteyksien ja palvelimien tulisi kestää jopa tuhansien henkilöiden samanaikainen kansalaisuuskokeen suorittaminen.

Mitä useampi koetilaisuus olisi, sitä enemmän tarvittaisiin kokeeseen tarkoitettuja kysymyksiä. On inhimillistä, että tieto kokeen sisällöstä ja koekysymyksistä voisi levitä kokeeseen osallistujilta tuleville osallistujille. Etukäteinen tieto kysyttävistä asioista vaikuttaisi siihen, miten kokeen tarkoitus kansalaisuuden hakijan kotoutumista ja tietämystä mittaavana kokeena toteutuisi.

5.1.3 Työryhmän näkemyksiä

- Kansalaisuuskoee olisi säännöllisin väliajoin useamman kerran vuodessa järjestettävä koee, jonka suorittamiseen tulisi olla mahdollisuus koko maassa.
- Koetilaisuuksien järjestämisessä voisi hyödyntää kunnissa olevia oppilaitosten tiloja (esim. ammatillisia oppilaitoksia, korkeakouluja, kansalaisopistoja ja lukioita).
- Kansalaisuuskokeen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä voisi ulkoistaa, vaikka kokeen hallinnointivastuu olisi jollakin tietyllä taholla. Järjestämisvastuuta koskevassa sopimuksessa tulisi edellyttää, että kokeen järjestäjällä on tarvittavat asianmukaiset tilat, joihin pääsee esteettömästi, ja erityisjärjestelyjen toteuttaminen onnistuu.
- Muutenkin kokeen järjestämisessä voitaisiin hyödyntää sellaisia tahoja, jotka järjestävät koulutuksia ja niihin liittyviä testaustilaisuuksia. Koulutusten järjestäjillä on eri puolilla maata kokeeseen soveltuvien tilojen lisäksi kokemusta kokeiden ja testin järjestämisestä ja valvonnasta. Mahdollisuuksien mukaan voitaisiin hyödyntää myös yksityisiä palveluntarjoajia.

5.2 Väärinkäytösten ehkäiseminen

Väärinkäytöksiä voitaisiin ehkäistä ennen kokeen alkamista tehtävillä toimenpiteillä, kokeen sisällöllä ja koekysymysten asettelulla, kokeen aikaisella valvonnalla ja ennalta ehkäisevällä lainsäädännöllä.

Kokeeseen osallistujan henkilöllisyyden tarkastamisella voidaan vähentää sellaisen vilpin riskiä, jossa kansalaisuuskokeen suorittaisi joku muu henkilö kuin hakemuksen tekijä. Jotta voitaisiin varmistua siitä, että kansalaisuuskokeeseen osallistuja on sama henkilö kuin siihen ilmoittautunut, tulisi osallistujien henkilöllisyys tarkastaa. Henkilöllisyyden toteamiseksi kokeeseen osallistujan olisi esitettävä voimassa oleva ja hyväksyttävä henkilöllisyystodistus.

Yleiseen kielitutkintoon osallistujan tulee todistaa henkilöllisyytensä voimassa olevalla henkilöllisyystodistuksella. Hyväksyttäviä henkilöllisyystodistuksia ovat seuraavat:

- passi
- henkilökortti
- muukalaispassi
- pakolaisen matkustusasiakirja
- Puolustusvoimien sirullinen ja kuvallinen henkilökortti

Kansalaisuuskokeen suorittamista suunnittelevia henkilöitä, joilla ei olisi mitään yllä mainituista henkilöllisyystodistuksista, voidaan olettaa olevan hyvin vähän. Kansalaisuuskokeen suorittaminen tulee ajankohtaiseksi vaiheessa, kun henkilö on jo asunut Suomessa useita vuosia ja tarvinnut henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa useissa maassa oleskelun vaiheissa.

Digitaalisen kokeen lähitoteutuksessa osallistujalle voidaan henkilöllisyyden vahvistamisen lisäksi lähettää yksilöivä QR-koodi tai pin-koodi, jonka avulla omat tiedot tulevat näkyviin (Vallu-valintakokeen esittely 20.3.2024). Mikäli kansalaisuuskoeteutettaisiin digitaalisesti, kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja voitaisiin lisäksi esittää eri osallistujille eri järjestyksessä, jolloin vilppiriski osaltaan pieneneisi.

Vilppiä ehkäistään myös koetilanteiden valvonnalla. Kokeen aikana valvoja voi kiertää koetilassa ja valvoa, ettei osallistuja käytä koetta tehdessään apuvälineitä. Digitaalisessa kokeessa voidaan lisäksi seurata kokeen osallistujan suoritusta koneella koko kokeen ajan. Langattoman verkon käytöllä voidaan ehkäistä pääsy muualle kuin määriteltyyn koeympäristöön.

Väärinkäytöksiä voidaan lisäksi ehkäistä sanktioilla, joita vilpillisestä menettelystä seuraa siihen syyllistyneille tai osallistuneille. Yleistä kielitutkinnoista annetun lain 6 a §:ssä säädetään seuraamuksista siinä tapauksessa, että tutkinnon suorittaja syyllistyy tutkintotilaisuudessa järjestyksen rikkomiseen tai vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai vilpin yritykseen. Seuraamuksena on tutkintosuorituksen hylkääminen. Tutkinnon suorittaja, joka syyllistyy tutkintotilaisuudessa vilpilliseen menettelyyn, siinä avustamiseen tai vilpin yritykseen, menettää lisäksi oikeutensa osallistua kokeeseen 6–12 kuukauden ajaksi tutkintopäivästä. Päätöksen tekee Opetushallitus.

Kansalaisuuslain 33 §:n mukaan Suomen kansalaisuus voidaan ottaa pois, jos henkilö on antanut sellaisen henkilöönsä koskevan tai muun väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jonka tunteminen olisi johtanut Suomen kansalaisuuden epäämiseen, taikka salannut sellaisen olennaisen seikan, joka olisi vaikuttanut samalla tavoin.

Maissa, joissa kansalaisuuskoee on käytössä, väärinkäytöstilanteita ehkäistään varmistamalla kokeeseen osallistujan henkilöllisyys, käyttämällä useita eri kysymyslomakkeita ja valvomalla koetilanteita. Vilppiin syyllistyneen koe hylätään ja kansalaisuuden saaminen evätään. Uuden kokeen tekeminen tai kansalaisuuden hakeminen voidaan kieltää määräajaksi.

Työryhmän mielestä lähtökohdaksi olisi asetettava, että kansalaisuuskokeen voi suorittaa ainoastaan sellainen henkilö, jonka henkilöllisyys on varmistettu hyväksyttävästä ja voimassa olevasta henkilöllisyystodistuksesta.

