



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Heidi Lahtinen

Kieli kansalaisuuden edellytyksenä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Heidi Lahtinen		
Tutkielman nimi:	Kieli kansalaisuuden edellytyksenä		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	81

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksen kohteena on kielitaito Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä ja kielitaitoedellytyksestä tehtävät poikkeukset. Tutkielmani kannalta oleellisin säädös on Kansalaisuuslaki (359/2003). Tutkielmassani avataan kansalaisuuden saamistapoja, kielitaitoa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä, kielitaidon osoittamisen tapoja ja perehdytään kielitaitoedellytykseen etenkin edellytyksestä tehtävien poikkeamien näkökulmasta.

Ihmisoikeuksien kehitys ja Euroopan integraatio ovat vaikuttaneet siihen, että kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö on muutettu yhdenmukaisemmaksi. Vaikka valtioilla onkin täysi oikeus ja valta tehdä päätös kansalaisuuden myöntämisestä tai sen myöntämättä jättämisestä, tulee kansallisessa lainsäädännössä ottaa huomioon kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen oikeus. Kansalaisuuden oikeudelliset perusteet ja edellytykset on säädetty Suomessa kansalaisuuslailla (359/2003).

Tutkimukseni keskittyy kansalaisuuden saamiseen hakemuksesta sekä kielitaitoon kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Kansalaistamisen yleiset edellytykset on säädetty kansalaisuuslain 13 §:ssä. Säännöksen 1 momentin 6 kohdassa on säädetty, että yhtenä kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on kielitaito. Ne tavat, joilla kielitaito voidaan osoittaa, on esitetty kansalaisuuslain 17 §:ssä. Kaikissa tapauksissa ei kielitaitoedellytyksen täyttymistä vaadita. Tutkimukseni keskittyy siihen, mitä perusteita vaaditaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle ja millaista oikeuskäytäntöä poikkeamiseen liittyen on olemassa. Lisäksi tutkin, millainen on viranomaisen harkintavalta poikkeamia arvioitaessa.

Kielitaidosta voidaan poiketa iän, terveydentilan, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai muun erittäin painavan syyn perusteella. Kielitaitoedellytyksiin tehtävistä poikkeuksista on säädetty kansalaisuuslain 18b ja 23 §:ssä. Harkittaessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamista, tulee hakijan tilanne arvioida kokonaisuudessaan. Viranomaisen harkintavalta on laajempi poikkeamia arvioitaessa kuin kielitaitoedellytyksen täyttymisen arvioinnissa. Tutkimukseni osoittaa, että todellisuudessa viranomaisen harkintavalta kielitaitoedellytyksen arvioinnissa ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen arvioinnissa on suppeaa ja arvioinnin tulee perustua lainsäädännössä vaadittuihin todistuksiin.

Pro gradun tutkimusmetodinä toimii lainoppi, joka tunnetaan toiselta nimeltään myös oikeusdogmatiikkana, ja siinä otetaan kantaa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja tutkimuksen lähteenä on käytetty lainsäädäntöä, erityisesti Kansalaisuuslakia (359/2003), oikeuskirjallisuutta sekä lainvalmisteluaineistoja, joista tärkeimpinä HE 235/2002, HE 80/2010 ja HE 64/2022. Lisäksi lähteenä on käytetty oikeuskäytäntöä (HAO ja KHO).

AVAINSANAT: kansalaisuus, kansalaisuuslaki, kielitaito, kieli, kielitaitoedellytys, poikkeaminen

Sisällysluettelo

1	Johdanto	6
1.1	Aluksi	6
1.2	Kansalaisuus ja kansalaisuus kielitaidon näkökulmasta	7
1.2.1	Monikansalaisuus	10
1.2.2	Kansalaisuudettomuus	11
1.3	Tutkimuskysymykset, tutkielman rakenne ja rajaus	12
1.4	Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen oikeudenala	15
1.5	Tutkimusaineisto ja -tilanne	18
2	Kansalaisuuden oikeudellinen perusta	21
2.1	Sovellettavat kansainväliset sopimukset ja EU-säädökset	21
2.2	Sovellettavat kansalliset säädökset	22
2.3	Vastuu ja toimivalta	24
2.3.1	Oikeusasiamiehen huomautus Maahanmuuttovirastolle 31.5.2017 EOAK/4068/2016	25
2.4	Sovellettavat periaatteet	26
2.5	Kansalaisuuden saamistavat ja määräytymisperiaatteet (kansalaisuuslaki 2–4 luku) 28	
2.5.1	Kansalaisuus syntymän perusteella	29
2.5.2	Kansalaisuus hakemuksesta	30
2.5.3	Kansalaisuus ilmoituksesta	35
2.6	Kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet	37
2.7	Yhteenveto kansalaisuudesta ja sen saamisesta	40
3	Kielitaito kansalaisuuden edellytyksenä (kansalaisuuslaki 3 luku 13 § ja 17 §)	42
3.1	Kielitaidon merkitys	42
3.2	Kielitaitoedellytys kansalaisuuslaissa	44
3.3	Vaadittavan kielitaidon taso (kansalaisuuslaki 13 § 1 momentin 6 kohta)	46
3.4	Kielitaidon osoittaminen (kansalaisuuslaki 17 §)	48
3.5	Yhteenveto kielitaidosta kansalaisuuden saamisen edellytyksenä	52

4	Poikkeaminen kielitaitoedellytyksestä	54
4.1	Poikkeamisperusteena työ (18b § 1 momentti 1 kohta)	56
4.2	Poikkeamisperusteena ikä	57
4.2.1	65 vuoden ikä ja kansainvälinen suojelu (18b§ 1 momentti 2 kohta)	59
4.2.2	65 vuoden ikä ja oleskelulupa muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella (18b§ 2 momentti)	60
4.2.3	Poikkeukset alle 15-vuotiaan kanssahakijan osalta (23 §)	61
4.3	Poikkeaminen terveydentilan tai vamman perusteella (18b § 1 momentti 3 kohta)	62
4.4	Poikkeaminen erittäin painavasta syystä (18b § 1 momentti 4 kohta)	65
4.5	Poikkeaminen luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella (18b § 2 ja 3 momentti)	66
4.6	Yhteenvedo kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta	69
5	Johtopäätökset	72
	Lähdeluettelo	77

Lyhenteet

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LaV	Lakivaliokunta
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SM	Sisäministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Kansalaisuus on ajankohtaisuudeltaan koko maailmaa käsittelevä aihe. Aihe on koskettanut ympäri maailmaa, myös Eurooppaa ja Suomea koko 2000-luvun ajan, ellei kauemminkin, sillä erilaiset pakolais- ja maahanmuuttokriisit ja valtioiden väliset konfliktit ovat tuoneet ympäri maailman eri valtioihin runsaasti ulkomaalaisia. Suomen kannalta merkittävä käännekohta ulkomaalaisten määrän kasvussa on ollut 1990-luvulla, jolloin ulkomaalaisten määrä Suomessa kasvoi huomattavasti verrattuna aikaisempiin vuosiin. Määrä on jatkanut tasaisesti kasvuaan aina tähän päivään asti.¹ 1990-luvun alussa oli Suomessa ulkomaalaistaustaisia alle 50 000 kun taas vuonna 2019 yli 450 000.²

Toisaalta maailma on nykyään paljon yhtenäisempi ja kansainvälisempi, jolloin myös liikkuminen paikasta toiseen on helpompaa. Oli syy maahanmuuttoon mikä tahansa, niin osa näistä maahanmuuttajista tulee hakemaan jossain vaiheessa toisen maan kansalaisuutta. Kaikki maahanmuuttajat ovat taustastaan huolimatta kuitenkin samassa asemassa kun kansalaisuutta haetaan.

Kansalaisuuden saamiseksi on asetettu tietyt edellytykset, jotka täyttämällä on mahdollisuus saada Suomen kansalaisuus. Yksi kansalaisuuslain 13 §:n kansalaisuuden myöntämisen edellytyksistä on, että hakijalla on tietyn tasoinen suomen tai ruotsin kielen taito. Ulkomaalaisen on siis opittavaa täysin uusi kieli ennen kansalaisuuden hakemista. Kielitaito poikkeaa muista edellytyksistä siinä, että sen osoittaminen voi olla hakijoiden elämäntilanteesta ja henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuen erilaista. Sen hankkiminen vaatii myös motivaatiota ja halua uuden kielen oppimiseen. Joillekin ihmisryhmille kielitaidon oppiminen ja osoittaminen voi olla vaikeampaa kuin toisille. Kielitaitoedellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli poikkeamiselle on riittävät

¹ Lepola, 2000, s. 19.

² Tilastokeskus.

perusteet. Tutkimukseni rakentuu kielitaitoedellytyksen ympärillä ja siinä tehtyihin poikkeamiin.

1.2 Kansalaisuus ja kansalaisuus kielitaidon näkökulmasta

Alun perin kansalaisuuden katsottiin olevan poliittisluonteista. Idea kansalaisuuteen perustuvista poliittisista oikeuksista katsotaan syntyneen antiikin Kreikassa. Tätä kreikkalaista tapaa päättää yhteisistä asioista on pidetty poliittisen kansalaisuusajattelun perustana myös länsimaissa. Kansalaisuus muodostui tasavertaisista jäsenistä, yhteisestä osallistumisesta yhteisön hallintaan ja lakien säätämiseen. Vaikka osallistumisoikeuden ei antiikin Kreikassa katsottu kuuluvan kaikille, katsotaan tämän mallin olevan tänä päivänäkin lähtökohtana kansalaisuusteorioille.³ Modernilla aikakaudella kansalaisuutta pidetään perustavanlaatuisena perustuslaillisen demokratian osallisuuden ja myös tasa-arvon merkinä, vaikkakin se toisaalta erottelee ei-kansalaiset kansalaisista ja määrittelee näin kansalaiset eriarvoiseen asemaan.⁴ Ajan saatossa ja etenkin Suomen Euroopan neuvostoon (1989) ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen (1990) liittyessä ihmisoikeudet ovat nousseet merkittävämpään asemaan, joka taas on muokannut kansalaisuuden merkitystä ja taannut ei-kansalaisille lähes samat oikeudet kuin kansalaisille. Kansalaisuus ei siis ole edellytys näiden oikeuksien toteutumiselle.⁵

Suurin osa ihmisistä ei koskaan vaihda kansalaisuuttaan.⁶ Suurimmalla osalla ihmisistä on myös jonkun valtion kansalaisuus. Mielenkiintoista on myös se, että vaikka kaikki valtiot eivät ole demokraattisia, kaikki maat kutsuvat jäseniään kansalaisiksi.⁷

Kansalaisuus on tärkeä status ja merkittävä ihmisoikeus. Jokaisella ihmisellä on oikeus kansalaisuuteen, joka on määritelty Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien

³ Kuusela, 2006, s. 27. Kotkas, 2013, s. 53–55.

⁴ Spiro, 2020, s. 136–137.

⁵ Lepola, 2000, s. 46.

⁶ Spiro, 2020, s. 1.

⁷ Spiro, 2020, s. 3–4.

yleismaailmallisessa julistuksessa artiklassa 15 seuraavalla tavalla: *”Jokaisella on oikeus kansalaisuuteen. Keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen.”* YK:n yleismaailmallisessa julistuksessa ei varsinaisesti määritellä tai säädellä sitä, mitä kansalaisuus tarkoittaa. Oikeus kansalaisuuteen on kuitenkin sopimuksessa merkitty merkittäväksi ihmisoikeudeksi. Vaikka jokaisella on oikeus kansalaisuuteen, ehdotonta oikeutta kansalaisuuden myöntämiseen ei ole, vaikka lain vaatimat edellytykset täytyisivätkin.⁸ Valtioilla on kansalaisuusasioissa suvereniteetti, joten niillä on täysi oikeus ja valta tehdä päätös kansalaisuuden myöntämisestä tai sen myöntämättä jättämisestä. Päätökset tulee kuitenkin tehdä EU-oikeuden mukaisesti. Kansalaisuuden oikeudelliset perusteet ja edellytykset on säädetty kunkin valtion kansallisessa lainsäädännössä.⁹

Muodollisesti ja oikeudellisesti kansalaisuus merkitsee tietyn valtion jäsenyyttä.¹⁰ Oikeustieteessä kansalaisen on määritelty tarkoittavan pysyvillä oikeudellisilla siteillä valtioon kiinnitetty yksilö, joka nauttii erityisiä oikeuksia ja jonka kannettavaksi valtio myös asettaa pääosan olemassaolonsa turvaamiseksi välttämättömistä suorituksista ja rasituksista.¹¹ Valtioiden on sekä turvallisuuden että valtiovallan legitiimisyyden vuoksi tehtävä päätöksiä kansalaisuuteen liittyen, sillä niiden on pystyttävä erottelmaan omat kansalaiset muista asukkaista.¹² Käytännössä se tehdään siten, ettei ulkomaalaisilla ole sellaisia oikeuksia, mitä kansalaisilla on.¹³ Kansalaisuuden saamisen edellytykset valtiot voivat määritellä haluamallaan tavalla, kuitenkin kansainvälisen oikeuden säännöt huomioiden.¹⁴ Tutkimukseni keskittyy kansalaisuuteen oikeudellisessa mielessä ja siihen, miten kansalaisuus määräytyy Suomessa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kielitaidon merkitystä pohditaan laajemmassa merkityksessä, mutta siinäkin merkityksellisintä on lainsäätäjän tarkoitus kielitaitoedellytyksestä säädettyäessä.

⁸ Kuosma, 2003, s. 101.

⁹ Lepola, 2000, s. 35. Aer, 2016, s. 1 ja 26. Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 123. Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 276.

¹⁰ Lepola, 2000, s. 35.

¹¹ Kuosma, 2003, s. 212. Sirva, 2002, s. 318.

¹² Lepola, 2000, 34.

¹³ Kuosma, 2003, s. 5.

¹⁴ Kuosma, 2003, s. 211. Aer, 2016, s. 1 ja 26. Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 123.

Suomen perustuslain (731/1999) 5 §:ssä säädetään Suomen kansalaisuudesta. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole määritelty kansalaisuuden käsitettä. Suomen kansallisessa kansalaisuuslaissa (359/2003) on määritelty kansalaisuus siten, että laissa kansalaisuudella tarkoitetaan ” yksilön ja valtion välistä lainsäädännöllistä sidettä, joka määrittää yksilön aseman valtiossa ja jolla määritetään yksilön ja valtion välisiä keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia”. Kansallinen laki selventää myös eroa kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä määrittelemällä ulkomaalaisen henkilöksi, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta.

Kansalaisuus -käsitettä käytetään nykypäivänä monissa yhteyksissä ja kaikessa muussa kuin oikeudellisessa merkityksessä määritelmä ei ole kovin tarkka. Kaarlo Tuori on määritellyt yhteiskunnan pinnan tasolla olevan kansalaisuuden keskusteluksi kansalaisten perusoikeuksien luonteesta kansalaistamisen edellytyksistä.¹⁵ On hyvä tiedostaa, että kansalaisuus muodostuu eri osatekijöistä ja esimerkiksi yksilölle kansalaisuus voi merkitä identiteettiä ja identifioitumista vanhaan kotimaahan niin voimakkaasti, ettei uuden asuinmaan kansalaisuutta edes haeta. Tällöin kansalaisuudella voidaan ajatella olevan myös hyvin voimakas sosiaalinen ulottuvuus. Kansalaisuuden kulttuurillinen merkitys ajatellaan usein olevan sellaista kansallisuutta, johon kuuluu hallitsevan kulttuurisen ryhmän jäseniä.¹⁶ Näillä kansalaisuuden ulottuvuuksilla, identiteettinen, sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus, ei ole siis varsinaisesti lain määrittelemää merkitystä.

Kuten kansalaisuutta, voidaan kielitaitoakin tarkastella kansalaisuuden monesta eri näkökulmasta. Oikeudellisesti kielitaito merkitsee sitä, että osoitetaan riittävä kielitaito, jotta kansalaisoikeuksien ja velvollisuuksien täytyminen on mahdollista. Yksilön ja valtion välillä on siis sopimus, että saavuttamalla riittävä kielitaito tuo se mukanaan oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden täyttämiseen yksilö osoittaa hallitsevansa tarvittavan

¹⁵ Kuusela ja Saastamoinen, 2006, s. 17–18. Tuori, 2000, s.

¹⁶ Lepola, 2000, s. 35.

kielitaidon. Sosiaalisesti kieli on kommunikaation väline, jonka avulla sosiaalisten suhteiden ylläpitäminen, toimintatapojen ja vuorovaikutussuhteiden ymmärtäminen, osallistuminen ja arkielämässä selviytyminen on helpompaa. Kulttuurillisesti kieli mahdollistaa kulttuurisen tasavertaisuuden valtaväestön kanssa ja paremman uuden valtion kulttuurin omaksumisen. Identiteettisesti kieli on tärkeässä asemassa, joten kohdemaan kielen hallitseminen auttaa muodostamaan uutta identiteettiä. Tämän vuoksi maahanmuuttaja voi tuntea itsensä sekä kotimaalaiseksi, että kohdemaalaiseksi yhtä aikaa. Kieli on siis väline, jolla rakennetaan käsityksiä ja merkityksiä uudesta valtiosta ja osallistutaan kielen avulla yhteiskunnan elämään.¹⁷

1.2.1 Monikansalaisuus

Monikansalaisuudella (kaksoiskansalaisuudella) tarkoitetaan, että yksilöllä on samanaikaisesti useamman kuin yhden valtion kansalainen eli toisin sanoen monikansalaisella voi olla yhtä aikaa kansalaisuus kahdessa tai useammassa valtiossa.¹⁸ Suomessa on monikansalaisuus hyväksytty lainsäädännöllä vuodesta 2003 lähtien. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli Suomen kansalaiselle on myönnetty kansalaisuus Suomen lisäksi toisessa valtiossa, pidetään häntä edelleen Suomessa Suomen kansalaisena.¹⁹ Valtioilla on suvereniteetti päättää suhtautumisestaan monikansalaisuuteen. Yhteiskunnan globalisaatio ja kansainvälistyminen ovat myös johtaneet siihen, että yhä useampi tuntee kuuluvansa useampaan valtioon.²⁰

Kaksoiskansalaisuuteen on suhtauduttu kriittisesti muun muassa turvallisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Turvallisuudella on Suomessa katsottu tarkoittavan sitä, että jos jollain on sekä Suomen, että vieraan valtion kansalaisuus, saattaa se aiheuttaa lojaliteettiristiriitoja esimerkiksi tietyissä tehtävissä tai konfliktitilanteissa, jossa kansalaisuuksien edut ovat ristiriidassa keskenään.