5.3 Kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyt (mukauttaminen)

Erityisjärjestelyt olisi tarkoitettu henkilöille, jotka tarvitsevat apuvälineitä tai koeolosuhteiden erityisjärjestelyjä. Erityisjärjestelyillä ei siis poikettaisi edellytyksestä. Erityisjärjestelyt takaisivat sen, että henkilöllä on samat mahdollisuudet suorittaa koe kuin kaikilla muillakin. Erityisjärjestelyt koskisivat koetilannetta, eivät kokeen arvioimista. Poikkeaminen tulisi kyseeseen, jos henkilö ei kykenisi osoittamaan vaadittavia tietoja tai hänen suorituskykynsä olisi niin vakavasti heikentynyt, ettei häneltä olisi kohtuullista edellyttää kokeen suorittamista tavanomaisin järjestelyin. Erityisjärjestely voisi olla esimerkiksi lisäaika tehtävän tekemiseen, vastauslomakkeen käyttämättä jättäminen kirjallisessa kokeessa, kokeen tekeminen pienryhmätilassa, sovittujen apuvälineiden käyttäminen tai suurennettu teksti.

Yleisen kielitutkinnon suorittamiseen voi hakea erityisjärjestelyjä, jos henkilöllä on lukemisen vaikeus, kirjoittamisen vaikeus, näkövamma, kuulovamma tai muu sairaus tai vamma, joka vaikuttaa kokeen suorittamiseen. Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielen tutkimuksen keskus arvioi, voiko erityisjärjestelyn toteuttaa. Kokeen järjestäjä vastaa erityisjärjestelyn toteuttamisesta kokeen pitopaikassa.

Erityisjärjestelyjä pyydetään kielitutkintoja varten erillisellä anomuksella ilmoitettaessa tutkinnon suorittajaksi. Pyyntöön perusteeksi on esitettävä asianmukainen lääkärintodistus (erityisjärjestely sairauden tai vamman perusteella) tai muun asiantuntijan, esimerkiksi psykologin, lausunto (erityisjärjestely lukemisen tai kirjoittamisen vaikeuden perusteella).

Työryhmässä huomioitiin, että erityisjärjestelyjen toteuttaminen toisi lisäkustannuksia. Samalla kuitenkin todettiin, että olisi parempi olla joustoa siinä, miten kansalaisuuskoete suoritetaan, jos vaihtoehtona on se, ettei kokeen suorittamista vaadittaisi lainkaan tai edellytyksestä jouduttaisiin poikkeamaan.

5.3.1 Työryhmän näkemyksiä

- Kansalaisuuskokeen suorittamiseen voisi anoa erityisjärjestelyjä.
- Erityisjärjestelyn tarpeen arvioinnista vastaisi kokeen hallinnoimisesta vastaavan viranomaisen osoittama taho.
- Esimerkiksi heikosti lukeville ja kirjoittaville voisi antaa lisäaikaa.

5.4 Kansalaisuuskokeeseen valmistautuminen

Kansalaisuuskokeen tarkoituksena olisi mitata suomalaisen yhteiskunnan ja lainsäädännön tuntemusta, historian, kulttuurin, politiikan ja maatiedon perustietoja sekä henkilön valmiuksia elää yhteiskunnassa täällä vallitsevien arvojen ja yleisen turvallisuuden vaatimusten mukaisesti. Henkilö olisi omaksunut kansalaisuuskokeella mitattavia asioita maassa asumisen aikana, ja siten koe olisi mahdollista suorittaa ja läpäistä ilman materiaalia ja koulutusta. Työryhmän kuitenkin katsoi, että kansalaisuuskokeeseen tulisi olla saatavissa materiaalia kokeeseen valmistautumisen tueksi.

Useissa maissa, joissa kansalaisuuden hakijan tulee läpäistä kansalaisuuskoete, kansalaisuuskokeeseen voi valmistautua siihen liittyvän kirjallisen materiaalin avulla, kurssilla ja/tai harjoituskokeilla. Kirjallinen materiaali on käytössä esimerkiksi Tanskassa (Læremateriale til Indfødsretsprøven – Danske samfundsforhold, dansk kultur og historie), Isossa-Britanniassa (Life in UK, maksullinen kirja) ja Kanadassa (Discover

Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship). Yhdysvalloissa kokeeseen voi valmistautua tutustumalla U.S. Citizenship and Immigration Services USCIS:n kotisivuilla olevien testikysymyksiin.

Materiaalin julkaisutavoissa tulisi huomioida luku- ja kirjoitustaidottomat. Siten materiaalin tulisi olla saatavissa kirjallisesti ja sähköisesti, äänitteinä ja videomuodossa niille, joilla on heikko lukutaito. Materiaalin tulisi olla tasapuolisesti kaikkien saatavilla ja käytettävissä maksuttomasti. Valtion tulisi vastata materiaalin tarjoamisesta, jotta materiaalin laatu ja yhdenmukainen sisältö voitaisiin taata. Koekysymysten tulisi perustua oppimateriaaliin.

Työryhmän näkemys oli, että ulkopuoliset tahot voisivat järjestää valmentavia kurseja niitä tarvitseville, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomille. Kurssit voisivat olla maksullisia, ja järjestäjinä voisi olla esimerkiksi vapaata sivistystyötä tekeviä tahoja.

Maahanmuuttajille tarkoitettua yhteiskuntatietouteen liittyvää materiaalia ja koulutusta on jo olemassa, ja sitä on tarjolla eri kielillä. Kiintiöpakolaisille tarkoitettu kulttuuriorientaatio ajoittuu ennen henkilön maahantuloa, ja vastaanottoiminnan opintotoiminta sekä kotoutumiskoulutus ovat maahanmuuttajan Suomessa asumisen alkuvaiheessa. Työryhmässä kiinnitettiin huomiota siihen, että kansalaisuuden hakeminen on ajallisesti monen vuoden päässä siitä, kun maahanmuuttaja on tullut Suomeen ja saanut kyseistä koulutusta. Lisäksi koulutusta ja kurseja on tarjolla vain osalle maahanmuuttajia.

Työryhmä ei kuitenkaan pitänyt kannatettavana kansalaisuuskoetta varten laadittavaa omaa oppimateriaalia ja verkkomateriaalia vaan kannatti jo olemassa olevien koulutus- ja oppimateriaalien hyödyntämistä. Tästä lähtökohdasta Opetushallituksen ja Suomen Pakolaisavun päivitettävänä olevan yhteiskuntaorientaation oppimateriaalin hyödyntäminen nousi esiin yhtenä vahvana vaihtoehtona käytettäväksi myös kansalaisuuskokeeseen valmistautumisessa.