¹⁷ Tarnanen, 2005, s. 79.

¹⁸ Kuosma, 2003, s. 14.

¹⁹ HE 235/2002, s. 5.

²⁰ Kuosma, 2003, s. 21.

Tarkoituksenmukaisuusnäkökannan mukaan ei ole tarkoituksenmukaista jäädä Suomen kansalaiseksi, jos on hakenut toisen valtion kansalaisuutta.²¹ On myös katsottu, että valtioiden väliset lainsäädännölliset ja käytännön erot voivat johtaa ongelmiin monikansalaisuustilanteissa. Myös kaksinkertaista äänioikeutta ei ole katsottu suotuisana piirteenä monikansalaisuustilanteissa. Monikansalaisuuden haittojen on kuitenkin katsottu olevan lainsäätäjän näkökulmasta suhteellisin pieninä.²²

Monikansalaisuutta on tarkasteltu myös siltä kannalta, että monikansalaisuuden saaminen voi merkittävästä nostaa yksilön taloudellisia mahdollisuuksia, etenkin silloin, jos hakijalla on olemassa kansalaisuus kehittymättömämmässä maissa. Tällöin esimerkiksi Euroopan unionin jäsenmaan kansalaisuus toisena kansalaisuutena tuo yksilölle uusia mahdollisuuksia. Materiaalisten etujen lisäksi monikansalaisuudella voidaan katsoa olevan tunteellista arvoa, esimerkiksi silloin, jos toisen maan kansalaisuutta haetaan vain tunnesyistä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, jos isovanhemmat ovat lähtöisin toisesta maasta, ja isovanhempien maan kansalaisuus on tärkeää sen vuoksi, että sen katsotaan olevan osa omaa identiteettiä. Tunnesyyt selittävät yleensä myös sen, miksi monikansalaisuutta haetaan, sillä alkuperäisestä kansalaisuudesta ei haluta tunnesyistä luopua.²³

1.2.2 Kansalaisuudettomuus

Henkilöllä, jolla ei ole kansalaisuutta missään valtiossa, ei ole myöskään oikeudellista suhdetta mihinkään valtioon. Mikään valtio ei siis lainsäädäntönsä perusteella katso tällaista valtiotonta henkilöä kansalaisekseen. Tämä tarkoittaa sitä, että yksikään valtio ei ole velvollinen suojelemaan henkilöä tai että henkilöllä ei ole oikeutta oleskella minkään valtion alueella.²⁴

²¹ Kuosma, 2003, s. 15.

²² HE 235/2002, s. 9.

²³ Spiro, 2020, s. 94-95.

²⁴ Aer, 2016, s. 25.

Suomen kansalaisuuslaissa (359/2003) on kansalaisuudettomuus jaettu tahtomattaan kansalaisuudettomiin henkilöihin ja tahdostaan kansalaisuudettomiin henkilöihin. Tahtomattaan kansalaisuus tarkoittaa lain mukaan sitä, että henkilö on joutunut kansalaisuudettomaksi ilman omaa tai huoltajansa tahtoa. Tahdostaan kansalaisuudettomuus tarkoittaa vastaavasti sitä, että henkilö on jäänyt kansalaisuudettomaksi omasta tai huoltajan tahdosta. Nyt vireillä olevassa hallituksen esityksessä kansalaisuuslain muuttamisesta 64/2022 käy ilmi, että lain muutoksen esiselvityksen perusteella jako on katsottu tarpeettomaksi. Myöskään Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännöissä jaottelulla ei ole ollut käytännön merkitystä.²⁵

Eurooppalaisen kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksessa (SopS 93 ja 94/2008, kansalaisuusyleissopimus) periaatteiden mukaan sopimusvaltioilla on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta eli estää kansalaisuudettomaksi jäämistä. Kansallisesti on säädettävä kansalaistamisen mahdollisuudesta henkilöille, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Suomen kansalaisuuslain (235/2003) 4 §:ssä on säädetty, että ”*kansalaisuuslain säännöksiä kansalaisuuden menettämisestä ja kansalaisuuden vapautumisesta ei saa soveltaa, jos henkilöstä niiden soveltamisen seurauksena tulisi kansalaisuudeton*”. Näissä tapauksissa siis päädyttäisiin Suomen kansalaisuuden säilyttämiseen. Ulkomaalaisen kansalaisuudettomuus voi myös merkitä valtiolle velvollisuutta myöntää kansalaisuudettomalle henkilölle kansalaisuus.²⁶

1.3 Tutkimuskysymykset, tutkielman rakenne ja rajaus

Tutkimukseni tarkastelee Suomen kansalaisuuden statuksen saamisen edellytyksiä. Tarkemmin tutkimuksessani syvennyttään kielitaitoon Suomen kansalaisuuden edellytyksenä ja siitä tehtäviin poikkeamiin. Pysin tutkimuksessani vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

²⁵ HE 64/2002 vp, s. 5–6.

²⁶ Kallio, Kotkas, ja Palander, 2018, s. 3.

1. Mikä on kielitaidon merkitys Suomen kansalaistamisen edellytyksenä?
2. Mitä perusteita vaaditaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle ja millaista oikeuskäytäntöä poikkeamiseen liittyen on olemassa?

Tutkimuksessani haluan selvittää, mitä kielitaito kansalaisuuden edellytyksenä tarkoittaa ja miksi siitä on säännelty Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Mikä on kielitaidon merkitys yleisesti ja miten lainsäätäjät on määritellyt kielitaidon merkityksen? Milloin kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa ja mitä lainsäätäjät on poikkeamisen perusteista todennut? Haluan tutkimuksellani löytää vastauksen myös siihen, millainen harkintavalta viranomaisella on poikkeamia arvioitaessa.

Tutkimukseni jakautuu rakenteellisesti ensin johdantolukuun, jossa käyn läpi tutkimuksen taustaa. Lisäksi käsittelen lyhyesti yleisellä tasolla kansalaisuuden käsitettä, tutkimuskysymykset ja -metodit sekä sen, mille oikeudenalalla tutkimusaiheeni sijoittuu.

Toisessa luvussa perehdytään tarkemmin kansalaisuuden oikeudelliseen perustaan, sovellettaviin periaatteisiin ja kansalaisuuden saamistapoihin kansalaisuuslain 2–4 lukujen mukaisesti. Suomen kansalaisuuden voi kansalaisuuslain mukaan saada syntymän perusteella (kansalaisuuslain 2 luku), hakemuksesta (kansalaisuuslain 3 luku) tai ilmoituksesta (kansalaisuuslain 4 luku).²⁷ Luvussa käydään läpi kansalaisuuden kannalta merkittävimmät kansainväliset sopimukset ja kansalliset säädökset. Suomessa tärkeimmät kansalaisuutta säätelevät lait ovat Perustuslaki (731/1999) ja Kansalaisuuslaki (359/2003). Tämän luvun teksti on tärkeää kansallisen lainsäädäntökehityksen hahmottamisessa ja kansalaisuuden saamistapojen ymmärtämisessä. Luvun kaksi tavoite on selvittää, että miten, mistä syistä ja millä oikeutuksella Suomi säätelee Suomen kansalaisuuden saamista sekä millä perusteella Suomen kansalaisuuden voi saada.

²⁷ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 276.

Luku kolme syventyy kielitaitoedellytykseen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä. Luvun kolme tarkoitus on pureutua kielitaidon merkitykseen, kansalaisuuslain 13 §:n mukaiseen kielitaitoedellytykseen, kielitaidon tasovaatimukseen ja kansalaisuuslain 17 §:n mukaisiin kielitaidon osoittamisen tapoihin. Luvun tarkoitus on määritellä kielitaitoon liittyvät oleelliset tekijät, ja selvittää, mihin ja miten kielitaitoedellytys sijoittuu kansalaistamisessa ja mikä merkitys kielitaidolla on.

Luku neljä käsittelee kansalaisuuslain 18b §:n ja 23 §:n mukaisia kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen tapoja. Tutkin kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamista säädösten lisäksi erilaisista valtioneuvoston tuottamista materiaaleista, kuten lainvalmisteluhankkeista, hallitusohjelmista, ja muista eduskuntatyöhön liittyvistä julkaisuista liittyen kansalaistamiseen ja Suomen kansalaisuuden hakemiseen. Kansalaistamisen edellytyksin, etenkin kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamien käsittelyä käyn läpi tuomioistuinten ratkaisuksista.

Viimeisessä luvussa viisi kokoaan edellä käydyin aineiston perusteella johtopäätökset. Pyrin tuomaan luvussa esiin kielitaitoedellytykseen ja siitä poikkeamiseen liittyvät päälinjat.

Tutkimukseni sijoittuu vaiheeseen, jossa Suomen kansalaisuutta haetaan. Hakemista seuraa vaihe, jossa henkilö lakkaa juridisesti olemasta ulkomaalainen ja tulee Suomen kansalaiseksi ja saa kansalaisuuteen liittyvät täydet oikeudet.²⁸ Olen siis katsonut, että kansalaisuus hakemuksesta kuuluu tutkimukseni aihealueeseen. En ole kättanut tutkimustani käsittämään kansalaisuuden menettämistä tai säilyttämistä ja olenkin ne rajannut tutkimukseni ulkopuolelle.

Ajallisesti rajaan pois ennen vuotta 2003 säädetyt kansalaisuuslait ja tapahtumat. Keskityn vuonna 2003 uudistettuun kansalaisuuslakiin sen valmistelussa ja sen jälkeen tehtyjen muutosten ympärillä käytyyn keskusteluun aina nykypäivään asti.

²⁸ Lepola, 2000. s. 28–29.

Vaikka tutkimukseni ei koske maahanmuuttoa tai ei-kansalaisia, on aihepiiriä silti joltain osin käsiteltävä, sillä monia kansalaisuuteen liittyviä asioita käsitellään maahanmuuttoon ja ulkomaalaisiin liittyvissä keskusteluissa. Kansalaisuudesta kirjoitetaan paljon ulkomaalaisoikeuden alla, joten senkin vuoksi ulkomaalaisasiat ja siihen liittyvä kirjallisuus on otettava tässä tutkielmassa jollain tasolla huomioon, vaikka varsinaisesti maahantulo ja maassa oleskelu ei-kansalaisena on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka tutkimukseni taustalla ei tulkitakaan ulkomaalaislainsäädäntöä vaan kansalaisuuslainsäädäntöä, tiedostan sen tosiseikan, että ulkomaalaislainsäädännöllä on suuri merkitys kansalaisuusasioihin. Ulkomaalaislainsäädännöllä säädetään ja kontrolloidaan maahan asettumista ja sitä, kuka voi ja saa joskus olla Suomen kansalaisuuden hakija.²⁹

1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen oikeudenala

Oikeustiedettä voidaan tutkia lainopin, oikeushistorian, oikeussosiologian, oikeusfilosofian tai vertailevan oikeustieteen menetelmällä tai eri menetelmiä yhdistelemällä.³⁰ Tutkimukseni on tutkimusmenetelmältään oikeustieteellinen tutkimus, jonka keskiössä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on määritellä käsiteltävään asiaan liittyvä voimassa oleva oikeus ja sen sisältö. Lainoppi on tulkintaa ja systematisointia. Tulkintaa siinä mielessä, että siinä tutkitaan oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä ja pyritään selvittämään niiden sisältö. Systematisoinnilla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden jäsentämistä ja kehittämistä. Tämän avulla tutkijan on helpompi löytää etsimänsä säännökset sekä hahmottaa kokonaiskuva paremmin.³¹

Vaikka tutkimukseni ulottuu vain vuoteen 2003, jolloin nykyinen kansalaisuuslaki astui voimaan, on tähän väliin mahtunut lähes 20 vuotta keskustelua kansallisuuslain ja

²⁹ Nykänen, 2008, s. 346–347.

³⁰ Husa, Mutanen ja Pohjolainen, 2008, s. 19.

³¹ Husa, Mutanen ja Pohjolainen, 2008, s. 20–21. Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 22.

kansallisuusasioiden ympärillä. Käytän näitä keskusteluja tämän tutkimuksen aineistona. Kansalaisuuslakia on muutettu vuoden 2003 käyttöön ottamisen jälkeen useampaan kertaan, joten tutkittavaa keskustelua ja valmisteluaineistoa on kertynyt laajasti.

Lainopissa pyritään myös tunnistamaan ja ymmärtämään se oikeudenala, johon tutkittava aihe sisältyy.³² Suomessa oikeudenalat on perinteisesti jaettu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen.³³ Julkisoikeus on valtion ja yksityisen henkilön suhdetta säätelevää oikeutta, kun taas yksityisoikeus yksityisten henkilöiden välisiä suhteita säätelevää oikeutta.³⁴ Tutkimukseni asettuu julkisoikeuden alaan, sillä se tutkii kansalaisuuden hakemiseen ja saamiseen liittyvää julkisyhteisön sekä yksityisen henkilön välistä suhdetta sekä siihen liittyvää viranomaiskäsitelyä. Tarkemmin yhdistän ja löydän liittymäkohtia tutkimukseni aiheeseen sekä hallinto-oikeuden että ulkomaalaisoikeuden oikeudenalaan. Ulkomaalaisoikeus on nimensäkin mukaan ulkomaalasiin liittyvää oikeudellista sääntelyä, jonka keskeinen säännös on ulkomaalaislaki (301/2004). Tärkeää on kuitenkin huomata, ettei ulkomaalaislakia sovelleta kansalaisuusasioiden käsittelyssä.³⁵ Ulkomaalaihallinto ja oikeuslaitoksen käytäntö ovat vakiinnuttaneet ulkomaalaisoikeus termin käytön ja sillä perusteella sen voidaan katsoa olevan vakiintunut oikeudenala.³⁶

Ulkomaalaisoikeuden on katsottu laajassa mielessä käsittävän kaikki oikeuslähteet, joiden perusteella määräytyvät ulkomaalaisten oikeudet ja velvollisuudet. Myös kansalaisuuslain (359/2003) katsotaan laajassa mielessä kuuluvan ulkomaalaisoikeuden soveltamisalaan, ja sen vuoksi se on myös tutkimukseeni parhaiten soveltuva oikeudenala.³⁷ Ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä, kuuluvatko kansalaisuusasiat lopulta edes ulkomaalaisoikeuden käsitteen alle, sillä kansalaisuuden saaminen liittyy

³² Hirvonen, 2011, s. 52.

³³ Tuori, 2007, s. 103–104.

³⁴ Mäenpää, 2017, s. 3.

³⁵ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 277.

³⁶ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 1–2.

³⁷ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 22–24.

muutostilanteeseen, jossa aiemmin ulkomaalaisen statuksen alle kuuluva henkilö saa kansalaisuuden statuksen.³⁸

Hallinto-oikeudenala kuuluu itsenäisenä oikeudenalana julkisoikeuden piiriin. Hallinto-oikeus on muun muassa viranomaisten tehtäviin, toimivaltaan ja toimintaan liittyvää sääntelyä ja se liittyy olennaisesti yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä niihin liittyviin viranomaispäätöksiin. Kansalaisuusasioissa noudatetaan hallintolakia ja hallintokäyttölakia esimerkiksi, kun tehdään viranomaispäätös kansalaisuuden saamisesta, hakemuksen hylkäämisestä tai kun asianomainen valittaa viranomaisen päätöksestä.³⁹

Oikeudenaloista nostaisin esiin myös EU-oikeuden, sillä Suomen kansalainen saa automaattisesti myös EU-kansalaisuuden, jolloin häntä koskee myös tämän oikeudenalan velvollisuudet ja oikeudet. Vaikkakaan EU-oikeus ei ole määrittelevä oikeudenala tutkimuksessani eikä se määrittele Suomen kansalaisuutta, on otettava huomioon se, että Euroopan unionin kansalaisuus täydentää Suomen kansalaisuutta ja tuo mukanaan tiettyjä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.⁴⁰

Lainopillisen tutkimuksen tulee perustua voimassa oleviin oikeuslähteisiin ja lähteitä tulee käyttää hierarkkisesti oikeassa järjestyksessä ottaen huomioon lähteiden etusija ja käyttöjärjestyssäännöt.⁴¹ Aulis Aarnio on jakanut oikeuslähteet kolmeen ryhmään; vahvasti velvoittaviin eli pakollisiin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.⁴² Tutkimukseni oikeuslähteiden käyttö ja seuraavan kappaleen tutkimusaineiston esittely perustuu tähän Aarnion ryhmittelyyn.

³⁸ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 275–276.

³⁹ Mäenpää, 2017, s. 2–3 ja 51. Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 277.

⁴⁰ Kuosma, 2003, s. 237–238.

⁴¹ Husa, Mutanen ja Pohjolainen, 2008, s. 21.

⁴² Aarnio, 1989, s. 220–221.

1.5 Tutkimusaineisto ja -tilanne

Tutkimukseni vahvasti velvoittavat oikeuslähteet ja samalla keskeisin lähdemateriaali on kansallinen laki. Aarnion ryhmittelyn mukaan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maantapa, joiden soveltaminen on lainkäyttäjälle pakollista.⁴³ Lainopillisen tutkimuksen oleellisin ja tärkein osa on nimenomaan aihepiiriä säätelevät lait ja muut säädökset.⁴⁴ Kansalaisuudesta on säädetty Suomessa kansalaisuuslailla (359/2003) ja lain nojalla on säädetty valtioneuvoston kansalaisuuslakia täydentävä asetus kansalaisuudesta (293/2013). Aihepiirin kannalta on tarpeen ottaa kansalaisuuslain lisäksi huomioon myös Suomen perustuslaki (731/1999), laki maahanmuuttovirastosta (156/1995) ja hallintolaki (434/2003) siinä määrin, kun se soveltuu kansalaisuusasioiden sääntelyyn ja hoitamiseen. Tähän ryhmään kuuluvat myös Euroopan unionin oikeus ja perustamissopimukset sekä kansalaisuuteen vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja Eurooppa oikeudellinen normisto. Nämä asettuvat oikeuslähdeopillisesti ennen kansallista oikeutta.⁴⁵

Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat Aarnion mukaan lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut.⁴⁶ Tulkinnan tukena tulen käyttämään lainvalmisteluaineistoa kuten eduskunnan valiokuntien lausuntoja, hallituksen esityksiä ja erilaisten komiteoiden ja toimikuntien mietintöjä. Lainvalmisteluaineisto ilmaisee lainsäätäjän alkuperäistä tahtoa ja tavoitteita ja niistä ilmenee aiheen sääntelytarve, sääntelyn puitteet ja perusrakenne.⁴⁷ Heikosti velvoittavina oikeuslähteinä käytetyt tuomioistuinratkaisut voivat olla minkä tahansa oikeusasteen ratkaisuja.⁴⁸ Tuomioistuinratkaisuista pyrin kuitenkin tutkimuksessani valitsemaan sellaiset kansalaisuuden saamiseen liittyvät ratkaisut, joista on annettu ratkaisu ylimmissä oikeusasteissa, kuten korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja joiden ratkaisuilla on

⁴³ Aarnio, 1989, s. 220.

⁴⁴ Husa, Mutanen ja Pohjolainen, 2008, s. 32.

⁴⁵ Siltala, 2001, s. 96.

⁴⁶ Aarnio, 1989, s. 221.

⁴⁷ Siltala, 2001, s. 95. Aarnio, 1989, s. 226–227.

⁴⁸ Aarnio, 1989, s. 230.

myöhempää oikeuskäytäntöä ohjaavaa merkitystä.⁴⁹ Tutkielmani kannalta sekä lainvalmisteluaineistot eli esityöt että tuomioistuinten ratkaisut ovat hyvin keskeisessä asemassa, etenkin luvuissa kolme ja neljä.

Aarnion oikeuslähteiden ryhmittelyssä seuraavaksi on esitetty sallitut oikeuslähteet. Sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa oikeustiede ja oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit samoin kuin arvot ja arvostukset. Käytän oikeuskirjallisuutta tutkimukseni tausta-aineistona, jonka avulla perehdyn kansalaisuuden ja kansalaistamisen edellytyksien aihepiiriin. Tutkittavan materiaalin pyrin valitsemaan monografioista ja kirjoista, oikeudellisten julkaisujen artikkeleista ja väitöskirjoista.⁵⁰ Tutkielmani kannalta keskeistä tausta-aineistoa ovat Tapio Kuosman *Uusi Kansalaisuuslaki*, Outi Lepolan väitöskirja aiheesta *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi*, Heikki Kallion, Toomas Kotkaksen ja Jaana Palanderin toimittama *Ulkomaalaisyhteisyys* ja Janne Aerin *Ulkomaalaisyhteisyyden perusteet*. Kansalaisuuteen ja etenkin kielitaitoedellytykseen liittyvää oikeuskirjallisuutta oli vähän saatavilla, joten lainvalmisteluaineisto on ollut oikeuskirjallisuutta merkittävämpi lähdemateriaali.

Suomen kansalaisuuksia on 2000-luvusta lähtien myönnetty vuosittain tuhansia. Vuonna 2021 Suomen kansalaisuuksia myönnettiin Tilastokeskuksen tekemän tutkimuksen mukaan yhteensä 6643 kappaletta.⁵¹ Vaikka kansalaisuuteen liittyviä päätöksiä tehdään vuosittain suuri määrä, on kansalaistamisen edellytyksiin liittyen tehty hyvin vähän tutkimuksia.

Kansalaisuuden saamista Euroopassa on tutkittu NATAC-tutkimuksella, jonka aineisto on kerätty vuosina 1985 ja 2004. Tutkimuksen perusteella on tehty kaksi raporttia *Acquiring and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States volume 1* ja *volume 2* ja niihin liittyvä jatko-osa *Citizenship Policies in New Europe*. Näissä tutkimuksissa on

⁴⁹ Siltala, 2001, s. 96.

⁵⁰ Husa, Mutanen ja Pohjolainen, 2008, s. 85.

⁵¹ Tilastokeskus, Suomen kansalaisuuden saaneet.

keskitetty laajasti kansalaisuuden saamista koskeviin edellytyksiin Euroopassa. Kansalaisuuteen liittyviä pro gradu -tutkimuksia löytyi muun muassa aiheista oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Ranskan kansalaistamisen edellytyksistä, kansalaisuuden määräytymisestä viranomaisyhteistyön näkökulmasta ja rikostaustan vaikutuksesta kansalaisuuden myöntämiseen. Varsinaista nimenomaan kielitaitoedellytykseen tai siitä tehtäviin poikkeuksiin liittyvää pro gradu tutkielmaa tai väitöskirjaa ei aihepiiriä tutkittaessa tullut esiin. Tehdyt tutkimukset tuntuvat keskittyvät enemmänkin tilanteeseen ennen kansalaisuuden hakemista, jolloin on kyse ulkomaalaisen asemasta ennen kansalaisuutta ja sen hakemista, eikä niinkään kansalaistamisen edellytyksistä. Outi Lepola on tutkinut väitöskirjassaan *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi; Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa* maahanmuuttajien tietä ulkomaalaisesta täysivaltaiseksi Suomen kansalaiseksi. Myös kansalaisuuden käsitettä on tutkittu paljon sekä Suomessa, että ulkomailla.

Näin ollen voidaan todeta, että kansalaistamisen edellytysten tutkimukselle on sijaa oikeustieteellisen tutkimuksen alalla. Etenkin kielitaitoedellytyksen tai siitä poikkeamisen osalta, sillä siihen liittyvää tutkimusaineistoa tai oikeuskirjallisuutta on tuotettu hyvin vähän.

2 Kansalaisuuden oikeudellinen perusta

2.1 Sovellettavat kansainväliset sopimukset ja EU-säädökset

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen vuodesta 1995, ja siitä lähtien Euroopan unionille on annettu perussopimuksen (SEU) 5 artiklan mukainen toimivalta tietyissä asioissa. Unioni toimii siis vain sille annetun toimivallan rajoissa, eivätkä kansalaisuusasiat kuulu tämän annetun toimivallan piiriin. Kansalaisuusasiat kuuluvat jäsenvaltion suvereniteettiin, eli toimivalta niissä kuuluu jäsenvaltiolle itselleen.⁵²

Vaikka suoranaisia Eurooppa oikeudellisia säädöksiä tai kansainvälisiä sopimuksia koskien kansalaisuuden myöntämistä ei olekaan, tulee kansallista lainsäädäntöä laadittaessa ja sovellettaessa kuitenkin ottaa huomioon kansainvälisessä oikeudessa yleisesti hyväksytyt periaatteet ja tietyt kansalaisuuden myöntämiseen ja menettämiseen liittyvät määräykset.⁵³ Strasbourgissa 6. päivänä marraskuuta 1997 on tehty eurooppalainen yleissopimus, jonka tavoitteena on hyvä hallinto kaikissa kansalaisuusasioissa. Yleissopimus on tullut voimaan vuonna 2000 ja se on saatettu osaksi Suomen kansallista oikeusjärjestystä tasavallan presidentin asetuksella (94/2008), joka on annettu 31.10.2008.⁵⁴

Muita valtioiden suvereniteettia rajoittavia suosituksia ja sopimuksia ovat Euroopan neuvoston vuonna 1999 hyväksymä suositus valtioille kansalaisuudettomuuden ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukset kansalaisuudettomien oikeusasemasta vuodelta 1954 ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä vuodelta 1961 ovat keskeisiä sopimuksia kansalaisuudettomuuden estämiseksi.⁵⁵ Kansalaisuusasioissa on otettava huomioon myös eurooppalainen lasten

⁵² Ojanen, 2016, s. 22. Sirva, 2002, s. 318. Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 276.

⁵³ Kuosma, 2003, s. 20. Sirva, 2002, s. 318.

⁵⁴ Kuosma, 2003, s. 20.

⁵⁵ HE 64/2022 vp

adoptiosta tehty yleissopimus (SopS 39/2012), jonka 12 artiklassa on säädetty adoptiolapsen kansalaisuudesta.⁵⁶

Pohjoismaiden kesken on tehty sopimus, joka sääntelee Suomen, Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisten kansalaisuuden saamista muussa Pohjoismaassa (SopS 68 ja 69/2012, pohjoismainen kansalaisuussopimus). Sopimus tekee kansalaisuuden saamisen helpommaksi niissä tapauksissa, jossa haetaan toisen Pohjoismaan kansalaisuutta ensimmäistä kertaa tai uudestaan. Sopimuksessa on säädetty, että sopimusvaltioiden tulee mahdollistaa kansalaisuuden saamisen tietyin edellytyksin kansalaisuusilmoituksella.⁵⁷

Kansalaisuusasioista säädettyä ja säädöksiä sovellettaessa on otettava huomioon myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määritellyt perus- ja ihmisoikeudet, eivätkä ne saa olla ristiriidassa kansallisten kansalaisuuden myöntämisen perusteiden kanssa. Yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksen (1948) 15 artiklassa on tunnustettu oikeus kansalaisuuteen. Oikeus kansalaisuuteen on sisällytetty myös useisiin YK:n keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 37/1970) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (SopS 26 ja 27/2016). Oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976). Sopimuksen 24 artiklan 3 kappaleen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.⁵⁸

2.2 Sovellettavat kansalliset säädökset

Kansallisista säädöksistä merkittävästi kansalaisuuteen vaikuttava laki on Suomen perustuslaki (731/1999). Perustuslaissa on säädöksiä koskien ulkomaalaisen oikeudesta

⁵⁶ HE 64/2022 vp, s. 14.

⁵⁷ HE 64/2022 vp, s. 17.

⁵⁸ HE 64/2022 vp, s. 5.

tulla Suomeen ja oleskella Suomessa, ulkomaalaisten palautuskiellosta sekä mahdollisista rajauksista ulkomaalaisten ja kansalaisten oikeuksien välillä, esimerkiksi äänestysoikeudessa. Perustuslain 5 §:ssä säädetään Suomen kansalaisuudesta. Perustuslain mukaan kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.⁵⁹

Suomessa on kansalaisuudesta tarkemmin säädetty kansalaisuuslailla (359/2003), jonka nykyinen versio on tullut voimaan 1. päivänä kesäkuuta 2003. Kansalaisuuslaissa säädetään Suomen kansalaisuuden saamisen, säilyttämisen ja menettämisen edellytyksistä sekä käsittelymenettelyistä. Lain tarkoituksena on säännellä Suomen kansalaisuuden saaminen ja menettäminen ottaen huomioon sekä yksityishenkilön että valtion etu, estää ja vähentää kansalaisuudettomuutta sekä toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteita kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Kansalaisuuslain 2 luku käsittää pykälät Suomen kansalaisuuden saamisesta syntymän perusteella, 3 luku Suomen kansalaisuuden saamisesta hakemuksesta, 4 luku Suomen kansalaisuuden saamisesta ilmoituksesta ja 5 luku Suomen kansalaisuuden menettämisestä ja säilyttämisestä.⁶⁰

Kansalaisuuslain nojalla säädetyllä valtioneuvoston asetuksella kansalaisuudesta (293/2013) on kansalaisuuslakia täydentävä tarkoitus. Siinä säädetään tarkemmin viranomaisten tehtävistä, käsittelymaksuista ja viranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä kansalaisuutta koskevissa asioissa.⁶¹

Kansalaisuuteen liittyvät päätökset tehdään viranomaispäätöksillä, jonka vuoksi virkamieslakia (750/1994) ja hallintolakia (434/2003) tulee soveltaa siinä määrin, kun se soveltuu kansalaisuusasioiden sääntelyyn ja käsittelyyn. Kansalaisuuteen kuuluvissa asioissa tulee siis noudattaa hallintolakia, ellei toisin ole säädetty. Hallintolain tarkoitus

⁵⁹ Kuosma, 2003, s. 59.

⁶⁰ Kuosma, 2003, s. 213.

⁶¹ Kuosma, 2003, s. 11.

on taata, että hallintoasioissa toteutetaan ja edistetään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa.⁶²

2.3 Vastuu ja toimivalta

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 § mukaan sekä kansalaisuusasiat että maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely kuuluvat Sisäministeriön toimialaan. Sisäministeri vastaa maahanmuuttopoliittisista linjauksista ja toiminnan painopisteistä valtioneuvoston linjausten mukaisesti.⁶³ Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön alaisuudessa toimiva virasto ja se ohjaa oman toimialansa operatiivista toimintaa.⁶⁴

Laissa maahanmuuttovirastosta (156/1995) 2 §:ssä säädetään, että Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi. Kansalaisuuslain (359/2003) 3 §:ssä on säädetty, että Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä vastaa Maahanmuuttovirasto.⁶⁵

Maahanmuuttoviraston ratkaisuun kansalaisuutta koskevassa kansalaisuuslain mukaisessa asiassa voi valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku on säädetty kansalaisuuslain 41 §:ssä. Saman lain 42 §:ssä on säädetty, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Suomen kansalaisuuden saanut saa automaattisesti myös Euroopan unionin kansalaisuuden. Unioni tarjoama tärkein oikeus kansalaisilleen on vapaa liikkuvuus ja

⁶² Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 40–41.

⁶³ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 32–33.

⁶⁴ Sisäministeriön www.sivut, 28.10.2022, Hallinnonala

⁶⁵ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 276.

oleskeluoikeus kaikissa jäsenvaltioissa. Oikeus liikkuvuuteen ja oleskeluun ei ole ehdoton, vaan niihin liittyy joitain rajoituksia ja ehtoja.⁶⁶ Vapaasta liikkuvuudesta on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklassa. Perustuslain 14 §:n 2 momentissa on säädetty jokaiselle Suomen kansalaiselle, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.

2.3.1 Oikeusasiamiehen huomautus Maahanmuuttovirastolle 31.5.2017 EOAK/4068/2016

Kuten edellä todettiin, kansalaisuuslain (359/2003) 3 §:ssä on säädetty, että Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä vastaa Maahanmuuttovirasto. Kansalaisuus voidaan saada syntymän, hakemuksen tai ilmoituksen perusteella. Käytännössä Maahanmuuttovirastolla ei ole roolia, kun kansalaisuus saadaan syntymän perusteella, vaan tiedot syntyneestä lapsesta ilmoittaa Digi- ja väestövirastoon joko kunnan viranomainen, vanhempi tai huoltaja.⁶⁷ Kansalaisuus hakemuksesta ja kansalaisuus ilmoituksesta käsitellään Maahanmuuttovirastossa.⁶⁸ Maahanmuuttoviraston tulee viranomaisena noudattaa päätöksenteossaan perustuslakia ja hallinnon yleislakeja, joista erityisesti hallintolakia.⁶⁹

Oikeusasiamies on vuonna 2017 ratkaisussaan moittinut Maahanmuuttovirastoa hyvän hallinnon vastaisesta toiminnasta. Asiassa kantelija oli jättänyt kansalaisuushakemuksen 28.7.2015 Helsingin poliisilaitokselle, josta hakemus oli toimitettu Maahanmuuttovirastolle 3.9.2015. Maahanmuuttovirasto teki asiassa päätöksen 10.5.2017. Hakemuksen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa oli noin 20 kuukautta. Oikeusasiamies katsoi, ettei kantelijan hakemusta ollut käsitelty

⁶⁶ Aer, 2016, s. 10–12.

⁶⁷ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 276–277.

⁶⁸ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 33.

⁶⁹ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 277.

Maahanmuuttovirastossa ilman aiheetonta viivytystä ja antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n vastaisesta menettelystä.⁷⁰

Perustuslain (731/1999)21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävänä ilman aiheetonta viivytystä.

2.4 Sovellettavat periaatteet

Kansalaisuuden myöntämiseen vaikuttavaa kaksi yleisintä ja merkittävintä periaatetta ovat *jus sanguinis* -periaate eli periytymisperiaate ja *jus soli* -periaate eli alueperiaate tai syntymämaaperiaate. Alueperiaatteen mukaan kansalaisuus myönnetään kaikille valtion alueella syntyneillä, riippumatta vanhempien kansalaisuudesta. Periytymisperiaatteen mukaan kansalaisuus myönnetään vanhempien kansalaisuuden perusteella syntymä- tai asuinpaikasta riippumatta. Se kumpaa periaatetta valtiot käyttävät vaihtelee, ja monet valtiot soveltavat näitä periaatteita yhdistäen, kuten myös Suomi.⁷¹

Suomen kansalaisuuslain 9 §:ssä on ensisijaisesti säädetty, että lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos vanhempi on Suomen kansalainen. Periytymisperiaate on siis ensisijainen periaate kansalaisuuden myöntämisessä Suomessa. Kansalaisuuden saaminen periytymisperiaatteen mukaan tarkoittaa myös sitä, että mikäli lapsi syntyy ulkomailla, saa lapsi silloinkin Suomen kansalaisuuden vanhempien kansalaisuuden perusteella.⁷² Periytymisperiaatetta noudattavat erityisesti suuret maastamuuttomaat, joille yhteyden säilyttäminen ulkomailla oleskeleviin kansalaisiin on tärkeää, jotta valtion kansalaisuus jatkuisi ja säilyisi, vaikkakin toisessa valtiossa.⁷³

⁷⁰ EOAK/4068/2016

⁷¹Hammar, 2009, s.741. Lepola, 2000, s. 36–37.

⁷² Maahanmuuttovirasto, 8.7.2019, s. 1.

⁷³ Lepola, 2000, s. 37.

Alueperiaatetta sovelletaan kansalaisuuslain mukaan toissijaisesti ja vain silloin, mikäli lapsen vanhemmat ovat pakolaisasemassa tai muutoin suojelun piirissä ja edellyttäen ettei lapsi saa syntyessään kummankaan vanhemman kotimaan kansalaisuutta. Suomessa tämän periaatteen soveltamisella on pyritty estämään se, ettei Suomessa syntyvät lapset jäisi ilman kansalaisuutta.⁷⁴ Joissain Euroopan maissa alueperiaate mahdollistaa kansalaisuuden vain niille lapsille, joiden vanhemmat ovat itsekin syntyneet valtion alueella. Tätä kutsutaan *double jus soli* -periaatteeksi.⁷⁵ Alueperiaatetta soveltavat yleensä suuret maahanmuuttomaat, jotka haluavat vakinaistaa asukkaitaan kannustamalla maahanmuuttajia hakemaan kansalaisuutta mahdollisimman pian.⁷⁶

Kolmas kansalaisuuden myöntämisen periaate on *jus domicili* -periaate eli asumisperiaate, joka usein rinnastetaan alueperiaatteeseen. Periaatteen mukaan myöhään maahan muuttaneille ja jo pidempään maassa asuneille voidaan myöntää kansalaisuus hakemuksesta.⁷⁷ Suomen kansalaisuuslain 13 §:ssä on mainittu kansalaisuuden myöntämisen yhtenä edellytyksenä viiden vuoden yhtäjaksoinen asuminen Suomessa.