Työryhmässä tunnistettiin se, että valmistautuminen etukäteismateriaalin avulla mahdollistaa ulkoa opettelun, jolloin hakija ei välttämättä ole todella omaksunut testattavia asioita. Toisaalta tällaista riskiä voidaan pyrkiä ehkäisemään kokeessa olevien kysymysten muotoilulla ja kysymysten määrällä.

5.4.1 Työryhmän näkemyksiä

- Kansalaisuuskokeeseen tulisi olla mahdollisuus valmistautua materiaalin avulla.
- Kokeeseen valmistautumista varten tulisi hyödyntää jo olemassa olevia oppimateriaaleja.
- Koekysymysten tulisi perustua oppimateriaaliin.
- Materiaalin tulisi olla saatavissa maksuttomasti sellaisissa muodoissa, joita kaikki voisivat hyödyntää riippumatta koulutustaustasta ja lukutaidosta.
- Ulkopuoliset tahot voisivat järjestää maksullisia kursseja niitä tarvitseville.

6 Kansalaisuuskokeen hallinnointi

Tässä luvussa käsitellään sitä, mikä viranomainen tai mitkä viranomaiset vastaisivat kansalaisuuskokeesta. Ensin tarkastellaan sitä, mitä kansalaisuuskokeen järjestämisvastuu voisi tarkoittavaa. Sen jälkeen tarkastellaan mahdollisia viranomaisia, jotka voivat olla merkityksellisiä kansalaisuuskokeen järjestämisvastuun osalta.

Kokeen laatiminen, järjestäminen ja arviointi edellyttävät laajapohjaista pedagogiikan ja testauksen suunnittelun ja järjestämisen hallintaa. Kokeen hallinnointi vaatii asiaan liittyvien viranomaisten työn ja toiminnan koordinointia sekä resursseja. Hallinnointiin sisältyy monia erilaisia toimia, jotka liittyvät koetilaisuuden käytännön järjestelyihin ja toteuttamiseen sekä itse kokeeseen ja sen sisältöön.

Työryhmä tunnisti seuraavia kokeen hallinnoimiseen liittyviä osatekijöitä:

1. Lainsäädännöllinen pohja: selkeä lainsäädännöllinen pohja ja tuki ovat välttämättömiä.
2. Hallinnoivalle taholle olisi myönnettävä valtion talousarviossa tarvittavat resurssit kokeen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Tarvitaan tilat koetta varten, kokeen valvojat, arvioijat ja tekniset välineet. Koepaikan tulee tarjota asianmukaiset tekniset resurssit, ja sinne tulee päästä esteettömästi.
3. Vastuu koemateriaalista ja sen kehittämisestä. Koetta varten tulisi voida valmistautua kurssien avulla tai itsenäisesti kaikille saatavilla olevan materiaalin avulla. Pohdittavaksi jää, olisivatko kurssit ja materiaali maksullisia. Materiaalin olisi oltava käyttäjäystävällistä, siinä olisi huomioitava hakijoiden tarpeet, ja kokeeseen valmistautumista varten olisi mahdollisesti tarjottava harjoituskokeita.
4. Turvallisuustoimenpiteet, kuten valvontajärjestelyt, joilla voidaan estää vilppi ja varmistaa kokeen oikeudenmukainen toteutus. Lisäksi tulee miettiä, miten kokeeseen osallistujan henkilöllisyys varmistetaan.
5. Selkeät ja oikeudenmukaiset kriteerit kokeen sisällölle ja arvioinnille. Koe heijastelee kansalaisuuden saamiseen tarvittavia tietoja ja taitoja. Kokeen tehokkuutta tulee arvioida säännöllisesti, ja kokeen sisältöä pitäisi päivittää. Lisäksi tarvitaan standardoidut arviointikriteerit tasapuolisen arvioinnin varmistamiseksi. Kokeen sisältöä tulee uusia ja kehittää myös sen luotettavuuden ja ajantasaisuuden ylläpitämiseksi.

6. Koulutus henkilöstölle, joka osallistuu kokeen hallinointiin ja arviointiin. Tämä kattaa kokeen valvojat, arvioijat ja kaikki muut mukana olevat. Tekninen tuki, jos kokeeseen sisältyy teknisiä osuuksia.
7. Selkeä prosessi kokeeseen ilmoittautumiselle ja mahdollisuus ajanvaraukseen. Ketkä saavat osallistua kokeeseen, ja onko koe maksullinen?
8. Palautteen antaminen kokeen suorittajalle. Miten tuloksista tiedotetaan, ja onko kokeesta mahdollisuus valittaa?
9. Osaa hallinnoimisvastuuseen liittyvistä kysymyksistä on käsitelty selvityksen aiemmissa luvuissa. Luvussa 4 esitettiin vaihtoehtoja uudeksi kansalaistamisen edellytykseksi. Kansalaisuuslaissa tulisi säätää tyhjentävästi myös edellytykseen liittyvistä poikkeus- ja rinnastamismahdollisuuksista. Työryhmä ei tässä selvityksessä ota kantaa siihen, tarvittaisiinko kansalaisuuskokeesta ja sen järjestämisestä myös omaa lainsäädäntöä, esimerkiksi samaan tapaan kuin yleisistä kielitutkinnoista.

Työryhmän työssä tuli huomioida työryhmän jäsenten edustamien tahojen yhteyden olemassa olevien kokeiden hallinointiin ja käytännön järjestelyihin. Tämän vuoksi selvityksessä tarkastellaan lähemmin sellaisia viranomaisia, joilla on jollakin tavalla yhteyttä kokeiden järjestämiseen tai kansalaisuus- tai kotouttamisasiihin.

6.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää koulutuspolitiikan suuntaviivat ja strategiset linjaukset. Se valmistelee koulutusta koskevan lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset. Keskeinen kansallinen toimija koulutuspolitiikan toimeenpanossa ja kehittämisessä on Opetushallitus.

Opetushallitus laatii perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteet sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Opetushallitus johtaa ammatillisten tutkintojen perusteiden valmistelua ja määrää tutkinnon perusteet tutkintorakenteeseen kuuluville tutkinnoille. Opetushallitus antaa säädösten toimeenpanoon liittyviä määräyksiä, ohjeita ja suosituksia.

Lisäksi Opetushallitus muun muassa ylläpitää toisen asteen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijavalintarekisteriä, järjestää kielitutkintoja sekä kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöttestauksen vuodesta 2025 alkaen ja vastaa ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta.

6.1.1 Yleinen kielitutkintojärjestelmä

Yleisestä kielitutkintojärjestelmästä, sen kehittamisestä ja valvonnasta vastaa Opetushallitus. Opetushallitus voi tehdä yleisten kielitutkintojen laatimiseen ja arviointiin liittyviä sopimuksia korkeakoulujen kanssa. Jyväskylän yliopiston tutkimuslaitos Soveltavan kielitutkimuksen keskus (Solki) on toteuttanut yleistä kielitutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa 1990-luvun puolivälistä alkaen.