Kansalaistamisessa noudatetaan myös periaatetta, jonka mukaan valtio voi kansalaistaa vain henkilöitä, jotka sitä haluavat.⁷⁸ Suomessa kansalaisuuden hakeminen perustuu aina vapaaehtoisuuteen.⁷⁹

Kansalaisuusyleissopimuksessa on mainittu periaatteet, joihin kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräysten tulee perustua. Periaatteet on lueteltu sopimuksen 4 artiklassa. Periaatteita on 4 ja ne on sopimuksessa esitetty seuraavalla tavalla:

⁷⁴ HE 235/2002 vp, s. 35.

⁷⁵ Spiro, 2020, s. 7.

⁷⁶ Lepola, 2000, s. 36.

⁷⁷ Lepola, 2000, s. 36 ja 187.

⁷⁸ Kuosma, 2003, s. 211–212.

⁷⁹ HE 235/2002 vp, s. 4.

” a) Jokaisella on oikeus kansalaisuuteen.

b) Kansalaisuudettomuutta vältetään.

c) Keneltäkään ei mielivaltaisesti oteta pois kansalaisuutta.

d) Avioliitto tai avioliiton purkautuminen sopimusvaltion kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä tai jommankumman puolison kansalaisuuden muuttuminen avioliiton aikana ei automaattisesti vaikuta toisen puolison kansalaisuuteen.”

Periaatteiden tarkoitus on varmistaa hyvän hallinnon puitteen kansalaisuusasioissa.⁸⁰

Kansalaisuuden myöntämisessä käytetään julkista valtaa ja päätöksen kansalaisuuden myöntämisestä tai hylkäämisestä tekee Maahanmuuttovirasto. Hallintolain (424/2003) 31 §:n 1 momentissa on säädetty, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Selvittämisvelvollisuuden laajuuden on oltava riittävää, asianmukaista ja hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita noudattava.⁸¹ Hallinnon oikeusperiaatteet on lueteltu hallintolain (424/2003) 6 §:ssä ja niiden tarkoitus on sitoa viranomaisen harkintavaltaa. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoituksensidonnaisuus, puolueettomuus eli objektiviteetti, suhteellisuus ja luottamuksensuoja.⁸²

2.5 Kansalaisuuden saamistavat ja määräytymisperiaatteet (kansalaisuuslaki 2–4 luku)

Kansalaisuuden saamistapoja on useita ja kansalaisuuteen liittyvät säännöt, edellytykset ja menettelytavat voivat vaihdella paljonkin eri valtioiden välillä. Yleisesti kansalaisuuden myöntäminen riippuu sellaisista kriteereistä, jotka osoittavat millainen side henkilöllä kyseiseen valtioon on. Siteenä voi olla henkilön alkuperä, syntymä tai asuinpaikka.⁸³ Kansalaisuus voidaan saada syntymän yhteydessä tai se voidaan hankkia syntymän

⁸⁰ HE 235/2002 vp, s. 9.

⁸¹ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 84.

⁸² Kulla, 2003, s. 94–110.

⁸³ Sirva, 2002, s. 319.

jälkeen, se voi olla automaattista tai se voi edellyttää oma-aloitteisuutta. Yleisesti kansalaisuuden voi automaattisesti saada muun muassa syntymän, avioliiton, adoption tai täysi-ikäisyyden. Kansalaisuus voi olla myös automaattinen seuraus valtiossa asutun ajan perusteella. Kansalaisuuden hankkiminen oma-aloitteisesti tarkoittaa, että kansalaisuus myönnetään vastuviranomaisen harkinnan mukaan, mikäli hakija täyttää tietyt ehdot.⁸⁴

Suomen kansalaisuuden saamisen perusteet on säädetty Suomen perustuslain 5 §:ssä ja tarkemmin kansalaisuuslain (359/2003) toisessa, kolmannessa ja neljännessä luvussa. Suomen kansalaisuuden voi saada usealla eri tavalla ja saamisen perustana voi olla vanhemman tai ottovanhemman kansalaisuus (periytymisperiaate), Suomessa syntyminen (syntymämaaperiaate), vanhempien keskinäinen avioliitto (legimitaatio), hakemus (kansalaistaminen) tai ilmoitus.

Suomessa kansalaisuuden yleisin saamistapa on syntyessä tai syntymän perusteella. Muutoin kuin syntymänperusteella saadun kansalaisuuden jälkeen seuraavaksi yleisin tapa on kansalaisuus hakemuksesta. Ilmoituksen perusteella kansalaisuuteen oikeutetut henkilöt on määritelty tarkkaan lailla.⁸⁵

2.5.1 Kansalaisuus syntymän perusteella

Suurin osa ihmisistä saa kansalaisuuden syntymän kautta, vaikka teoriassa valtiot voisivat viivyttää kansalaisuuden saamista siihen asti, kunnes täysi-ikäisyys ja aikuisuuden identiteetti on saavutettu. Mutta käytännössä kaikki valtiot mahdollistavat kansalaisuuden saamisen syntymän perusteella, pääasiassa joko syntymäpaikan (*jus soli*) tai vanhempien kansalaisuuden (*jus sanguinis*) perusteella. Syntymäkansalaisuuden avulla valtiot voivat käytännöllisellä ja helpolla mekanismilla säilyttää valtion jäsenyyden sukupolvelta toiselle.⁸⁶

⁸⁴ Waldrauch, 2006, s. 105.

⁸⁵ HE 235/2002 vp, s. 20.

⁸⁶ Spiro, 2020, s. 6.

Kansalaisuuslain 2 luvussa säädetään Suomen kansalaisuuden saamisesta syntyessä ja syntymän perusteella. Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lapsi saa Suomen kansalaisuuden syntyessään, jos äiti on Suomen kansalainen. Jos taas lapsen äiti on ulkomaalainen ja isä suomalainen, saa lapsi Suomen kansalaisuuden 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan isän tai kuolleen isän kansalaisuuden perusteella, mikäli äiti ja isä ovat naimisissa. Sillä ei ole väliä, missä maassa lapsi syntyy, hän saa Suomen kansalaisuuden vanhemman kansalaisuuden perusteella eli periytymisperiaatteen (*jus sanguinis*) mukaisesti.⁸⁷

Kansalaisuuslakia on vuonna 2019 muutettu siten, että pykälään 9 lisättiin uusi 3 momentti, joka kattaa myös sellaisen tilanteen, jos lapsella on kaksi äitiä. Muutoksen jälkeen ei-synnyttäneeseen äitiin sovelletaan samaa mitä on säädetty isästä.⁸⁸

Alueperiaatteen (*jus soli*) mukaisesti, kansalaisuus määräytyy syntymämaan mukaisesti. Suomessa kansalaisuuden voi saada syntymäpaikan perusteella vain, mikäli lapsi ei saa syntyessään minkään muun maan kansalaisuutta. Syntymämaan perusteella saatava kansalaisuus on säädetty kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa.

2.5.2 Kansalaisuus hakemuksesta

Ulkomaalainen voi myös saada Suomen kansalaisuuden erikseen sitä hakemalla (kansalaistaminen). Kansalaisuuslain 13 §:ssä on kuitenkin määritelty yleiset edellytykset, jotka tulee täyttyä hakemusta ratkaistaessa.⁸⁹ Lain mukaan ulkomaalaisen kansalaistamisen edellytyksiä ovat täysi-ikäisyys, viisi vuotta yhtäjaksoista asumista Suomessa (asumisaikaedellytys), kunniallinen elämä (nuhteettomuusedellytys), kielitaito (kielitaitoedellytys) ja turvattu toimeentulo. Myös hakijan henkilöllisyyden

⁸⁷ Kuosma, 2003, s. 16.

⁸⁸ LaVM 1/2018 vp

⁸⁹ Kuosma, 2003, s.16–17.

selvittämistä pidetään ensisijaisena toimena ennen edellytysten täyttymisten tutkimista.⁹⁰

Asumisaikaedellytys

Harald Waldrauch on analysoinut kansalaistamisen kriteerejä eri Euroopan valtioissa ja verrannut valtioiden edellytyksiä toisiinsa. Asumiseen liittyvät kansalaistamisen edellytykset ovat useilla valtioilla hyvin samankaltaisia. Yleensä edellytyksenä on, että nykyinen asuinpaikka on kyseisessä valtiossa ja oleskelu valtiossa on kestänyt tietyn aikaa ja oleskelu on ollut keskeytyksetöntä. Usein edellytyksenä on myös, että ennen kansalaisuuden hakemista, on oleskeluun maassa tullut olla asianmukainen oleskelulupa ja että määrätyn ajan kestänyt oleskelu on ollut luvallista.⁹¹ Suomessa kansalaistamisen edellytyksenä on viiden vuoden yhtäjaksoinen asuminen Suomessa tai seitsemän vuotta keskeytyksin. Asumisajasta on säädetty kansalaisuuslain 13 §:n 1. momentin 2 kohdassa. Asumisajan alkamisesta ja katkeamisesta sekä asumisaikaan hyväksyttävästä oleskelusta on säädetty 14, 15 ja 16 §:ssä.

Asumisaika edellytyksen perusteena on varmistaa hakijan riittävä valmius niiden oikeuksien ja velvollisuuksien haltijaksi, jotka kansalaisuus tuo mukanaan ja varmistaa siten riittävä kyky toimia yhteiskunnassa aktiivisesti.⁹² Asumisaikaedellytyksestä voidaan poiketa kaikille yhteisillä perusteilla tai yksilöllisillä syillä.⁹³ Asumisaikaedellytyksestä poikkeamisen perusteet on säädetty kansalaisuuslain 18 ja 18a §:ssä.

Nuhteettomuusedellytys

Waldrauch nimeää nuhteettomuusedellytykseksi ”hyvän luonteen” ja puhtaan rikosrekisterin ja on todennut näiden olevan keskeiset edellytykset kansalaistamisessa. Edellytyksen säännösten yksityiskohtaisuus, viranomaisten harkinta ja rikoksen

⁹⁰ HE 235/2002 vp, s. 6.

⁹¹ Waldrauch, 2006, s. 147. Nykänen, 2008, s. 347.

⁹² HE 235/2002 vp, s. 21.

⁹³ HE 235/2002 vp., s. 16.

tunnusmerkistö ja kriteerit vaihtelevat suuresti eri valtioiden välillä.⁹⁴ Suomen lainsäädännön valmisteluaineistossa puhutaan kunniallisesta elämästä.⁹⁵

Suomen kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa on säädetty, että hakija ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon. Lainvalmisteluaineiston mukaan hakijan toimeentulon lähteen selvitys on oleellista nuhteettomuusedellytystä arvioitaessa, sillä tulee varmistua siitä, ettei hakija ansaitse toimeentuloaan laittomilla toimilla.⁹⁶

Myös nuhteettomuusedellytyksestä voidaan poiketa. Poikkeamisen perusteista on säädetty kansalaisuuslain 19 §:ssä. Nuhteettomuusedellytyksessä voidaan siis ottaa huomioon rikoksesta kulunut aika, teon laatu ja tekojen toistuvuus. Tavoitteena on antaa ulkomaalaiselle mahdollisuus kansalaistamiseen ottaen huomioon ajan kulumisen ja hakijan mahdollisen kokonaistilanteen muuttuminen.⁹⁷

Tapauksessa KHO: 2018:65 kansalaisuuden hakija oli syylistynyt useisiin eri rikesakolla rangaistuihin tekoihin ja oli syytettynä rikoksesta, josta ei ollut vielä kansalaisuushakemuksen käsittelyvaiheessa annettu lainvoimaista tuomiota. Maahanmuuttovirasto ei ollut myöntänyt hakijalle kansalaisuutta katsoessaan, ettei nuhteettomuusedellytys ollut täyttynyt. Maahanmuuttovirasto ei ollut hakijan tilanteen kokonaisharkinnan perusteella poikennut kansalaisuuslain 19 §:n mukaisesti nuhteettomuusedellytyksestä tai määrännyt hakijalle odotusaikaa. Hakija valitti Maahanmuuttoviraston päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen sillä perusteella, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Näin ollen Maahanmuuttoviraston ei olisi hallinto-oikeuden mukaan tullut ottaa

⁹⁴ Waldrauch, 2006, s. 149.

⁹⁵ HE 235/2002 vp., s. 6.

⁹⁶ HE 235/2002 vp., s. 41

⁹⁷ HE 235/2002 vp., s. 46

harkinnassaan huomioon vailla lainvoimaa olevaa tuomiota. Maahanmuuttovirasto valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan Maahanmuuttoviraston kielteisen kansalaistamispäätöksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Maahanmuuttovirasto voi harkinnassaan ottaa kokonaisvaltaisesti huomioon hakijan tilanteen, huolimatta siitä, vaikka kaikki tuomiot eivät olisi vielä lainvoimaisia. Hakija oli toistuvasti syyllistynyt rangaistaviin tekoihin. Näin ollen nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamiselle ei ollut perusteltua syytä.⁹⁸

Kielitaitoedellytys

Maan virallisen kielen taito on Waldrauchin mukaan yleinen edellytys monessa Euroopan valtiossa. Ainoastaan muutamassa valtiossa kielitaidolla ei ole merkitystä kansalaisuutta haettaessa.⁹⁹

Suomessa vaaditusta kielitaidosta on säädetty lainsäädännöllä tarkemmin kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Lain mukaan hakijalla tulee olla tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito tai vastaava suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Lainsäätäjä on katsonut, että kielitaitoedellytyksestä lailla säättäminen tehostaisi halukkuutta oppia valtion kieltä ja sen kautta kansalaistetulla henkilöllä on paremmat edellytykset muun muassa työllistymiseen.¹⁰⁰ Kielitaitoedellytystä, samoin kuin asumisedellytystä, on lainvalmistelussa perusteltu sillä, että näin varmistettaisiin hakijan riittävä valmius oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jotka kansalaisuuden saamisen myötä saadaan.¹⁰¹ Myös kielitaitoedellytyksen käsittelyssä voidaan käyttää harkintaa ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta on säädetty lain 18b ja 23 §:ssä.

⁹⁸ KHO: 2018:65

⁹⁹ Waldrauch, 2006, s. 151.

¹⁰⁰ HE 235/2002 vp, s. 12.

¹⁰¹ HE 235/2002 vp, s. 12.

Kielitaitoedellytystä käydään tarkemmin läpi luvussa 3 ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamista luvussa 4.

Taloudellinen tilanne

Waldrauchin tutkimuksen mukaan suurin osa Euroopan valtioista edellyttää, että kansalaisuuden hakijalla tulee olla riittävät tulot.¹⁰² Myös Suomi kuuluu näihin maihin. Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 4 kohdassa on säädetty, että hakijan ei ole saanut oleellisesti laiminlyödä elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan. Säädöksen tarkoitus on korostaa sitä, että yhteiskunnallisten maksuvelvoitteiden suorittaminen vapaaehtoisesti on tärkeää.¹⁰³ Julkisilla maksuvelvoitteilla lainsäätäjät on tarkoittanut veroja, sakkoja ja veronluontoisia maksuja. Oleellisesti sanalla lainsäätäjät on tarkoittanut sitä, että hakija ei ole haluttomuudellaan tai kyvyttömyydellään jättänyt maksua suorittamatta.¹⁰⁴ Toisin sanon, maksun laiminlyönti ei estäisi kansalaistamista, mikäli maksun suorittamatta jättämiseen on olemassa hyväksyttävä syy.¹⁰⁵ Lainsäätäjän tarkoituksen mukaan kansalaistamisessa on otettava huomioon mahdollinen hakijan taloudellista suorituskykyä huonontava elämäntilanne, kuten opiskelu, sairaus tai muu työkyvyttömyys.¹⁰⁶

Kansalaisuushakemukset käsitellään Maahanmuuttovirastossa. ¹⁰⁷

Kansalaisuushakemuksen ratkaisevalla viranomaisella on harkintavalta asiasta päätettäessä. Harkinta tarkoittaa sitä, että kansalaisuus voidaan myöntää, vaikka kaikki edellytykset eivät täytyisikään. Tällöin puhutaan edellytyksistä poikkeamisesta.¹⁰⁸ Edellytyksistä voidaan poiketa vain, mikäli siitä on säädetty kansalaisuuslaissa.¹⁰⁹ Mikäli hakija täyttää kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset, eikä hänen kohdallaan voida soveltaa lain 13 §:n 2 momentin mukaista poikkeussääntelyä, hakemus

¹⁰² Waldrauch, 2006, s. 150.

¹⁰³ Kuosma, 2003, s. 105.

¹⁰⁴ HE 235/2002 vp, s. 40.

¹⁰⁵ Kuosma, 2003, s. 105.

¹⁰⁶ HE 235/2002 vp, s. 40.

¹⁰⁷ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 33. Aer, 2016, s. 40.

¹⁰⁸ HE 235/2002 vp, s. 6.

¹⁰⁹ Kuosma, 2003, s. 100.

ja kansalaisuus tulee hyväksyä.¹¹⁰ On kuitenkin huomattava, että kansalaisuuslain 13 §:n 3 momentissa on säädetty, että henkilöä ei kuitenkaan voida kansalaistaa, ”*vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua*”.¹¹¹

2.5.3 Kansalaisuus ilmoituksesta

Kansalaisuuslain 3 luvussa on määritelty ne henkilöryhmät, joilla on oikeus saada kansalaisuus ilmoituksesta. Ilmoitusmenettely on yksinkertaisempi menettely verrattuna kansalaisuuden saamisen hakemuksesta. Ilmoitusmenettely poikkeaa hakemusmenettelystä myös siinä, että ilmoitusmenettelyssä viranomaisella ei ole harkintavaltaa. Laissa määritellyillä henkilöryhmillä on oikeus kansalaisuuden saamiseen, ja mikäli määritellyt edellytykset täyttyvät, on kansalaisuus myönnettävä.¹¹² Ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden saa lain mukaan ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen (26 §), kaksitoistavuotta täyttänyt adoptiolapsi (27 §), nuori 18–22-vuotias henkilö (28 §), entinen Suomen kansalainen (29 §) ja Pohjoismaan kansalainen (30 §). Kuten kansalaisuushakemus, myös kansalaisuusilmoitus käsitellään Maahanmuuttovirastossa.¹¹³

Pykälä 26, jonka mukaan ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen, saa kansalaisuuden ilmoituksella, täydentää syntymän perusteella saatavaa kansalaisuutta siten, että se mahdollistaa myös ulkomailla avioliiton ulkopuolella syntyneille lapsille kansalaisuuden.¹¹⁴ Vuonna 2019 voimaan tullessa lakimuutoksessa lisättiin 26 §:ään

¹¹⁰ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 279.

¹¹¹ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 278–279.

¹¹² HE 235/2002 vp, s. 7.

¹¹³ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 33.

¹¹⁴ Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 141.

myös äiti, joka tarkoittaa sitä, että vuodesta 2019 lähtien myös ei-synnyttäneen äidin, joka on Suomen kansalainen, avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi voi saada Suomen kansalaisuuden ilmoituksella.¹¹⁵

Kansalaisuusilmoituksen perusteella saa kansalaisuuden myös 12-vuotta täyttänyt adoptiolapsi, jos adoptio on Suomessa pätevä ja vähintään toinen vanhemmista on Suomen kansalainen (27 §). Lain esitöissä on kirjattu, että 27 § täydentää kansalaisuuslain 10 §.¹¹⁶ Kansalaisuuslain 10 §:n mukaan alle 12-vuotias adoptiolapsi saa Suomen kansalaisuuden suoraan lain nojalla. Jos adoptiolapsi on yli 12-vuotias, ei adoptiota voida tehdä ilman lapsen suostumusta adoptioon. Tämän vuoksi 12-vuotta täyttäneet määritellään henkilöiksi, joiden tulee hakea kansalaisuutta kansalaisuusilmoituksella. Yli 12-vuotiasta on lain mukaan kuultava ennen kansalaisuuden myöntämistä.¹¹⁷

28 §:llä pyritään helpottamaan kauan Suomessa asuneen nuoren kansalaisuuden saamista. Lain esitöiden mukaan on oletettavaa, että henkilö, joka on viettänyt suuren osan lapsuuttaan tai nuoruuttaan Suomessa, on jo saanut sellaisia valmiuksia, jotka ovat oleellisia suomalaisessa yhteiskunnassa.¹¹⁸ Myös sellaisella henkilöllä, jolla on aiemmin ollut Suomen kansalaisuus, katsotaan olevan hyvät valmiudet suomalaiseen yhteiskuntaan. Henkilö voi siis saada Suomen kansalaisuuden takaisin kansalaisuusilmoituksella.¹¹⁹

30 §:n mukaan kansalaisuuden voi saada ilmoituksen perusteella Pohjoismaan (Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan) 18 vuotta täyttänyt kansalainen, jos Pohjoismaan kansalaisuus on saatu muulla tavalla kuin kansalaistamisella ja säädetty asumisaikaedellytys Suomessa täyttyy. 30 § perustuu pohjoismaiseen kansalaisuutta

¹¹⁵ LaVM 1/2018 vp

¹¹⁶ HE 235/2002 vp, s. 52.

¹¹⁷ Kuosma, 2003, s. 93 ja s. 143. HE 64/2022 vp, s. 14.

¹¹⁸ Kuosma, 2003, s. 144. HE 235/2002 vp, s. 53.

¹¹⁹ Kuosma, 2003, s. 147. HE 235/2002 vp, s. 53.

koskevaan sopimukseen (SopS 21/1999), joka helpottaa sopimusvaltioiden kansalaisten kansalaisuuden saamista Pohjoismaissa. Lain esitöissä on katsottu, että Pohjoismaat ovat hyvin samanlaisia yhteiskuntia, ja integroituminen toiseen Pohjoismaahan olisi sillä perusteella nopeaa.¹²⁰

2.6 Kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet

Suomen kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on lueteltu Suomen perustuslaissa (731/1999). Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys supistui perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, sillä silloin perusoikeussäädökset on laadittu takaamaan oikeudet pääsääntöisesti kaikille, jotka kuuluvat Suomen lainkäyttövallan piiriin.¹²¹ Lainsäätäjät on katsonut, että ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka Suomen kansalaisuuden saamisen myötä saadaan, vaativat ulkomaalaiselta suhteellisen korkeaa suomalaisen yhteiskunnan tuntemista ja kielitaitoa, jotta oikeuksia ja velvollisuuksia pystytään käyttämään lain tarkoittamalla tavalla. Yhteiskunnan tunteminen ja kielitaito on siis otettava huomioon kansalaisuuden myöntämisessä ja sen myötä saatavien oikeuksien ja velvollisuuksien saamisessa.¹²²

Suomessa laillisesti oleskeleva ulkomaalainen nauttii lähes kaikista samoista oikeuksista kuin Suomen kansalainen. Ulkomaalainen voi tietysti edellytyksin asua, tehdä työtä ja opiskella Suomessa. Hän voi osallistua kunnallisvaaleihin ja nauttia sosiaalieduista.¹²³ Oleellista tietysti on myös, ettei henkilöä voi Suomen kansalaisuuden saamisen jälkeen enää kutsua ulkomaalaiseksi, vaan Suomen kansalaiseksi.¹²⁴ Merkityksellisimmät erot kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeuksien välillä liittyvät liikkumisvapauteen, maassa oleskeluun ja poliittisiin vaalioikeuksiin.¹²⁵ Perustuslain 9 § säätelee liikkumisvapaudesta ja tarkemmin sen kolmas momentti Suomen kansalaisen oikeudesta saapua maahan.

¹²⁰ Kuosma, 2003, s. 149. HE 235/2002 vp, s. 54.

¹²¹ HE 1/1998 vp, s. 77.

¹²² HE 235/2002 vp, s. 71.

¹²³ HE 235/2002 vp, s. 20.

¹²⁴ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2021, s. 14.

¹²⁵ Aer, 2016, s. 23.

Suomen kansalaisella on huomattavasti merkittävämpi suoja tulla ja oleskella maassa kuin ulkomaalaisella, joka voidaan periaatteessa ja olosuhteiden sitä vaatiessa poistaa maasta.¹²⁶ Suomen kansalaisella on ehdoton oikeus saapua Suomeen, eikä maahan saapumista saa estää, kun taas ulkomaalaisen oikeus saapua ja asettua Suomeen on harkinnanvaraista.¹²⁷ Sama 9 §:n 3 momentti takaa, ettei Suomen kansalaista voida karkottaa maasta eikä vasten tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Suomen kansalaisuuteen ja sen myötä saatavaan liikkumisvapauteen liittyy olennaisesti myös mahdollisuus Suomen passin saamiseen. Passilain (671/2006) 1 §:ssä on säädetty Suomen kansalaisen matkustamisoikeudesta. Lain mukaan Suomen kansalaisella on oikeus matkustaa maasta eikä Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan. Tämä matkustamisoikeus tulee 2 §:n mukaisesti osoittaa passilla. Passi myönnetään 3 §:n mukaisesti hakemuksesta Suomen kansalaiselle.

Perustuslain 14 §:n mukaan Suomen kansalaisuuden myötä 18-vuotta täyttänyt saa äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden valtiollisissa vaaleissa. Vakinaisesti Suomessa asuneella ulkomaalaisella on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä, mutta vasta kansalaisuuden saamisen jälkeen oikeus laajentuu presidentin vaaleihin, eduskuntavaaleihin ja kansanäänestyksiin. Suomen kansalainen voi perustuslain 27 §:n 1 momentin perusteella asettua myös ehdolle eduskuntavaaleissa. Ei-syntyperäinen Suomen kansalainen ei kuitenkaan voi 54 §:n mukaisesti asettua ehdokkaaksi presidentin vaaleissa.

Suomen perustuslain 125 §:ssä on säädetty, että tiettyihin virkoihin voidaan valita vain Suomen kansalaisia. Tästä on kuitenkin aina säädettävä erikseen lailla sekä kansalaisuusvaatimuksella tulee olla perusteltu syy.¹²⁸ Suomen kansalaisuutta vaativat tehtävät on määritelty virkamieslain 7 §:ssä. Suomen kansalaisuuden saaminen

¹²⁶ Aer, 2016, s. 26.

¹²⁷ Aer, 2016, s. 23. Kallio, Kotkas ja Palander, 2018, s. 122–123.

¹²⁸ HE 1/1998 vp, s. 69 ja 180.

laajentaa mahdollisuuksia laajentaa viranhakua niihin tehtäviin, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalaisia. Näitä tehtäviä ovat muun muassa oikeuskanslerin virka, ministeriöiden ylimmät virat, virastojen päälliköiden virat, ulkoasianhallinnon virat, tuomarin virat, puolustusministeriön ja puolustusvoimien virat. Myös valtioneuvoston ministereiksi voidaan nimittää perustuslain 60 §:n mukaan vain Suomen kansalaisia. Syntyperäinen Suomen kansalaisuus on vaadittu vain tasavallan presidentin virkaan.

Suomen kansalaisuus tuo mukanaan myös velvollisuuksia. Maanpuolustusvelvollisuus on perustuslaillinen velvollisuus, joka koskee kaikkia Suomen kansalaisia. Se tarkoittaa velvollisuutta osallistua isänmaan puolustukseen tai avustaa siinä. Lainsäätäjän mukaan maanpuolustusvelvollisuus tarkoittaa yleistä asevelvollisuutta puolustusvoimissa, muuta maanpuolustuskoulutusta, siviilipalvelusta ja muita isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tapoja, niitä kuitenkin tarkemmin määrittelemättä. Asevelvollisuus on asevelvollisuuslain (1438/2007) 2 §:n mukaan pakollinen jokaiselle 18–60-vuotiaalle miespuoliselle Suomen kansalaiselle, kun taas naisille se on säädetty vapaaehtoiseksi.¹²⁹

Suomen kansalaisen tulee noudattaa Suomen lakia sekä Suomessa, että muissa valtioissa. Rikoslain (39/1889) 6 §:ssä on säädetty, että mikäli Suomen kansalainen tekee ulkomailla sellaisen rikoksen, josta seuraisi yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus, sovelletaan rikokseen Suomen lakia.

Euroopan unionin kansalaisuuden perusteet on määritelty perussopimuksen 9 artiklassa, jonka mukaan Euroopan unionin kansalaisuuden voi saada vain EU:n jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella. Kukaan ei siis voi olla ainoastaan Euroopan unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus ei korvaa Suomen kansalaisuutta vaan täydentää sitä unionin kansalaisen oikeuksilla. Suomen kansalaisuuden menettämällä menettää automaattisesti myös Euroopan unionin kansalaisuuden.¹³⁰ Toimivalta Suomen

¹²⁹ HE 1/1998 vp, s. 181–182.

¹³⁰ Raitio, 2020, s. 479.

kansalaisuuteen liittyen kuuluu Suomelle, kun taas toimivalta EU-kansalaisuuteen liittyen kuuluu Euroopan unionille.¹³¹

2.7 Yhteenveto kansalaisuudesta ja sen saamisesta

Luvun tarkoituksena oli selvittää, miten, mistä syistä ja millä oikeutuksella Suomi säätelee Suomen kansalaisuuden saamista. Lisäksi tutkin kansalaisuuteen liittyviä vastuuviranomaisia, sovellettavia periaatteita ja kansalaisuuden saamistapoja kansalaisuuslain 2–4 lukujen mukaisesti. Lopuksi kävin läpi lyhyesti kansalaisuuden mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Kansalaisuusasiat kuuluvat valtioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Kansalaisuuden saamisen edellytykset valtiot voivat määritellä haluamallaan tavalla, kuitenkin kansainvälinen oikeus ja perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen. Suomessa kansalaisuuslaki (359/2003) määrää Suomen kansalaisuuden saamisen, säilyttämisen ja menettämisen edellytyksistä sekä käsittelymenettelyistä. Perustuslaissa (731/1999) säädetään Suomen kansalaisuuden saamistavoista ja rajauksista ulkomaalaisen ja Suomen kansalaisen oikeuksien välillä. Maahanmuuttovirasto vastaa Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä.

Suomen kansalaisuuden voi saada vanhemman kansalaisuuden perusteella, syntymän perusteella, vanhempien keskinäisen avioliiton perusteella, hakemuksesta tai ilmoituksesta. Yleisin tapa saada Suomen kansalaisuus on syntymän perusteella ja toiseksi yleisin hakemuksesta.

Tutkielmani olen rajannut kansalaisuuden saamiseen hakemuksesta (kansalaistaminen). Ulkomaalainen voi saada kansalaisuuden erikseen sitä hakemalla. Lain mukaan kansalaistamisen edellytykset ovat selvitetty henkilöllisyys, täysi-ikäisyys,

¹³¹ Aer, 2016, s. 9.

asumisaikaedellytys, nuhteettomuusedellytys, kielitaitoedellytys ja turvattu toimeentulo.

Viranomaisella on harkintavalta kansalaisuuden myöntämistä arvioitaessa. Harkinta tarkoittaa, että kansalaisuus voidaan myöntää, vaikka kaikki edellytykset eivät täytyisikään. Tämä tarkoittaa edellytyksistä poikkeamista. Mikäli kansalaisuuslailla säädetty edellytykset täyttyvät, tulee kansalaisuus myöntää, ellei lailla erikseen säädetty perusteet myöntämättä jättämiselle täyty.

Suomessa laillisesti oleskeleva ulkomaalainen nauttii lähes samoista oikeuksista kuin Suomen kansalainen. Merkittävimmät erot Suomen kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeuksien välillä liittyvät liikkumisvapauteen, maassa oleskeluun ja poliittisiin vaalioikeuksiin. Suomen kansalaisuuden myötä ulkomaalainen saa myös Euroopan unionin kansalaisuuden.

3 Kielitaito kansalaisuuden edellytyksenä (kansalaisuuslaki 3 luku 13 § ja 17 §)

3.1 Kielitaidon merkitys

Kielitaito sisältyy useiden valtioiden kansalaistamisen edellytyksiin ja useimmiten edellytetään, että kansalaisuuden saanut hallitsee edes jollain tasolla uuden valtion kielen.¹³² Kielitaidon osoittamisella kansalaiseksi haluavat voivat osoittaa halukkuutensa sopeutua siihen maahan, jonka kansalaisuutta he hakevat.¹³³

Useat Euroopan unionin jäsenmaat ovat säätäneet kielitaitoedellytyksestä kansallisessa lainsäädännössään niin, että kielitaito tulee osoittaa joko ennen oleskeluvan saamista tai kansalaisuuden hakemisen yhteydessä.¹³⁴ Toisinaan kielikoe siis fyysisesti suoritetaan uudessa maassa tai toisinaan se tulee suorittaa jo alkuperämaassa ennen kuin maahantulolupa uuteen maahan myönnetään. Yleisimmin kielitaitokokeita käytetään kansalaisuuden hakemisen yhteydessä.¹³⁵ Suomessa kansalaisuuslain 17 § säätelee sen, millä tavoin kielitaito tulee osoittaa. Tämä on tärkeää hakijoiden kielitaidon yhdenvertaisen vertailun vuoksi.

Dora Kostakopolou, eurooppalaisia kielitaito testejä tutkinut Manchesterin yliopiston Eurooppa oikeuden ja Euroopan yhteisön professori, on kirjoittanut, että isäntävaltion kielen oppiminen merkitsee sosiaalista yhteenkuuluvuutta, kansallista yhtenäisyyttä ja kansallista kuuluvuutta. Kielen avulla ulkomaalaiset pystyvät kouluttautumaan ja omaksumaan uuden maan historian, instituution sekä kansallisen tavan elää.¹³⁶ Uuden valtion kielen hallintaa on eurooppalaisessa integraatiokeskusteluissa pidetty tärkeänä etenkin koulutus- ja työllisyyskysymyksissä.¹³⁷

¹³² HE 80/2002 vp, s. 12 ja 15. Piikki ja Rönkkö, 2007, s. 76.

¹³³ Extra, Spotti ja van Avermaet, 2009, s. 64.

¹³⁴ Oers, Ersbøll ja Kostapolou, 2010, s. xvii.

¹³⁵ McNamara ja Shohamy, 2008, s. 89–91.

¹³⁶ Kostakopolou, 2010, s. 1.

¹³⁷ Ronkainen, 2009, s. 90. Tarnanen ja Pöyhönen, 2011, s. 139.

Kielitaito vaikuttaa olennaisesti kansalaisuuden kokemukseen. Oikeuksista nauttiminen ja velvollisuuksien täyttäminen on vaikeaa ilman kielitaitoa. Työllistyminen on todennäköisempää, jos kansalaisella on ammatin lisäksi kielitaito. Myös ammattitaidon hankkiminen tai ylläpitäminen helpottuu kielitaidon avulla. Sosiaalistuminen, vuorovaikutus ja jokapäiväisessä elämässä pärjääminen on sujuvampaa ja tyydyttävämpää, jos on mahdollista osallistua yhteisön toimintaan sen omalla kielellä. Uuden valtion palveluiden käyttö helpottuu, sosiaalisten suhteiden luominen on helpompaa ja näiden mukana yleinen viihtyvyys kotimaassa kasvaa.¹³⁸

Suomessa lainsäätäjät ovat katsonut, että lailla säädettyä kielitaitoedellytystä on tehokas tapa lisätä kansalaisuuden hakijan motivaatio kielen oppimiseen. Lisäämällä edellytystä kansalliseen lainsäädäntöön lainsäätäjät tavoitteli hakijalle parempia mahdollisuuksia yhteiskunnassa toimimiseen, sillä kielitaidon katsottiin auttavan työllistymisessä ja helpottavan elämää uudessa valtiossa ja mahdollistavan paremman vuorovaikutuksen kantaväestön kanssa.¹³⁹ Lainvalmisteluaineistossa on myös mainittu, että mikäli perheen vanhemmat hallitsevat uuden valtion kielen, pystyvät he paremmin tukemaan lapsiaan ja nuorisoaan yhteiskunnassa toimimisessa ja osallistumisessa. Kielen hallitseminen vähentää myös syrjäytymisriskiä.¹⁴⁰

Kansalaisuuden hakemisessa kielitaidon osoittaminen saattaa hakijalle olla haaste, mikäli hän katsoo, ettei kielitaito olisi muuten tarpeellista. Tämä voi olla tilanne esimerkiksi silloin, jos työkielenä on joku muu kuin suomi tai ruotsi, eikä tarvetta kielten osaamiseen muutenkaan ole. Motivaatio uuden kielen opetteluun saattaa siis olla hukassa. Suomen kansalaisuuden perusteella saa kuitenkin automaattisesti Euroopan unionin kansalaisuuden, joka mahdollistaa vapaan liikkumisen ja työskentelyn koko unionin alueella, ja tuo esimerkiksi laajempia työmahdollisuuksia varsinkin

¹³⁸ Tarnanen, 2005, s. 67–68 ja 79.