Opetushallituksen yhteydessä on yleisten kielitutkintojen tutkintotoimikunta, jonka Opetushallitus asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tutkintotoimikunnan tehtävänä on käsitellä yleisten kielitutkintojen kehittämiseen liittyviä periaatteellisia ja yhteiskunnan tai kielitutkinnon suorittajan kannalta merkittäviä asioita sekä tehdä aloitteita kielitutkintojen kehittämiseksi. Tutkintotoimikunnan tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

6.1.1.1 Yleiset kielitutkinnot

Yleisistä kielitutkinnoista ja niiden järjestämisestä säädetään lailla (laki yleisistä kielitutkinnoista, 964/2004) ja asetuksella (1163/2004). Yleiset kielitutkinnot ovat aikuisille tarkoitettuja kielitutkintoja. Tutkinnoissa arvioidaan yleiskielen osaamista käytännön tilanteissa. Suoritetusta tutkinnosta saa todistuksen, jolla voi osoittaa virallisesti kielitaidon yhdeksässä eri kielessä. Kaikissa tutkinnoissa on neljä osakoetta: puhuminen, puheen ymmärtäminen, kirjoittaminen ja tekstin ymmärtäminen. Jokaisesta osakokeesta saa oman taitotasoarvion.

6.1.1.2 Yleisten kielitutkintojen järjestäminen

Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan Opetushallitus sopii yleisten kielitutkintojen järjestämisestä enintään viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Sopimuksia voidaan tehdä korkeakoulujen, valtion virastojen ja laitosten kanssa ja sellaisten koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten ylläpitäjien kanssa, joilla on joko perusopetuslaissa tarkoitettu opetuksen järjestämislupa tai lukiolaissa tarkoitettu koulutuksen järjestämislupa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa taikka vapaasta sivistystyötä annetussa laissa tarkoitettu oppilaitoksen ylläpitämislupa. Sopimuksia voidaan tehdä myös perusopetuksen järjestäjänä olevan kunnan tai kuntayhtymän sekä tarvittaessa muiden sellaisten rekisteröityjen yhteisöjen tai säätiöiden kanssa, joilla on riittävä asiantuntemus.

6.1.1.3 Käytännön organisointi

Tutkinnon järjestäjän tehtävänä on yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan järjestää tutkinnot sopimusehtojen mukaisesti, tiedottaa tutkinnoista niin, että tutkintoihin osallistuminen on tasapuolisesti mahdollista kaikille kansalaisryhmille, toimittaa tutkintosuoritukset arvioitaviksi sekä toimittaa opetus-toimen viranomaisille niiden tarvitsema tieto tutkintojen järjestämisestä.

6.1.1.4 Sopimukset

Sopimuksia tehtäessä on lain 4 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon, että tutkintotilaisuuksia on tarjolla alueellisesti riittävä määrä. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että järjestäjän käytettävissä on tutkintojen järjestämisen edellyttämä henkilöstö, tilat ja laitteet. Sopimus voidaan purkaa, jos tutkinnon järjestäjä laiminlyö sopimuksen mukaisia tehtäviään. Tutkintojen järjestäjät laskuttavat Opetushallitusta sopimukseen perustuen.

6.1.1.5 Maksu

Yleisten kielitutkintojen järjestäjä perii tutkintoon osallistuvilta yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 11 §:n mukaan tutkintomaksun. Tutkintomaksun perii Opetushallitus. Tutkintomaksut peritään yleisen kielitutkinnon järjestämistä aiheutuvien kulujen kattamiseksi.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee pääsääntöisesti vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Säännöksen 2 momentin mukaan yhden tai useamman viranomaisen saman laatuista suoritteista voidaan määrätä saman suuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuva kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. Säännöksen 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä.

Tutkintomaksu palautetaan tutkintoon ilmoittautuneelle, jos hän on estynyt osallistumasta tutkintoon sairauden tai muun siihen rinnastettavan erityisen painavan syyn vuoksi eikä voi osallistua seuraavaan järjestettävään tutkintoon. Maksua ei palauteta, jos esteestä ei ole ilmoitettu tutkinnon järjestäjälle ennen tutkintotilaisuutta. Hakemus maksun palauttamisesta tulee tehdä Opetushallitukselle kahden viikon kuluessa tutkintopäivästä.

6.1.1.6 Arviointi

Yleisen kielitutkintosuorituksen arvioijana voi toimia henkilö, jolla on valtioneuvoston asetuksella säädetty kelpoisuus ja joka on hakemuksesta merkitty Opetushallituksen ylläpitämään arvioijarekisteriin. Opetushallitus ylläpitää yleisten kielitutkintojen arviointiin osallistuvista henkilöistä rekisteriä tutkintosuoritusten yhdenmukaisen arvioinnin tason turvaamiseksi. Rekisteriin talletetaan henkilön nimi, henkilötunnus, sekä kieli tai kielet, joita henkilö on oikeutettu arvioimaan. Lisäksi rekisteriin talletetaan tarpeelliset yhteystiedot.

Henkilö merkitään arvioijarekisteriin viiden vuoden ajaksi, ja merkintä voidaan hakemuksesta uusida, edellyttäen, että henkilö täyttää edelleen 7 §:ssä säädettyt vaatimukset ja on käytännössä ylläpitänyt arviointitaitoaan. Jos henkilön suorittamissa arvioinneissa ilmenee olennaisia puutteita tai laiminlyöntejä, Opetushallitus voi arvioijaa kuultuaan poistaa merkinnän ennen määräajan päättymistä.

6.2 Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa oleva virasto. Maahanmuuttovirasto tekee päätökset maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja kansalaisuusasioihin ja ylläpitää Suomen vastaanottojärjestelmää. Kansalaisuuslainsäädännön valmistelusta vastaa sisäministeriö. Maahanmuuttovirasto päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta. Maahanmuuttoviraston päätöksenteko tapahtuu usealla eri paikkakunnalla. Kaikki kansalaisuutta koskevat asiat käsitellään ja päätökset tehdään viraston pääpaikassa Helsingissä, vaikka asian voi panna vireille kaikissa viraston yhdeksässä eri paikkakunnalla olevassa palvelupisteessä ja lisäksi Ahvenanmaalla, jossa on 6–7 viikon välein toimiva käyntipalvelu.

Kansalaisuusasioista peritään käsittelymaksu. Maksujen lähtökohtana on, että ne vastaavat hakemusten käsittelystä aiheutuvia kustannuksia Maahanmuuttovirastossa. Käsittelymaksuilla varmistetaan osaltaan Maahanmuuttoviraston riittävät resurssit, mikä tukee myös käsittelyaikatavoitteiden toteutumista. Sähköisten hakemusten käsittelymaksut ovat pienempiä, koska Maahanmuuttovirasto voi käsitellä sähköiset hakemukset pienemmin kustannuksin. Sähköinen asiointi on myös asiakkaalle helpompaa.