¹³⁹ HE 235/2002 vp, s. 12 ja 17. HE 80/2010 vp, s. 4.

¹⁴⁰ HE 80/2010 vp, s. 26.

kouluttautuneille. Liikkumisvapaus on merkittävä oikeus, varsinkin jos henkilö on alun perin kotoisin Euroopan unionin alueen ulkopuolelta. Tällaisessa tapauksessa voidaan katsoa, että kielen oppimisen motivaationa on enemmänkin liikkuvuuden parantuminen kuin pärjääminen uudessa valtiossa, josta kansalaisuutta haetaan.¹⁴¹

3.2 Kielitaitoedellytys kansalaisuuslaissa

Kielitaitoedellytyksestä ei ole välttämättä aina säädetty lainsäädännössä, vaan se on voitu ottaa huomioon jonkun toisen edellytyksen säätämisen yhteydessä. Esimerkiksi asumisaikaedellytyksen säätämisen yhteydessä on voitu ottaa huomioon, miten pitkä asumisajan olisi syytä olla, että hakija olisi oppinut tarvittavan kielitaidon.¹⁴² Kielitaidon edellytyksestä on säädetty Suomen kansallisessa lainsäädännössä vuodesta 2003 lähtien. Vanhassa kansalaisuuslaissa (401/1968) ei ollut säädetty kielitaitoedellytyksestä. Sen sijaan kansalaisuusasetuksessa (699/1985) oli määritelty, että hakijan tuli liittää kansalaisuushakemukseensa selvitys suomen tai ruotsin kielen taidosta. Edellytettyä kielitaidon tasoa tai sen arviointiperusteita ei ollut määritelty.¹⁴³ Voimassa olevassa laissa kielitaitoedellytyksestä on säädetty 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Kielitaidon osoittamisesta on säädetty lain 17 §:ssä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta 18 §:ssä.¹⁴⁴

Vuoden 2003 voimaan tullutta kansalaisuuslakia on muutettu useaan kertaan ja pääosin siitä on muutettu säädöshuollollisista syistä. Kielitaito edellytyksen kannalta oleelliset muutokset tehtiin vuoden 2011 lakimuutoksella, jossa tarkennettiin kielitaitoedellytyksen osoittamistapaa sekä kielitaitoedellytyksistä tehtäviä poikkeuksia. Voimassa oleva säännös ei ottanut riittävästi huomioon yksilöllisiä tarpeita. Lainsäätäjä eritteli, että lainsäädäntöä tuli selkeyttää muun muassa luku- ja kirjoitustaidottomien, iäkkäiden, kouluttamattomien tai oppimisvaikeuksista kärsivien henkilöiden vuoksi.¹⁴⁵

¹⁴¹ Tarnanen ja Pöyhönen, 2011, s. 140.

¹⁴² HE 235/2002 vp, s. 12.

¹⁴³ HE 235/2002 vp, s. 43–44.

¹⁴⁴ HE 235/2002 vp, s. 44.

¹⁴⁵ HE 80/2010 vp, s. 17–18.

Sen lisäksi laissa oli osoitettu useita eri kielitaidon osoittamisen tapoja, joka aiheuttivat asiaa käsittelevälle viranomaiselle hankaluuksia asian ratkaisemiseksi. Tässä katsottiin olevan liikaa epäselvyyttä sekä Maahanmuuttoviraston, että hakijan näkökulmasta ja hakemusten yhdenvertaisen käsittelyn näkökulmasta. Vuoden 2011 lainmuutoksen tavoitteena oli siis muun muassa nopeuttaa kansalaisuusasioiden käsittelyä ja selkeyttää kielitaitoedellytyksen osoittamistapoja ja poikkeamisen edellytyksiä.¹⁴⁶ 13 §:n 1 momentin 6 kohtaa täsmennettiin siten, että hakijalla voi olla kielitaidon sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. 17 §:ää muutettiin siten, että kielitaidon osoittamistavat esitettiin yksinkertaisemmin ja luettelemalla tyhjentävästi kielitaidon osoittamisen tavat. Lakiin lisättiin myös uusi 18 §:n a kohta, jossa säädettiin asumisajasta poikkeamisesta kielitaito edellytyksen täytyessä ja 18 §:n b kohta, jossa säädettiin kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta uudessa erillisessä kohdassa.¹⁴⁷

Parhailtaan on käsittelyssä hallituksen esitys uudeksi kansalaisuuslaiksi. Esityksen taustalla on sisäministeriön esiselvityshanke kansalaisuutta koskevien säännösten muutostarpeista (SM046:00/2019). Esiselvityksen perusteella kielitaidon osoittamista koskevia säännöksiä tulisi ajantasaistaa, etenkin kuulovammaisten hakijoiden osalta. Esityksen kielitaidon osalta keskeisinä ehdotuksina ovat, että Ahvenanmaalla suoritettut ammatilliset tutkinnot ja viralliset ja auktorisoidut kääntäjän tutkinnot hyväksytään kielitaidon osoittamistavoiksi. Kielitaitoedellytyksestä poikkeamista täsmennettäisiin vammaisten henkilöiden osalta niin, että vammaisuus mainittaisiin laissa itsenäisenä poikkeusperusteena.¹⁴⁸ Asia on tällä hetkellä asiantuntijakuulemisvaiheessa käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa.¹⁴⁹ Hallitus on esittänyt, että uusi laki tulisi voimaan 1.1.2023.¹⁵⁰

¹⁴⁶ HE 80/2002 vp, s. 20 ja 32.

¹⁴⁷ HE 80/2010 vp, s. 31–33.

¹⁴⁸ HE 64/2022 vp, s. 30 ja 57.

¹⁴⁹ PTK 52/2022 vp

¹⁵⁰ HE 64/2022 vp, s. 1.

3.3 Vaadittavan kielitaidon taso (kansalaisuuslaki 13 § 1 momentin 6 kohta)

Suomessa kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito. Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa on määritelty, että kielitaitoedellytys täyttyy, mikäli kansalaisuuden hakijalla on tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito. Lainsäätäjällä on katsottu, että tyydyttävä kielitaito on riittävä taso, jotta suomalaisessa yhteiskunnassa toimiminen onnistuisi itsenäisesti.¹⁵¹ Vaadittava kielitaidon taso on eurooppalaisen viitekehyksen asteikolla B1, joka tarkoittaa arkielämässä selviytymiseen riittävää kielitaitoa.¹⁵²

Riittävän kielitaidon taso ei ole täysin yksiselitteinen ja tapoja, joilla kielitaidon voi osoittaa on useita, eivätkä ne täysin vastaa toisiaan. Lain vaatimaa kielitaidon minimitasoa, eli tyydyttävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, on järkevintä pohtia sekä yleisen kielitutkinnon että valtionhallinnon kielitutkinnon kautta.¹⁵³

Lainsäätäjällä on katsottu, että tyydyttävä kielitaito voidaan osoittaa yleisellä kielitutkinnolla tasolla kolme, jolloin kielitaito on riittävä selviämiseksi tavallisimmissa suullisissa ja kirjallisissa tilanteissa.¹⁵⁴ Lailla yleisistä kielitutkinnoista (964/2004) on säädetty, että yleisellä kielitutkinnolla arvioidaan kielitaitoa kuusiportaisella asteikolla siten, että perustasoa vastaavat tasot 1 ja 2, keskitasoa tasot 3 ja 4 ja ylintä tasoa tasot 5 ja 6. Yleisen kielitutkinnon taitotaso 3 merkitsee, että henkilö ymmärtää pitkäjaksoista puhetta, ja pääajatuksen aihepiiriltään tutuista televisio tai radio-ohjelmista. Henkilö

¹⁵¹ HE 235/2002 vp, s. 44.

¹⁵² HE 64/2022 vp, s. 20.

¹⁵³ Tarnanen, 2005, s. 69.

¹⁵⁴ HE 235/2002 vp, s. 44.

ymmärtää arkipäiväisiä tekstejä ja pystyy kommunikoimaan tavallisissa käytännön tilanteissa, mutta vieraat aiheet saattavat puhussa ja kirjoittaessa tuottaa ongelmia.¹⁵⁵

Kielitaito voidaan osoittaa myös valtioneuvoston kielitutkinnolla tyydyttävällä taidolla.¹⁵⁶ Valtioneuvoston asetuksessa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtioneuvostossa (481/2003) mukaan valtioneuvoston kielitutkinnolla voidaan osoittaa erinomainen, hyvä tai tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen suullinen, kirjallinen ja ymmärtämisen taito. Valtioneuvoston kielitutkinnon perusteissa on määritelty, että tyydyttävä suullinen taito tarkoittaa sitä, että henkilö ymmärtää normaalitempoista puhetta ja tulee ymmärretyksi tavallisissa arkisissa tilanteissa, esimerkiksi asiakaspalvelussa, vaikkakin puhe voi olla hidasta ja epätarkkaa. Tyydyttävä kirjallinen taito tarkoittaa, että henkilö pystyy ymmärtämään ja kirjoittamaan tavallisimpia tekstejä ja poimimaan niistä pääkohdat. Henkilö ymmärtää tavallisimpia omaan työhön liittyviä tekstejä ja pystyy poimimaan niistä pääkohdat. Vaativimmat tekstit saattavat jäädä ymmärtämättä. Henkilö pystyy kirjoittamaan lyhyitä ymmärrettäviä tekstejä, vaikkakin niissä voi olla virheitä. Ymmärtämisen tyydyttävä taito koostuu suullisen ja kirjallisen taidon yhdistelmästä.¹⁵⁷ Valtioneuvoston asetuksen suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtioneuvostossa (481/2003) 13 §:n mukaan valtioneuvoston kielitutkinnon suullisen, kirjallisen ja ymmärtämisen tyydyttävä taso vastaa yleisen kielitutkinnon tasoa 3.

Yllä olevista kuvauksista voidaan päätellä, vaaditut tasot vastaavat jokapäiväisessä elämässä tarvittavaa peruskielitaitoa, jolloin päivittäisissä arkitilanteissa kommunikointi ja ymmärtäminen onnistuu, vaikka vaikeuksiakin voi esiintyä.¹⁵⁸ Vaadittava kielitaito ei ole siis vaatimus selvitä kielellisesti täydellisesti, vaan se on vaatimus selvitä itsenäisesti ja ymmärrettävästi jokapäiväisistä arkisista kielenkäyttötilanteista.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Yleisten kielitutkintojen perusteet 2011, s. 10–11.

¹⁵⁶ HE 235/2002 vp, s. 44.

¹⁵⁷ Valtioneuvoston kielitutkintojen perusteet, s. 2–3.

¹⁵⁸ Tarnanen, 2005, s. 70.

¹⁵⁹ Tarnanen, Härmälä ja Neittaanmäki, 2010, s. 64.

Kielitaidon osoittamisen tavat on lueteltu kansalaisuuslain 17 §:ssä hyvin tyhjentävästi. Määrittelemällä tarkasti ne tavat, jolla kielitaito voidaan osoittaa, lainsäätäjä on halunnut varmistua siitä, että kielitaitoedellytyksen täyttyminen on arvioitavissa lähes yhdenvertaisilla todistuksilla, joita voi tietyllä tasolla verrata keskenään. Tällä on pyritty myös ehkäisemään se, ettei kielitutkintotodistusta ole saatu sellaisesta tutkintojärjestelmään kuulumattomasta paikasta, jonka tutkintotodistus ei vastaisi laissa määriteltyä kansalaisuuteen vaadittavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa.¹⁶⁰

Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa (235/2003) on edellytys siitä, että ulkomaalainen, joka hakee Suomen kansalaisuutta, hallitsee suomen tai ruotsin kielen. Kielilain (423/2003) 1 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Huomioitavaa on myös se, että kielitaitoa ei ole mahdollista osoittaa Suomessa käytössä olevalla saamen kielellä. Saamen kieli ei ole lainsäädännöllä säädelty kansalliskieleksi, ja kielilain 8 §:n mukaan saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa ja julkisen vallan käytössä on säädettävä erikseen. Kansalaisuuslailla ei ole säädelty, että kielitaidon voisi osoittaa saamen kielellä.

3.4 Kielitaidon osoittaminen (kansalaisuuslaki 17 §)

Kansalaisuuslain (369/2003) 17 §:ssä on säädetty kielitaidon osoittamiseen kelpaavat tavat.¹⁶¹ Kansalaisuuden hakemista varten ei ole laadittu omaa vain sitä tarkoitusta palvelevaa kielitaidon osoittamisen tapaa, vaan kielitaito voidaan osoittaa kansalaisuuslain 17 §:n mukaisilla tavoilla.¹⁶² Korkein hallinto-oikeus on tapauksessa 2020:3233 todennut, että koska kielitaidon osoittamistavat on lueteltu näinkin tyhjentävästi, ei Maahanmuuttovirastolla ole toimivaltaa arvioida hakijan kielitaidon tasoa, vaan ne voidaan osoittaa vain alla mainituilla tavoilla.¹⁶³

¹⁶⁰ HE 80/2010 vp, s. 31-32. HE 64/2022 vp, s. 40.

¹⁶¹ HE 80/2010 vp, s. 7.

¹⁶² Tarnanen, 2005, 70–71.

¹⁶³ KHO: 2020:3233

Kielitaito voidaan osoittaa seuraavilla tavoilla:

- ”1) yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme;*
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 hyväksytyt arvosanat 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.”

Kielitaidon voi siis osoittaa usealla eri tavalla ja nämä tavat on pyritty luettelemaan lainsäädännössä yksityiskohtaisesti hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja kansalaisuuden hakemisen selkeyttämiseksi. Usein aikuiset, jotka hakevat Suomen kansalaisuutta, eivät ole suorittaneet Suomessa peruskoulua tai muuta tutkintoa, jolla suomen tai ruotsin kielen taito voitaisiin osoittaa. Tällöin joko yleisen kielitutkinnon tai valtionhallinnonkielitutkinnon suorittaminen on ainoa vaihtoehto.¹⁶⁴

Yleisin kielitaidon osoittamisen tapa Suomessa on yleinen kielitutkinto taitotasolla 3.¹⁶⁵

Yleinen kielitutkinto on aikuisille suunnattu toiminnallista kielitaitoa mittaava tutkinto, ja sitä käytetään yleisesti työelämän eri tarpeisiin.¹⁶⁶ Yleinen kielitutkinto sopii hyvin

¹⁶⁴ Tarnanen, 2005, s. 69.

¹⁶⁵ HE 64/2022 vp. s. 21. HE 230/2022 vp, s. 9. Soramäki, 2014, s. 40.

¹⁶⁶ Yleisten kielitutkintojen perusteet 2011, s. 1.

kansalaisuuden hakemisessa tarvittavan kielitaidon osoittamiseen riippumatta siitä, miten ja missä kielitaito on hankittu.¹⁶⁷ Huonona puolena on pidetty testikertojen harvalukuisuutta, sillä kansalaisuushakemusta ei voi kansalaisuuslain 45 §:n mukaan jättää ennen kuin kielitaidosta on osoittaa todistus tai selvitys. Tällöin kielitaidon osoittamisen selvityksen saaminen voi viivästyttää kansalaisuuden hakemista, vaikka muut edellytykset täyttyisivätkin.¹⁶⁸

Valtionhallinnon kielitutkinto ei täysin vastaa kansalaisuuden hakijoiden tarpeisiin, ja sitä käytetäänkin harvemmin kielitaidon osoittamiseen kansalaisuushakemuksen yhteydessä. Valtionhallinnon kielitutkinto on sisällöltään rajattu niin, että se vastaa enimmäksi vain valtioiden ja kuntien tarpeisiin. Se on laadittu valtionhallinnon työntekijöiden kielitaidon arvioimiseksi. Tutkinnon rakenne, tarkoitus ja vaatimustaso sopivat paremminkin viranomaistyötekeväen tarpeisiin kuin ulkomaalaiselle, joka hakee kansalaisuutta ja asioi pikemmin viranomaispuolen vastapuolella.¹⁶⁹

Näiden kahden lisäksi kielitaito on mahdollista osoittaa peruskoulun, lukion, ammatillisen oppilaitoksen, yliopiston tai ammattikorkeakoulu suomen tai ruotsin kielen opinnoilla. Kielitaidon osoittamisessa opintojen perusteella on otettava huomioon, että tosiallisen opintojen suorittamisen kieli on oltava suomen tai ruotsin kieli. Helsingin hallinto-oikeudessa on 23.10.2019 ratkaistu asia 19/0761/2, jossa henkilö oli hakenut kansalaisuutta suomenkielisen ammatillisen perustutkinnon perusteella. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että vaikka tutkinnon kielenä oli ollut suomi, oli tämä henkilö suorittanut tutkinnon pääosin englannin kielellä. Hakija valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että Maahanmuuttoviraston ratkaisu hylätä päätös oli oikea, sillä kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen kielitaitoedellytys ei ollut täyttynyt, koska valittaja ei pystynyt osoittamaan suorittaneensa kansalaisuuslain 17 §:n 6 kohdan mukaista

¹⁶⁷ HE 230/2022 vp, s. 3.

¹⁶⁸ Soramäki, 2014, s. 40.

¹⁶⁹ Piikki ja Rönkkö, 2007, s. 77. Tarnanen, 2005, s. 71. Soramäki, 2014, s. 41.

tutkintoa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitetun ammatillisen perustutkinnon suomen tai ruotsin kielellä.¹⁷⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden vastaavanlaisessa tapauksessa 2020:3233 Maahanmuuttovirasto oli hylännyt kansalaisuushakemuksen sillä perusteella, ettei ammattitutkintoa ollut saadun selvityksen perusteella suoritettu suomen kielellä. Selvitys oli saatu ammattitutkinnon myöntäneeltä oppilaitokselta ja selvityksessä oli otettu yleisellä tasolla kantaa pääsääntöiseen tutkinnon suorituskieleen. Maahanmuuttovirasto oli myös harkinnassaan ottanut huomioon hakijan suomen kielen tason hakijan tekemän liiketoimintasuunnitelman avulla ja arvioinut sen tukevan päätöstä, että hakijan kielitaito on riittämätön. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että Maahanmuuttovirastolle toimitettu selvitys on ollut liian yleisluonteinen, eikä sen perusteella voinut todeta, että ammattitutkinto olisi suoritettu muulla kuin suomen kielellä. Hakijan todettiin kirjoittaneen tutkintoonsa kuuluvat tehtävät suomen kielellä, eikä yksittäisen muun kuin suomenkielisen esityksen perusteella voitu todeta, ettei hakija olisi suorittanut kansalaisuuslain 17 §:n 7 kohdassa tarkoitetun ammattitutkintoa suomen kielellä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan myös, että koska kielitaidon osoittamistavat on lueteltu tyhjentävästi kansalaisuuslain 17 §:ssä, ei Maahanmuuttovirastolla ole toimivaltaa arvioida hakijan kielitaidon tasoa.¹⁷¹

Kielitaitoedellytys on 13 §:n mukaan osoitettava siihen mennessä, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa ratkaisun. Kansalaisuuslain 45 §:n mukaan hakijan 17 §:n mukainen selvitys suomen tai ruotsin kielen taidosta on liitettävä kansalaisuushakemukseen jo hakemusta jätettäessä. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2016:136 hakija oli hakenut Suomen kansalaisuutta ja hakemuksessaan pyytänyt kielitaitoedellytyksestä poikkeamista iän perusteella. Maahanmuuttovirasto pyysi hakijaa täydentämään hakemusta selvityksellä hakijan kielitaidosta. Annettujen

¹⁷⁰ Helsingin HAO 23.10.2019 19/0761/2

¹⁷¹ KHO: 2020:3233

selvitysten perusteella hakijalla ei ollut kansalaisuuslain 18 b §:n 2 momentissa tarkoitettua suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen tai puhumisen alkeiden hallintaa, jolloin kielitaitoedellytyksestä olisi voitu hakijan osalta poiketa. Maahanmuuttovirasto teki asiassa kielteisen päätöksen. Hakija valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen, joka totesi ratkaisussaan, ettei Maahanmuuttoviraston kielteistä päätöstä ole syytä muuttaa. Hakija valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hakija oli saavuttanut tarvittavan kielitaidon kansalaisuushakemuksen ratkaisemisen jälkeen ja toimittanut siitä selvityksenä kielitodistuksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut toimitettua uutta kielitodistusta huomioon ratkaisussaan sillä korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kansalaisuuslain 13 §:ää on sanamuotonsa mukaisesti tulkittava siten, että sen 1 momentin 6 kohdan mukaisen kielitaitoedellytyksen täytyminen on osoitettava siihen mennessä, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa ratkaisun. Näin ollen korkein hallinto-oikeus piti Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen voimassa.¹⁷²

3.5 Yhteenveto kielitaidosta kansalaisuuden saamisen edellytyksenä

Luvun tarkoitus oli määritellä kielitaitoon liittyvät oleelliset tekijät kuten kielen hallinnan taso ja kielitaidon osoittamisen tavat. Lisäksi tarkoituksena oli selvittää, mikä merkitys kielitaidolla on kansalaisuuden edellytyksenä.

Useat valtiot edellyttävät kielen hallintaa, joko ennen oleskelun saamista tai kansalaisuuden myöntämistä. Se millä tavoin kielitaito osoitetaan tai mikä taso kielitaidon osaamisessa vaaditaan, vaihtelee valtioittain. Yleisesti on katsottu, että isäntävaltion kielen hallinta vaikuttaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, kansalliseen yhtenäisyyteen ja kansalliseen kuulumuuteen. Kielen hallinta helpottaa kouluttautumisessa, työllistymisessä ja uuden maan historian ja toimintatapojen omaksumisessa. Työllistyminen voi kielen avulla olla todennäköisempää ja ammatin hankkiminen ja ylläpitäminen, sosiaalisten suhteiden luominen, vuorovaikuttaminen ja

¹⁷² KHO: 2016:136

palveluiden käyttö on helpompaa. Uuden kotimaan kielen hallinnan avulla uudessa kotimaassa viihdytään paremmin ja kokemus kansalaisuudesta on positiivisempi.

Suomessa lainsäätäjät ovat katsonut, että lailla säädettyä kielitaitoedellytystä on tehokas tapa lisätä motivaatiota kielen oppimiseen. Hakija saa kielitaidon myötä paremmat mahdollisuudet yhteiskunnassa toimimiseen. Kielitaito auttaa työllistymisessä, helpottaa elämää uudessa valtiossa ja mahdollistaa parempaan vuorovaikutukseen. Lainsäätäjät ovat myös katsonut, että kielen hallinta vähentää syrjäytymisriskiä.

Suomessa kielitaidon edellytys on sisällynyt kansalliseen lainsäädäntöön vuodesta 2003 lähtien. Kielitaidon edellytyksestä on säädelty kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Suomessa on määritelty, että kansalaisuuden hakijan tulee hallita kieli tai viittomakielen taito tyydyttävällä tasolla. Lainsäätäjät ovat katsonut, että tyydyttävä taso riittää yhteiskunnassa toimimiseen itsenäisesti. Kansalaisuuden hakemista varten ei Suomessa ole laadittu sitä tarkoitusta palvelevaa kielitaidon osoittamisen tapaa. Kielitaidon taso voidaan osoittaa kansalaisuuslain 17 §:n mukaisilla tavoilla. Kielitaidon osoittamisen tavat on lueteltu laissa hyvin tyhjentävästi, jolla lainsäätäjät ovat pyrkineet varmistamaan arvioinnin yhdenvertaisuudesta. Selkeät kielitaidon osoittamisen tavat vähentävät myös hallinnollista taakkaa ja selkeyttävät kansalaisuuden hakemista. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2020:3233 todennut, että koska kielitaidon osoittamisen tavat on lueteltu lainsäädännössä näin tyhjentävästi, ei Maahanmuuttovirastolla ole toimivaltaa arvioida hakijan kielitaidon tasoa. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimivalta on sidottu yksinomaan laissa määriteltyihin tarkoituksiin, eikä Maahanmuuttovirastolla ole harkintavaltaa kielitaidon toteamiseen liittyen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan 2017:199 ja 2017:3 todennut, että viranomaisen ei kuitenkaan voi tehdä ratkaisua sellaisen todistuksen perusteella, joka perustuu selkeästi virheellisiin tietoihin.

4 Poikkeaminen kielitaitoedellytyksestä

Kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta on säädelty kansalaisuuslailla 2003 vuodesta lähtien. Alun perin asumisaikaa ja kielitaitoedellytyksestä koskevasta poikkeamisesta säädeltiin yhdessä kansalaisuuslain 18 §:ssä. Säännöksen mukaan kielitaitoedellytyksestä voitiin poiketa, 65 vuotta täyttäneiden osalta, jos kansalaistamiselle oli painavat perusteet, tai siitä voitiin poiketa terveydentilan, aisti- tai puhevamman perusteella.¹⁷³ Vuoden 2011 lakimuutoksessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädettiin selkeämmin uudessa erillisessä 18b §:ssä.

Ajantasaisen kansalaisuuslain mukaan ”*ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan estämättä, jos:*

- 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 puhevamman vuoksi täyttämään kielitaitoedellytystä;*
- 4) muutoin on olemassa erittäin painava syy kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle.*

Luku- ja kirjoitustaidottoman sekä 65-vuotiaan tai sitä vanhemman hakijan osalta, jolle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla perusteella, voidaan kielitaitoedellytyksestä poiketa, jos hakija hallitsee suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin.

Luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä muut 2 momentissa tarkoitetut edellytykset osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.”

¹⁷³ HE 235/2002 vp, s. 46.

Lainsäätäjät perusteli kielitaitoedellytyksestä poikkeamista lisäämistä lainsäädäntöön sillä, että se mahdollistaa kansalaistamisen lievimmillä perusteilla silloin, jos kansalaistamiseen on erityisen painava peruste.¹⁷⁴ Vaikkakin suurin osa kansalaisuuden hakijoista täyttää kielitaitoedellytyksen, kaikki eivät kuitenkaan pysty hankkimaan lain edellyttämää kielitaitoa esimerkiksi sairauden, iän, vammaisuuden tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden vuoksi.¹⁷⁵ Kansalaistaminen ei kuitenkaan poikkeussäännösten perusteella ole mahdollista, mikäli hakija ei täytä sellaisia edellytyksiä, joista ei lain mukaan voida poiketa, esimerkiksi henkilöllisyyden selvittäminen.¹⁷⁶ Harkittaessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamista, arvioidaan hakijan tilanne aina kokonaisuudessaan.¹⁷⁷

Maahanmuuttovirastosta saatujen tietojen mukaan kaikkiaan kansalaisuushakemuksiin tehtiin vuonna 2021 yhteensä 7 037 päätöstä. Päätöksistä oli myönteisiä 6 070, ja asumisaika- ja kielitaitoedellytyksestä poikettiin yhteensä 1 170 tapauksessa. Kokonaan kielitaitoedellytyksestä poikettiin 56 tapauksessa ja osittain 91 tapauksessa. Kielitaitoedellytys ei täytynyt 217 hakijan osalta. Suurin osa kielitaitoedellytyksistä poikkeamisista liittyy tilanteisiin, joissa ei tehdä varsinaista harkintaa esimerkiksi silloin, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi. Kansalaisuuslain 23 §:n mukaan alle 15-vuotialta lapsilta ei edellytetä kielitaitoa.¹⁷⁸

Tuomioistuimissa on käsitelty kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamista sekä ennen vuoden 2011 poikkeussääntelyn selkeyttämistä, että sen jälkeen. Ennen vuotta 2011 tuomioistuimissa ratkottiin kansalaisuuslain 17 §:n kielitaidon osoittamiseen liittyviä tapauksia ja 18 §:n 2 momenttiin liittyvää luku- ja kirjoitustaidottomuutta. Vuoden 2011 lakimuutoksen jälkeen ei tuomioistuimissa enää ole oleellisesti ollut ratkottavana

¹⁷⁴ Kuosma, 2003, s. 218.

¹⁷⁵ HE 80/2010 vp, s. 7.

¹⁷⁶ HE 235/2002 vp, s. 46.

¹⁷⁷ HE 80/2002 vp, s. 25.

¹⁷⁸ Tiedot saatu sähköpostitse 7.12.2022, Vastuualueen johtaja, kansalaisuus, Lupa- ja kansalaisuusyksikkö, Maahanmuuttovirasto.

kielitaidon osoittamiseen liittyviä tapauksia. Merkittävin ajanjakso kielitaitoedellytyksestä tehtävien poikkeuksien tuomioistuinkäsittelyssä on ollut vuosina 2016 ja 2017. Tällöin on ratkaistu useampi vuonna 2011 säädettyyn 18b §:ään liittyvä oikeustapaus. Tapaukset ovat koskeneet pääosin luku- ja kirjoitustaidottomuutta sekä opettajan todistusta.

4.1 Poikkeamisperusteena työ (18b § 1 momentti 1 kohta)

Kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta työn perusteella. Pykälässä on säädelty, että mikäli Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta, voidaan kielitaitoedellytyksestä silloin poiketa.¹⁷⁹ Lakia sovellettaessa on tärkeää ottaa huomioon sekä hakijan, että tämän työnantajan näkökulma. Lainsäätäjällä on katsonut, että poikkeuksen perusteena tehtävä työ tulisi tehdä päätoimisesti ja vakinaisessa työsuhteessa Suomessa. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut tällä sääntelyllä turvata hakijan nykyinen toimeentulo sellaisissa tehtävissä, joissa toimeentulo voisi vaarantua ilman Suomen kansalaisuutta. Esitöissä tällaisena työnä on mainittu esimerkiksi työ, joka vaatii paljon lyhyellä varoitusajalla tapahtuvaa matkustamista ja se, että työnantajan olisi kohtuuttoman vaikeaa palkata ja kouluttaa hakijan tilalle uusi työntekijä. Hyväksyttävänä perusteena ei pidetä sellaisia töitä, joihin hakija olisi vasta hakeutumassa.¹⁸⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poikkeuksen perusteena ei kuitenkaan voisi olla ainoastaan työsuhteessa tehty työ eikä säännöstä tule rajata ainoastaan työsuhteessa tehtävään työhön tai muuhun palvelussuhteeseen, jossa työtä tehtiin työnantajan lukuun työnantajan johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Tapauksessa 2019:3077 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oleellista on työn päätoimisuus ja vakituinen työskentely Suomessa sekä työn hoitamisen kohtuuton

¹⁷⁹ HE 80/2010 vp, s. 34.

¹⁸⁰ Kuosma, 2003, s. 120–121.

vaikeus ilman Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 1 kohdan poikkeamisperustetta ei siis tule jättää soveltamatta hakijaan sillä perusteella, että hakija oli yksityisyrittäjä.¹⁸¹

4.2 Poikkeamisperusteena ikä

Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa iän perusteella silloin, kun hakija on yli 65-vuotias tai alle 15-vuotias. Lainsäätäjä on katsonut, että korkean iän tuoman vanhuudenheikkouden tai sairauden perusteella kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen on kohtuullista, jos kansalaisuuden saaminen vaikuttaa henkilön elämään selvästi parantavasti.¹⁸² Poikkeaminen alle 15-vuotiaan osalta taas perustuu kansainväliseen sopimukseen siitä, että sellaisen lapsen kansalaisuuden saamista helpotetaan, jonka huoltaja on saamassa tai saanut kansalaisuuden.¹⁸³

Kansalaisuuslain uudistuksessa vuonna 2003 tai muutoksessa vuonna 2011 ei ole perusteltu sitä, miksi poikkeamisen perusteena on 65 vuoden ikäraja. Perustuslakivaliokunta on tuonut lausunnossaan 8/2010 esiin, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Mutta mikäli ikärajoja sääntelyssä käytetään, tulee ikärajan käyttämisellä olla perusteltu syy ja sen on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoituksen kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin lausunnossaan asetetun ikärajan olevan asiallisessa yhteydessä säännöksen tarkoitukseen nähden ja että ikä vaikuttaa oleellisesti kielten oppimiseen. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, että on perusteltua ottaa ikä huomioon kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta päätettäessä.¹⁸⁴ Alle 15 vuoden ikäraja perustuu kansainväliseen sopimukseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen.

¹⁸¹ KHO: 2019:3077

¹⁸² HE 235/2002 vp, s. 43.

¹⁸³ HE 235/2002 vp, s. 49.

¹⁸⁴ PeVM 8/2010 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunta toi vuonna 2010 antamassaan lausunnossaan esiin, että iän vaikutusta kielten oppimiseen tulisi selvittää ja ikään perustuvaa sääntelyä tulisi arvioida kansalaisuuslain uudistuksen yhteydessä.¹⁸⁵ Parhaillaan vireillä olevassa kansalaisuuslain muutoksessa onkin selvitelty iän vaikutusta kielten oppimiseen ja arvioitu ikään perustuvaa sääntelyä. Selvityksessä on todettu, että ikä vaikuttaa vieraan kielen oppimiseen ja että iän myötä oppiminen hidastuu. Selvityksen perusteella ei kuitenkaan ollut todettavissa mitään täsmällistä tai suuntaa antavaa yläikärajaa sille, milloin kielten oppiminen on vielä mahdollista.¹⁸⁶ Selvityksen perusteella todettiin, että kiinteä ikäraja on hyvä asettua lähelle vanhuuseläkkeeseen oikeuttavaa ikää. Lisäksi selvityksessä todettiin, ettei voimassa olevassa kansalaisuuslaissa säädettyä 65 vuoden ikärajaa ole tarpeen muuttaa tulevassa lakimuutoksessa.¹⁸⁷ Kiinteä ikäraja helpottaa päätöksentekoa kansalaistamisessa ja ratkaisujen ennakoitavuus on helpompaa hakijoille tai hakemista harkitseville.¹⁸⁸

Poikkeamiseen iän perusteella vaikuttaa iän lisäksi se, millä perusteella hakijan oleskelulupa on myönnetty. Jos hakijalle on myönnetty oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella, voidaan hänen osaltaan poiketa kielitaidoedellytyksestä kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Mikäli hakijalle on myönnetty oleskelulupa muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella, esimerkiksi työnteko tai perhesiteet, voidaan kielitaidoedellytyksestä poiketa kansalaisuuslain 18b §:n 2 momentin perusteella. Näiden poikkeamisperusteiden suurin ero on siinä, että kansainvälistä suojelua saavalta hakijalta ei edellytetä kielitaitoa lainkaan. Muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut taas joutuu liittämään hakemukseensa selvityksen kielitaidostaan, mutta edellytettyä kielitaidon tasoa on alennettu. Ikää ja sen merkitystä voidaan punnita myös kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 4 kohdassa, jolloin kielitaidoedellytyksestä voidaan poiketa erittäin painavan syyn perusteella.

¹⁸⁵ PeVM 8/2010 vp, s. 3–4.

¹⁸⁶ HE 64/2022 vp, s. 24.

¹⁸⁷ HE 64/2022 vp, s. 24.

¹⁸⁸ HE 64/2022 vp, s. 24.

4.2.1 65 vuoden ikä ja kansainvälinen suojelu (18b§ 1 momentti 2 kohta)

Kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin toinen kohta mahdollistaa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen hakijan korkean iän perusteella, jos hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema tai toissijaisen suojelun asema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. 65 vuoden ikä ja lainvoimainen voimassa oleva oleskelulupa ovat riittäviä perusteita poikkeamiseen, eikä tällöin kielitaitoedellytyksen täyttymistä vaadita eikä kansalaisuushakemukseen tarvitse liittää selvitystä hakijan kielitaidosta.

Pakolaisasema tarkoittaa sitä, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettoman henkilön status tunnustetaan ja vahvistetaan jäsenvaltiossa pakolaiseksi.¹⁸⁹ Ulkomaalaisille annettavaa kansainvälistä suojelua säätelevän Geneven yleissopimuksen 28.7.1951 ensimmäisessä artiklassa on määritelty, että pakolainen on *”henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaan ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.”* Pakolaisaseman perusteella siis henkilö on saanut valtiossa oleskeluoikeuden.¹⁹⁰ Ulkomaalaislain (2004/301) 88 §:ssä on määritelty, että toissijainen suojeluasema Suomessa tarkoittaa kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnettyä oleskelulupaa, mikäli turvapaikan antamiselle ei ole edellytyksiä, mutta joutuessaan palautetuksi kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, joutuisi todellisen vakavan haitan vaaraan, kuten kuolemanrangaistuksen vaaraan, ja kykenemätön tai haluton turvautumaan suojeluun.¹⁹¹ Toissijainen suojelu on kytketty *non-refoulement-*

¹⁸⁹ Aer, 2016, s. 241.