6.2.1 Maahanmuuttovirasto ja vastaanottolain mukainen opintotoiminta

Maahanmuuttovirasto ohjeistaa työ- ja opintotoiminnan järjestämisestä vastaanottokeskuksissa ja seuraa toiminnan toteuttamista. Vastaanottokeskukset vastaavat käytännön toteutuksesta joko ostamalla palvelun ulkopuolelta tai palkkaamalla henkilökuntaan kuuluvan opettajan.

6.2.2 Maahanmuuttovirasto ja inkeriläiset paluumuuttajat

Inkerinsuomalaisten paluumuutto alkoi vuonna 1990, ja paluumuuttojärjestelmä lakkautettiin 1.7.2016. Vuonna 1996 ulkomaalaislakiin tuli paluumuuttoa koskeva erillinen säännös. Vuonna 2003 paluumuuttokriteereihin lisättiin myös vaatimus suomen kielen taidosta, joka tuli todistaa ennen muuttoluvan saamista.

Inkerinsuomalaisille paluumuuttajille räätälöitiin oma digitaalinen kielitutkinto, joka valmisteltiin ja toteutettiin Opetushallituksen ja silloisen työministeriön toimesta. Kielitutkinnon sisällön loi Jyväskylän yliopiston professori työryhmänsä kanssa. Työryhmässä oli äidinkielen opettajia ja S2-opettajia. Kielitutkinto oli digitalisoitu. Kielitutkinto kesti tunnin, ja siihen kuului tekstin ymmärtämistä, kuullun ymmärtämistä, monivalintatehtäviä ja lopuksi kirjoittamista. Tutkinnot järjestettiin Venäjällä, mutta arviointi suoritettiin Suomessa. Tutkintosuorituksia arvioivat koulutetut S2-opettajat, jotka olivat saaneet perehdytyskoulutuksen arviointiin. Arviointi tehtiin myös digitaalisesti.

Maahanmuuttoviraston paluumuuttotiimissä pidettiin arvioijarekisteriä, jossa oli noin 50 S2-opettajaa. Arvioitavia suorituksia oli kerrallaan noin 200–300, ja S2-opettajia oli arvioimassa kerrallaan 15. Maahanmuuttovirasto kutsui arvioijat virastossa järjestettyyn keskitettyyn arviointitilaisuuteen. Maahanmuuttovirastolla oli käytävissä noin 30 kannettavaa tietokonetta, joita käytettiin sekä tutkinnon tekemiseen että suorituksen arviointiin viraston ulkopuolella. Tietokoneita pystyi siirtämään paikasta toiseen, ja kielitutkinnot kulkivat mukana muistitikuilla. Opettajille maksettiin matkat, majoitukset, päivärahat ja palkkio tehdystä työstä.

6.3 Kunta

Kunnilla on opetukseen ja kokeisiin liittyvää toimintaa, sillä kunnat vastaavat perusopetuksesta ja aikuisten perusopetuksesta. Koulut järjestävät valtakunnallisia kokeita arvioinnin tueksi, ja kunnat ovat siten tottuneita järjestämään suuria kokeita. Kunnilla on alueillaan monia koulurakennuksia, joissa olisi sopivat tilat kansalaisuuskokeen järjestämiseen.

Vuoden 2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaan kuntien tulee järjestää yhteiskuntaorientaatio kotoutuja-asiakkaille heidän äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamallaan kielillä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kunta voi ulkoistaa palveluntuottajalle muun muassa kunnan järjestämän yleisen ohjauksen ja neuvonnan sekä kunnan kotoutumishjelmaan sisältyvien monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen tai muun koulutuksen ja palveluiden toteuttamisen. Järjestämistä vastuu olisi aina kunnalla, mutta näiden tehtävien osalta kunta voisi ulkoistaa niiden toteutusta. Palveluntuottaja voisi tarkoittaa järjestöä, yhdistystä, yhteisöä, säätiötä, yksityistä elinkeinonharjoittajaa taikka koulutuksen järjestäjää tai oppilaitosta. Erityisesti järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt voivat edistää kotoutumista myös kolmannen sektorin roolissaan ilman kunnan kotoutumishjelmaan sisällymistä tai tässä tarkoitettua palveluntuottajan roolia. (HE 208/2022, s. 183–184)

Suomessa on 309 kuntaa. Yhteiskuntaorientaatiota ei ole tällä hetkellä järjestetty kaikissa kunnissa. Tietyillä alueilla kunnat ovat jo hankemuotoisesti pilotoineet yhteistyötä, sillä kaikilla ei ole mahdollisuutta ja resursseja järjestää yhteiskuntaorientaatiota yksin. Esimerkkinä tästä on Forssan seudun Kotouttamo, jonka toiminta-alue on Forssa, Tammela, Humppila, Jokioinen ja Ypäjä.

6.4 Työ- ja elinkeinoministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu muun muassa maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja työperäinen maahanmuutto. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa alueellisia ELY-keskuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumiskoulutuksesta, joka on noin vuoden mittainen, hiljattain Suomeen maahan muuttaneille suunnattu koulutus. Sen tärkeimmät sisällöt ovat suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunta- ja työelämätaitojen opiskelu sekä työhön tai jatko-opintoihin suuntaavan jatkosuunnitelman tekeminen.

ELY-keskuksissa hoidetaan alueellisesti kotoutumisen edistämiseen, pakolaisten vastaanottoon, työvoiman maahanmuuttoon ja hyviin väestösuhteisiin liittyviä tehtäviä. ELY-keskuksissa tuetaan ja tehdään yhteistyötä poikkihallinnollisesti maahanmuuton ja kotoutumisen parissa työskentelevien tahojen kanssa. ELY-keskuksissa vastataan kotoutumisen edistämisen alueellisesta koordinaatiosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Tehtäviin kuuluu myös kotoutumisen seuranta.

Kotoutuminen ja siihen liittyvät toimet ajoittuvat Suomessa asumisen ja kotoutumisen alkuvaiheeseen. Suomen kansalaisuuden saamiseen liittyvä kielitaitovaatimus ja yhteiskuntaosaaminen mitataan vasta usean vuoden kuluttua kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

6.5 Yhteenveto hallinnointivastuusta

Työryhmässä pohdittiin työryhmän edustamien tahojen mahdollisuutta hallinnoida kansalaisuuskoetta.