¹⁹⁰ Aer, 2016, s. 214-216.

¹⁹¹ Aer, 2016, s. 249-250.

periaatteeseen, joka on kansainväliseen suojeluun perustuva lähtökohta olla palauttamatta ulkomaalaista kotimaahansa siellä uhkaavan vainon tai muutoin kaltoin kohtelun varalta.¹⁹²

Oleskelulupaa ei enää myönnetä humanitaarisen suojelun perusteella, eikä se näin ollen voi myöskään olla kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen perusteena. Kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin toisen kohdan mukaista poikkeusta kielitaitoedellytyksestä voidaan soveltaa vain pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella.¹⁹³ Lakimuutos, jossa oleskeluluvan saaminen humanitäärisen suojelun perusteella poistettiin, on tullut voimaan 16.5.2016.

4.2.2 65 vuoden ikä ja oleskelulupa muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella (18b§ 2 momentti)

Kansalaisuuslain 18b §:n toisessa momentissa säädetään kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta iän perusteella tapauksessa, jossa hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja jolla on oleskeluluvan perusteena muu kuin 18b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu oleskelulupa. Kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen vaatii voimassa olevan oleskeluluvan lisäksi suomen tai ruotsin kielen alkeiden hallitsemista tai suomen tai ruotsin kielen säännöllisiä opintoja. Kielen alkeiden hallinta auttaa henkilöä selviytymään tutuissa, yksinkertaisissa, rutiininomaisissa jokapäiväisissä tilanteissa, vaikka taidot olisivatkin puutteelliset.¹⁹⁴ Kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa on säädetty, että hakijan kielitaito tai opintoihin osallistuminen on osoitettava hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.¹⁹⁵

65-vuotiaiden ja vanhempien hakijoiden osalta, joiden oleskelulupa ei perustu kansainväliseen suojeluun, voidaan soveltaa kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 4

¹⁹² Aer, 2016, s. 218.

¹⁹³ HE 2/2016 vp, s. 1-3.

¹⁹⁴ HE 80/2010 vp, s. 35.

¹⁹⁵ HE 80/2010 vp, s. 35.

kohdan mukaista poikkeamista erittäin painavan syyn perusteella. Tällöin voitaisiin myös olla edellyttämättä kielen alkeiden tai opintoihin osallistumista, eikä kielitaitoa tai opintoja tarvitsisi esittää hakemuksen yhteydessä.¹⁹⁶

4.2.3 Poikkeukset alle 15-vuotiaan kanssahakijan osalta (23 §)

Kansalaisuuslain 23 §:n 1 momentti mahdollistaa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen, mikäli kansalaisuuden kanssahakijana on alle 15-vuotias. Tällainen tilanne on silloin, kun huoltaja hakee kansalaisuutta itselleen ja lapselleen. Säännöksen mukaan alle 15-vuotiaalle kanssahakijalle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan (kielitaitoedellytys) estämättä, jos hakemusta ratkaistaessa hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on Suomessa. Alle 15-vuotiaalta kanssahakijalta ei säännöksen mukaan kielitaidon lisäksi edellytetä kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista asumisaikaedellytystä, vaan riittää, että lapsen varsinainen asunto ja koti on kansalaisuuspäätöksen tekohetkellä Suomessa.¹⁹⁷ Mikäli lapsi on päätöksentekohetkellä täyttänyt 15 vuotta, edellytetään lapsen täyttävän kansalaistamisen yleisten edellytysten mukaisen kielitaitoedellytyksen, vaikka hän hakemuksen tekohetkellä olisikin ollut alle 15-vuotias.¹⁹⁸

Lainsäätäjä on todennut, että säännöksen tarkoitus on helpottaa lapsen kansalaistamista silloin, kun huoltaja hakee lapsen osalta kansalaisuutta oman hakemuksensa yhteydessä. Säännöksen tarkoituksena on lapsen edun huomioon ottaminen ja se perustuu kansalaisuusyleissopimuksen 6 artiklan 4 kohdan alakohtaan c, jossa on määritelty, että jäsenvaltioiden tulee helpottaa sellaisen lapsen kansalaisuuden saamista, jonka vanhempi on saamassa tai on saanut kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden.¹⁹⁹

¹⁹⁶ HE 80/2020 vp, s. 35.

¹⁹⁷ Kuosma, 2003, s. 135.

¹⁹⁸ HE 235/2002 vp, s. 50.

¹⁹⁹ Kuosma, 2003, s. 135.

Kansalaisuuslain 2 §:n 10 kohdassa on määritelty, että kanssahakija on hakijan huollossa oleva lapsi, jolle hakijan hakemukseen tai ilmoitukseen liitännäisellä hakemuksella tai ilmoituksella halutaan saada Suomen kansalaisuus tai joka halutaan vapauttaa siitä. Määritelmästä ilmenee, että hakija voi oman hakemuksensa yhteydessä hakea kansalaisuutta myös lapselleen sillä edellytyksellä, että hakija on lapsen huoltaja.²⁰⁰ Jos kanssahakijana oleva lapsi on täyttänyt 12 vuotta, on lasta kansalaisuuslain 5 §:n mukaan kuultava ennen lasta koskevan päätöksen tekemistä. Myös lapsen mahdollisia muita huoltajia kuin hakemuksen tehnyttä huoltajaa on kuultava ennen päätöksen tekemistä.²⁰¹

4.3 Poikkeaminen terveydentilan tai vamman perusteella (18b § 1 momentti 3 kohta)

Kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa hakijan terveydentilan perusteella, mikäli hakija ei terveydentilansa tai aisti- tai puhevamman takia kykene täyttämään edellytystä. Jotta kielitaitoedellytyksestä voitaisiin terveydentilan perusteella poiketa, edellyttäisi se sellaista huonokuntoisuutta, sairautta, kehitysvammaisuutta tai muuta vammaa, joka tekisi kielitaitoedellytyksen täyttämisen mahdottomaksi tai kielitaitoedellytyksen täyttämisen vaatiminen olisi kohtuutonta.²⁰² Kielitaitoedellytyksen täyttymisen mahdottomuus tai kohtuuttomuus tulee Maahanmuuttovirastolle esittää lääkärintodistuksella.²⁰³

Lainsäätäjä on katsonut, että esimerkiksi kuulo- tai näkövamma olisi sellainen peruste, joka estäisi kielitaitoedellytyksen täyttymisen joko osittain tai kokonaan. Kielitaitoedellytyksestä voidaan siis poiketa kokonaan tai osittain ja vain siltä osin, kun

²⁰⁰ HE 235/2002 vp, s. 30.

²⁰¹ HE 235/2002 vp, s. 31.

²⁰² HE 235/2002 vp, s. 46.

²⁰³ HE 80/2010 vp, s. 7.

vamma estäisi edellytyksen täyttymisen, esimerkiksi niin, että poikkeus kohdistuisi vain esimerkiksi suullisen kielitaidon osoittamiseen.²⁰⁴

Voimassa olevassa laissa on mainittu poikkeamisperusteena vain terveydentila sekä aisti- ja puhevamma. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa on 1 artiklassa määritelty, että vammaisuus voi olla myös ruumiillista, henkistä, älyllistä tai aistillista. Nyt vireillä olevassa lakimuutoksessa on ehdotettu aisti- ja puhevamma määritelmän korvaamista yleisesti vammaisuus -käsitteellä, niin että sellainen vamma tai vammaisuus, joka estäisi kielitaitoedellytyksen täyttymisen, otettaisiin huomioon poikkeamisen perusteena.²⁰⁵ Määritelmän muuttaminen vastaisi enemmän vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa yleissopimusta.²⁰⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2009:29 kansalaisuuden hakija oli hakenut kielitaitoedellytyksestä poikkeamista terveydentilansa perusteella. Ulkomaalaisvirasto²⁰⁷ hylkäsi kansalaisuushakemuksen sillä perusteella, ettei hakija täyttänyt kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista kielitaitoedellytystä eikä hän ollut esittänyt sellaisia perusteita, joiden nojalla kielitaitoedellytyksestä olisi ollut perusteltua poiketa. Hakija valitti asiasta Helsingin hovioikeuteen, joka hylkäsi hakijan valituksen. Asian käsittelyä jatkettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hakija oli esittänyt käsittelyn aikana erikoislääkärin lausunnon, jonka mukaan hän sairasti keskivaikeaa masennustilaa ja traumaperäistä stressihäiriötä, jotka aiheuttivat hänelle vaikeuksia Suomen kielen oppimisessa. Hakijalla ei ollut esittää selvitystä ongelmien hoidosta lääkkeillä tai psykoterapialla. Näin ollen korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ole kohtuutonta vaatia hakijalta kielitaitoedellytyksen täyttämistä, sillä perusteella, että hakija oli vasta 39-vuotias eikä sairautta ollut vielä yritetty hoitaa. Hakijalla ei siten ollut

²⁰⁴ HE 80/2010 vp, s. 25.

²⁰⁵ HE 64/2022 vp, s. 56.

²⁰⁶ HE 64/2022 vp, s. 73.

²⁰⁷ Ulkomaalaisviraston nimi muuttui Maahanmuuttovirastoksi vuonna 2008.

kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentin²⁰⁸ mukaisia perusteita sille, ettei hän säännöksessä tarkoitettulla tavalla pystyisi täyttämään kielitaitoedellytystä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hakijan valituksen eikä Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä muutettu.²⁰⁹

Tapauksessa KHO: 2009:28 kansalaisuuden hakija oli hakenut kielitaitoedellytyksestä poikkeamista ikänsä (60 vuotta) ja heikentyneen oppimiskykynsä perusteella (myöhemmin käsittelyssä saatu selvitys lukivaikkeudesta). Ulkomaalaisvirasto²¹⁰ oli hylännyt kansalaisuushakemuksen sillä perusteella, ettei hakijan ikää voinut pitää riittävänä perusteena poikkeamiselle eikä hakija ollut esittänyt riittäviä syitä oppimisvaikeuksille. Hakija valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, jossa valitus hylättiin. Asia eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluina KHO esitti, että hakijan korkea ikä, todettu lukivaikeus ja osallistuminen suomen kielen kursseille olisi tullut ottaa huomioon päätöksenteossa ja että hakijalta oli kohtuutonta vaatia kielitaitoedellytyksen täyttymistä hakijan terveydentilasta saadun selvityksen sekä iän perusteella. KHO katsoi, että kansalaisuuslain 18 §:n 2 momentissa²¹¹ säädetyt edellytykset kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle olivat olemassa.

Vaikka kummassakin yllä mainitussa tapauksessa on poikkeamisen perusteeksi esitetty terveydentila tai vamma, joka ei yksinään riittäisi poikkeamisen perusteeksi, on korkein hallinto-oikeus molemmissa tapauksessa ottanut ratkaisussaan huomioon hakijan iän. Ensimmäisessä tapauksessa 2009:29 KHO katsoi, että koska hakija on vielä suhteellisen nuori (39), oli hänellä vielä mahdollisuus täyttää kielitaitoedellytys sairaudesta huolimatta. Toisessa tapauksessa 2009:28 hakija oli 60-vuotias ja KHO katsoi, että vaikka lukivaikeus ei yksinään riittäisi poikkeamisen perusteeksi, oli kohtuutonta odottaa hakijaa odottamaan 65 ikävuoteen asti, että hän voisi hakea kielitaitoedellytyksestä

²⁰⁸ Poikkeuksista kielitaitoedellytyksestä oli alkuperäisessä vuonna 2003 voimaan tulleessa kansalaisuuslaissa säädetty 18 §:n 2 momentissa. Vuoden 2011 lakimuutoksen jälkeen kielitaitoedellytyksestä tehtävistä poikkeuksista on säädetty 18b §:n 1 momentin 3 kohdassa. Voimassa olevan lain 18 b § perustuu alkuperäisen lain 18 §:ään.

²⁰⁹ KHO: 2009: 29

²¹⁰ Ulkomaalaisviraston nimi muuttui Maahanmuuttovirastoksi vuonna 2008.

²¹¹ Voimassa olevassa kansalaisuuslaissa 18b §:n 1 momentin 3 kohta.

poikkeamista iän perusteella. Iällä voidaan todeta olevan merkittävä painoarvo hakijan tilanteen arvioinnissa ja kokonaisharkinnassa.

4.4 Poikkeaminen erittäin painavasta syystä (18b § 1 momentti 4 kohta)

Alun perin kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädettiin 2003 voimaan tullessa kansalaisuuslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdassa d, jonka mukaan kielitaitoedellytyksestä voitaisiin poiketa painavasta, saman pykälän a-c alakohtiin verrattavissa olevasta erityisestä syystä. Lainsäätäjä on katsonut, että tällainen syy voisi olla viranomaisen tekemä virhe, josta olisi aiheutunut merkittäviä oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä seurauksia.²¹² Alkuperäisen säännöksen soveltamisala oli erittäin rajattu ja vähän sovellettu, ja hallituksen esityksessä vuonna 2010 katsottiin, että säännöksen yleisemmälle muotoilulle on käytännön tarvetta, jotta viranomainen voi käyttää enemmän harkintavaltaa yksittäisissä tapauksissa.²¹³

Vuoden 2011 lakimuutoksen yhteydessä poikkeaminen erittäin painavasta syystä säädettiin uudelleen 18b §:n 1 momentin 4 kohdassa. Säännöksen mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan estämättä, jos muutoin on olemassa erittäin painava syy kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle. Kielitaitoedellytyksen verrattavuus saman pykälän alakohtiin poistettiin kokonaan.²¹⁴ Hallituksen esityksessä lueteltiin tarkemmin syitä, milloin erittäin painaviin perusteisiin olisi mahdollista vedota. Näinä syinä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jolloin vaaditun kielitason saavuttaminen olisi mahdotonta esimerkiksi todettujen oppimisvaikeuksien tai puutteellisen koulutuksen takia alentuneen oppimiskyvyn vuoksi.²¹⁵

²¹² HE 235/2002 vp, s. 46.

²¹³ HE 80/2010 vp, 33.

²¹⁴ HE 80/2010 vp, s. 33.

²¹⁵ HE 80/2010 vp, s. 35.

Erittäin painavaa syytä sovellettaessa tulisi ottaa huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, joiden lähtömaan olosuhteet ja keskimääräinen ikä huomioon ottaen voidaan katsoa olevan iäkäs, vaikkei hän olisikaan saavuttanut vielä 65 vuoden ikärajaa.²¹⁶ Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että 18 b §:n 1 momentin 4 kohta mahdollistaa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen myös muiden iäkkäiden hakijoiden kuin yli 65-vuotiaiden osalta. Joidenkin alle 65-vuotiaiden ulkomaalaisten toimintakyvyn voidaan katsoa olevan lähtömaan olosuhteiden vuoksi huomattavasti heikompi kuin yleisesti Suomessa voisi olettaa.²¹⁷ Jos kielitaitoedellytyksestä haetaan poikkeusta erittäin painavan syyn perusteella, tulee hakijan tilanne arvioida aina kokonaisuutena ottaen huomioon hakijan erityistilanne.²¹⁸

4.5 Poikkeaminen luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella (18b § 2 ja 3 momentti)

Luku- ja kirjoitustaidottoman kansalaisuuden hakijan osalta voidaan poiketa kielitaitoedellytyksestä kansalaisuuslain 18b §:n 2 momentin mukaisesti. Hakijan tulee kuitenkin osoittaa hallitsevansa suomen tai ruotsin kielen ja puhumisen alkeet tai osoittaa osallistuneensa säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Kielen alkeiden hallinta auttaa henkilöä selviytymään tutuissa, yksinkertaisissa, rutiininomaisissa jokapäiväisissä tilanteissa, vaikka taidot olisivatkin puutteelliset.²¹⁹ Kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa on säädetty, että hakijan kielitaito tai opintoihin osallistuminen on osoitettava hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.²²⁰

Tapauksessa KHO: 2017:200 kansalaisuuden hakija oli toimittanut kansalaisuushakemuksensa yhteydessä suomen kielen opettajan todistuksen luku- ja

²¹⁶ HE 80/2010 vp, s. 26.

²¹⁷ PeVM 8/2010, s. 3.

²¹⁸ HE 80/2010 vp, s. 35.

²¹⁹ HE 80/2010 vp, s. 35.

²²⁰ HE 80/2010 vp, s. 35.

kirjoitustaidottomuudestaan sekä alkeiskielen taidostaan ja pyytänyt kielitaitoedellytyksestä poikkeamista niiden perusteella. Maahanmuuttovirasto ei ollut myöntänyt hakijalle kansalaisuutta eikä myöskään perusteita poikkeamiseen ollut. Maahanmuuttoviraston mukaan hakijalla ei ole ollut pyrkimystä aktiivisesti kehittää kielitaitoaan, eikä siten perusteita poikkeamiseen olisi. Hakija valitti asiasta ensin Helsingin hallinto-oikeuteen, jonka jälkeen sai valitusluvan myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian takaisin käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisunsa Kansalaisuuslain 18b §:n 2 momentilla, jonka mukaan luku- ja kirjoitustaidottoman osalta alkeiskielitaidon hallinta tai säännöllinen osallistuminen kieliopintoihin ovat edellytyksinä vaihtoehtoisia eikä säännöksessä edellytetä aktiivisuuden osoittamista kieliopinnoissa. Näin ollen osoitetun kielitaidon alkeiden hallinnan todistus olisi pitänyt ottaa Maahanmuuttovirastossa ratkaisun perusteeksi, eikä Maahanmuuttovirasto olisi saanut tehdä ratkaisuaan oman harkintansa perusteella todeten, että kieliopinnoista puuttui aktiivisuus.²²¹

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on avannut tapauksissa 2017:199 ja 2017:3 kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa vaaditun opettajan todistuksen luonnetta ja merkitystä viranomaisen päätöksen perusteena. Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisuisaan, että vaikka kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti, että luku- ja kirjoitustaidottomuus osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella, on ratkaisu tehtävä todistuksen perusteella, ellei todistus perustu selkeästi virheellisiin tietoihin hakijan osaamisesta, henkilöhistoriasta tai muusta vastaavasta asian arvioinnissa olennaisesta seikasta.²²²

Luku- ja