Opetushallituksella olisi pedagogista kokemusta ja pätevyyttä, joita tarvitaan kansallisten kokeiden laatimiseen ja kehittämiseen, sekä kokemusta kokeiden järjestämisen hallinnasta. Lisäksi Opetushallitus on mukana päivittämässä ja kehittämässä yhteiskuntaorientaation tulevaa oppimateriaalia. Tästä syystä Opetushallituksen olisi hyvä olla yhtenä asiantuntijatahona mukana kansalaisuuskokeen kysymysten laatimisessa ja kokeen kehittämisessä. Työryhmässä todettiin, että kansalaisuuskokeen valmistelusta ja laatimisesta vastaava taho sopisi myös parhaiten kehittämään kokeen arviointikriteerejä ja itse koetta.

Uuden kotoutumislain mukaan Opetushallitus vastaa suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta. Kielen osaamisen testaamiseen liittyy kielen käytön eri osa-alueiden (puhuminen, kirjoittaminen, luetun ymmärtäminen ja kuullun ymmärtäminen) testauksen kehittämistä ja järjestämistä. Tässä mielessä kotoutumiskoulutukseen liittyvä kielitaidon päättöttestaus muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden yleisen kielitutkinnon kanssa. Kansalaisuuskoete puolestaan olisi tietopohjainen koe, jossa selvitettäisiin, ovatko maahanmuuttajat hankkineet tarvittavia tietoja ja kotoutuneet. Kansalaisuuskokeen kysymysten laatimisessa ja kehittämisessä tarvitaan kuitenkin myös kielen taitotasoa koskevaa asiantuntemusta. Yleisen kielitutkintojärjestelmän hallinnointi siihen liittyvine käytännön toimineen muodostaa puolestaan hyvän mallin kansalaisuuskokeen hallinnoinnille.

Maahanmuuttovirasto käsittelee kaikki kansalaisuusasiat, joten virasto nähtiin siksi mahdollisena järjestäjätahona kansalaistamiseen vaadittavalle kokeelle. Maahanmuuttoviraston kohdalla pohdittiin kuitenkin sitä, voisiko sama taho olla vastuussa

kansalaisuuskokeesta ja päättää kansalaisuuden saamisesta. Tältä osin nousivat esiin mahdolliset objektiivisuuden ja neutraalisuuteen liittyvät seikat. On huomioitava, että kansalaisuuskoelaki olisi vain yksi monista kansalaisuuden saamisen edellytyksistä ja edellytyksen täyttymisen voisi osoittaa myös muulla tavalla. Lisäksi kansalaisuuskokeen korjaamisen ja arvioinnin voisi suorittaa jokin toinen taho, kuten inkerinsuomalaisten kielikokeen järjestelyissä oli tehty. Maahanmuuttovirasto tulee olemaan se viranomais- ja viranomainen, joka eniten hyötyy kokeen järjestelyn sujuvuudesta.

Työryhmä katsoi, että kansalaisuuskokeen tulisi olla maksullinen, jotta käsittelymaksuilla voitaisiin kattaa kokeen järjestämisestä aiheutuvia kuluja. Sekä Maahanmuuttovirastolla että Opetushallituksella on käsittelymaksuihin liittyvää kokemusta ja siten osaamista rahaliikenteen hoitamisessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen taholta todettiin, etteivät kansalaisuuslaki ja kansalaisuuskoelaki kuulu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Lisäksi Opetushallituksella on uuden kotouttamislain voimaantuloon liittyviä uusia tehtäviä vastuullaan. Maahanmuuttoviraston taholta todettiin, että resursseja tarvitaan kansalaisuuslain muiden uudistusten toimeenpanosta huolehtimiseen eikä kansalaisuuskokeen järjestäminen kuulu viraston ydintehtäviin.

Tämän tarkastelun pohjalta voidaan todeta, ettei ole sellaista yksittäistä viranomais- tai tahoa, jonka nykyinen toiminta vastaisi kansalaisuuskokeen hallinnointia. Vaikka voidaan esittää perusteluja sille, miksi jokin taho olisi muita soveltuvampi vastamaan kansalaisuuskokeesta, voidaan myös esittää tällaista vastuuta vastaan puhuvia seikkoja. Työryhmä suosittelee ratkaisuksi sitä, että kokeen hallinnoiminen voitaisiin toteuttaa asiantuntevien tahojen kesken yhteistyössä tai hallinnoimisvastuussa oleva taho voisi sopia kansalaisuuskoekeskeisten järjestämisestä toisen tahon kanssa.

Työryhmä totesi, että kansalaisuuskokeen hallinnoiminen vaatii voimavaroja. Hallitusohjelmassa tai julkisen talouden suunnitelmassa ei ole annettu resursseja hallinnointiin. Tehtävä on uusi, ja työryhmä esittää, että sisäministeriö selvittäisi hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkkaan kustannukset ja henkilöstövoimavarat, joita kansalaisuuskokeen hallinnointi vaatisi. Työryhmä esittää myös, että uuteen tehtävään annettaisiin tarvittavat määrärahat.

7 Yhteenveto työryhmän selvityksestä

Työryhmän tavoitteena oli selvittää, miten kansalaistamista varten edellytettävä kansalaisuuskoee voitaisiin toteuttaa Suomessa. Työryhmä on pohtinut eri näkökulmista vaihtoehtoisia toteutustapoja asettamispäätöksessä lueteltujen kysymysten pohjalta. Kansalaisuuskokeen tulisi kannustaa kotoutumiselle merkityksellisten taitojen ja tietojen kartuttamiseen ja hankkimiseen. Kokeessa kysyttävien asioiden tulisi tukea kotoutumista.

Työryhmä esittää selvityksessä esiin tuoduin perustein näkemyksiään kansalaisuuskoekkeesta, sen järjestämiseen liittyvistä toimista ja kansalaisuuskokeen aihealueista. Näkemyksissä on pyritty huomioimaan se, että kansalaisuuskokeen suorittajien yhdenvertainen ja tasapuolinen mahdollisuus osallistua kokeeseen toteutuu ja ettei kansalaisuuskoekkeesta suoriutuminen ole riippuvainen hakijan koulutustausta. Työryhmä on selvityksessään tunnistanut eri keinoja, joilla voidaan ehkäistä kansalaisuuskokeen suorittamiseen mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä.

7.1 Työryhmän esittämiä näkemyksiä kansalaisuuskoekkeesta

- Työryhmä suosittelee ratkaisuna kansalaisuuskokeen hallinnoimiseen, että se toteutettaisiin asiantuntevien tahojen kesken yhteistyössä tai hallinnoimisvastuussa oleva taho sopisi kansalaisuuskoekkeiden järjestämisestä toisen tahon kanssa.
- Työryhmä pitää digitaalista koetta parhaiten soveltuvana kansalaisuuskokeen toteutusmuotona. Kokeessa olisi monivalinta- ja oikein-väärin -kysymyksiä.
- Kansalaisuuskokeen suorittaminen koskisi lähtökohtaisesti kaikkia 18–64-vuotiaita hakijoita. Lakisääteinen edellytys tulisi muotoilla vaatimukseksi, jonka täytyminen voidaan osoittaa joko erillisellä kokeella tai muilla rinnasteisilla tavoilla.
- Työryhmä katsoi, että kansalaisuuskokeen voisi korvata jonkin tasoisella koulutuksella, kunhan rinnastamismahdollisuus olisi selkeästi rajattu.

- Työryhmä esittää, että jonkinlainen poikkeus terveydentilan perusteella voisi olla perusteltu. Poikkeamisperusteiden laajuudessa tulisi ottaa huomioon se, että kokeen tarkoituksena on selvittää, miten hyvin kotoutuminen on onnistunut.
- Kansalaisuuskokeen suorittamiseen tulisi olla mahdollisuus anoa erityisjärjestelyjä. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi lisääjän antaminen.
- Kansalaisuuskoee olisi säännöllisin väliajoin useamman kerran vuodessa järjestettävä koe, ja kokeen suorittamiseen tulisi olla mahdollisuus koko maassa.
- Kansalaisuuskokeen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä voisi ulkoistaa siten, että kansalaisuuskokeen hallinnointivastuu olisi jollakin tietyllä taholla. Kokeen järjestämisessä voisi hyödyntää sellaisia tahoja, jotka järjestävät koulutuksia ja niihin liittyviä testaustilaisuuksia. Mahdollisuuksien mukaan voisi hyödyntää myös yksityisiä palveluntarjoajia.
- Kansalaisuuskokeen suorittajan henkilöllisyys tulisi pystyä varmistamaan hyväksyttävästä ja voimassa olevasta henkilöllisyystodistuksesta.
- Kansalaisuuskokeeseen tulisi olla mahdollisuus valmistautua oppimateriaalin avulla, ja koekysymysten tulisi perustua tähän oppimateriaaliin. Kansalaisuuskoetta varten tulisi hyödyntää jo olemassa olevia oppimateriaaleja. Materiaalin tulisi olla saatavissa maksuttomasti muodoissa, joita kaikki voisivat hyödyntää riippumatta koulutustaustasta ja lukutaidosta. Ulkopuoliset tahot voisivat järjestää maksullisia kursseja niitä tarvitseville.

7.2 Työryhmän pohdintoja kansalaisuuskokeen aihealueista

- Perus- ja ihmisoikeudet. Kotoutuneen tulee tietää, että kaikki ovat yhteiskunnassa yhdenvertaisia ja ketään ei saa syrjiä iän, sukupuolen, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kotoutuneen tulee myös tietää suomalaisesta tasa-arvosta ja naisten oikeuksista perheessä, julkisella paikalla ja työelämässä. Yhteiskunta suojelee vähemmistöjä (mukaan lukien sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt) ja heikossa asemassa olevia, muun muassa lapsia.
- Yhteiskuntatietous. Kotoutuneen ihmisen pitää olla yhteiskuntaan perehtynyt ja tietää, miten yhteiskunta toimii. Aihealue sisältäisi kysymyksiä seuraavista asioista: demokratia, poliittinen järjestelmä, vaikutusmahdollisuudet, kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet, oikeusvaltio, lainsäädäntö ja tärkeimpien viranomaisten roolit.

- Historia ja maantiede. Aihealueen tunteminen auttaa ymmärtämään, miten suomalainen yhteiskunta on rakentunut ja kehittynyt nykyisen kaltaiseksi.
- Arkielämäntieto. Työryhmä piti tärkeänä, että kansalaisuuden hakijalla on perustiedot asumisesta, terveydenhuollosta, työelämästä, verotuksesta, koulutuksesta ja opiskelumahdollisuuksista.
- Tavat ja arvot. Suomalaisten tapojen ja traditioitten tunteminen rakentaa ja vahvistaa yhteenkuuluvaisuuden tunnetta suomalaiseen yhteiskuntaan ja myös turvallisuuden tunnetta. Aiheeseen liittyvät kysymykset voisivat koskea tapakulttuuria, juhlapyyhiä ja näihin liittyviä tapoja ja sitä, miksi tiettyjä juhlia vietetään. Myös keskeisten perustuslain määrittelemien suomalaisen yhteiskunnan arvojen tunteminen ja omaksuminen nähtiin tärkeänä vaatimuksena.
- Turvallisuus. Työryhmässä todettiin, että aihealueena turvallisuus on laaja, sillä termiä käytetään useissa asiayhteyksissä esimerkiksi viitattaessa maiden välisiin konflikteihin (sotilaallinen turvallisuus), rikollisuuteen (yhteiskunnan turvallisuus), onnettomuuksiin (vaaratilanteiden ehkäiseminen), työhön (työturvallisuus), elintarvikkeisiin (elintarviketurvallisuus), liikenteeseen (liikenneturvallisuus) tai tietoturvaan (kyberturvallisuus). Kansallista turvallisuutta uhkaavat tekijöitä voivat olla esimerkiksi terrorismi, vakoilu, vieraan valtion vahingollinen toiminta, hybrdivaikuttaminen, kyberuhat ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat.
- Kysymykset, jotka liittyvät yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekijöiden tunnistamiseen, voisivat tulla esille edellisten aihealueiden kysymyksissä, jotka liittyvät yksilön velvollisuuksiin (mm. asevelvollisuuteen), perus- ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän toimintaan Suomessa sekä tietoisuuteen poliisin toiminnasta. Yhteiskunnan turvallisuutta lisää myös informaatiovaikuttamisen tunnistaminen.
- Digitaidot. Yhtenä kansalaisuuskokeen aiheena voisi olla kyky toimia digitalisoituvassa yhteiskunnassa, jossa monet julkiset palvelut on digitalisoitu ([Suomi.fi](#), [vero.fi](#) sekä [kanta.fi](#) ja muut terveydenhuollon palvelut). Digitaitoja voisi mitata käytännön tilanteita simuloivilla tai todellisilla testeillä tai toiminnoilla, kuten qr-koodin lukeminen tai lomakkeen täyttäminen.

7.3 Kansalaisuuskoee kansalaistamisen edellytyksenä

Työryhmä esittää vaihtoehtoisia tapoja, joilla kansalaisuuskokeen hyväksytyt suorittaminen voitaisiin sisällyttää kansalaistamisen edellytyksiin. Jokaista vaihtoehtoa on arvioitu sekä sen puolesta että sitä vastaan puhuvien seikkojen valossa. Punninnassa on huomioitu muistiossa esitetyn tavoin kielitaidon suhdetta kansalaisuuskokeen suorittamiseen.

7.3.1 Vaihtoehto a: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen lisäksi

Lakiin lisättäisiin uusi kansalaistamisen edellytys, yhteiskuntaosaaminen. Kielitaitovaatimus säilyisi edelleen omana edellytyksenä. Tässä vaihtoehdossa hakijan tulisi osoittaa selvitys sekä kielitaidosta että yhteiskuntaosaamisesta.

7.3.2 Vaihtoehto b: uusi edellytys kielitaitoedellytyksen sijaan

Laista poistuisi nykyinen kielitaitovaatimus kansalaistamisen omana edellytyksenä. Sen tilalle tulisi edellytys yhteiskuntaosaamisesta. Kansalaisuuskoee tulisi suorittaa suomen tai ruotsin kielellä. Tässä vaihtoehdossa kielitaito mitattaisiin implisiittisesti yhteiskuntaosaamista koskevan kansalaisuuskokeen suorittamisella.

7.3.3 Vaihtoehto c: uusi yhdistetty kieli- ja kansalaisuuskoee

Lakiin tulisi uusi edellytys, jossa olisi yhdistettynä kielitaito ja yhteiskuntaosaaminen. Kielitaitoedellytys ei olisi enää oma edellytyksensä. Koee olisi kaksiosainen, ja siinä olisi kielitaitoa ja yhteiskuntatietoutta mittaavat osat. Kielitaidon taso (EVK B1) olisi sama kuin nykyisessä kansalaisuuslaissa. Edellytyksen täyttyminen vaatisi koko kansalaisuuskokeen suorittamista.

7.4 Eräitä huomioita kokeen käyttöönoton valmistelua varten

Kansalaisuuskokeen käyttöönotto ja hallinnointi vaativat voimavaroja. Kokeen käyttöönoton valmistelun yhteydessä on arvioitava tarkemmin aiheutuvia kustannuksia ja tarvittavia henkilövoimavaroja. Kokeen käyttöönotto vaatii resursseja siitähin huolimatta, että koe olisi tarkoitus toteuttaa maksullisena ja omakustannusperiaatteella. Alla on joitakin sellaisia vertailutietoja, joiden perusteella voidaan alustavasti saada kuvaa joidenkin kokeeseen liittyvien kustannusten suuruusluokasta sekä kehitystyön aikataulusta.

Järjestelmäkehityksestä aiheutuvien kustannusten lisäksi kustannuksia aiheutuu kokeen tehtävien laatimisesta, ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä muista kokeen toimeenpanoon liittyvistä kuluista (muun muassa koetilojen vuokrat, kokeen vastaanottajien ja kokeen valvojien palkkiot, kokeen digitaalisesta palvelusta maksettavat kulut).

Kansalaisuuskokeen käyttöönotto vaatii järjestelmäkehitystä Maahanmuuttovirastossa, vaikka kansalaisuuskoe järjestettäisiin digitaalisesti kolmannen osapuolen toteuttamassa ja/tai hallinnoimassa järjestelmässä. Järjestelmäkehitystä tarvitaan silti myös Maahanmuuttoviraston käytössä olevaan asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) muun muassa kokeen tulosten välittämistä, tallentamista ja käsittelyä varten, minkä lisäksi olisi tehtävä muutoksia sähköisen asiointipalvelun (Enter Finland) lomakkeille.

Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmäkehityksen kustannuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, koska kansalaisuuskokeen toteuttamistavasta tai teknologiasta ei ole tietoa. Vertailukohtana voidaan esittää asumisaikaa koskevan uudistuksen järjestelmäkehityksen kustannusarvio, joka oli noin 890 000 euroa. Maahanmuuttoviraston mukaan järjestelmäkehitykseen tarvittavaa aikaa ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida kuin hyvin yleisellä tasolla. Viraston arvion mukaan tämän tyyppinen kehitystyö kestää aiemmista hankkeista saadun kokemuksen perusteella noin 4–8 kuukautta.

Kansalaisuuskokeen tarkoituksenmukaisinta toteuttamista varten voitaisiin mahdollisesti hyödyntää saatavilla olevia valmiita tuotteita valintakokeen tyyppiseksi digitaaliseksi järjestelmäksi, tai kansalaisuuskoetta varten voitaisiin hankkia oma testijärjestelmä. Esimerkiksi työryhmälle esitellyn Vallu-valintakoepalvelun kustannus määräytyy valintakokeen hakijamäärän mukaan.

Kotoutumiskoulutuksen osana järjestettävän suomen tai ruotsin kielen päättötestausta varten Opetushallitus on hankkinut oman testijärjestelmän. Kustannuksien osalta kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kokonaisuus olisi neljälle vuodelle 400 000 euroa, minkä lisäksi hallinnointiin tarvitaan Opetushallituksen henkilöstöresursseja.

Kokeen käyttöönotosta aiheutuvaa taloudellista kokonaisvaikutusta on tässä vaiheessa vaikea arvioida yksityiskohtaisesti. Vertailukohtana voidaan kuitenkin todeta Opetushallituksen hallinnoiman YKI-testin vuosittaiset ylläpitokustannukset, jotka ovat yhteensä 1 912 000 euroa. Summa koostuu henkilöstökuluista, palvelujen ostoista (mm. Solkin ja tutkinnon järjestäjien kustannukset), tietojärjestelmäkuluista sekä muista kuluista. Kielitutkinnon järjestämisestä aiheutuvia kuluja katetaan Opetushallituksen yleisistä kielitutkinnoista perimillä tutkintomaksuilla. Perustason tutkinto maksaa 1.1.2024 alkaen 153 euroa, keskitason tutkinto 176 euroa ja ylimmän tason tutkinto 200 euroa.

Kansalaisuuskokeen käyttöönotossa on huomioitava niin järjestelmäkehityksen vaatima aika kuin myös testijärjestelmän ja koekysymysten hankkimiseen kuluva aika.

Kokeen rakentamiseen tarvittavan ajan osalta esitetään vertailukohtana Opetushallituksen kotokielitestin käyttöönottoon liittyvät vaiheet ja niiden vaatima aika. Kotokielitestauksen rakentaminen alkoi testijärjestelmän kilpailutuksella kesällä 2023. Tällöin tehtiin tietopyyntö, jossa kartoitettiin järjestelmän tarvittavia ominaisuuksia. Tätä vaihetta seurasi kilpailutus, joka päättyi huhtikuussa 2024. Opetushallituksen kokemuksen mukaan kilpailutusvaiheeseen kannattaa varata aikaa noin kolmesta kuuteen kuukautta, ja pidempi kilpailutusaika mahdollistaa useamman palveluntarjoajan osallistumisen. Päättötestauksen pilotointi ja testaus on ajoitettu syksylle 2024. Testaus- ja pilotointivaiheessa ei käytetä oikeita tehtäviä. Tehtävien hankinta on vielä kesken. Kotokielitestin tulee olla valmis 1.1.2025.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi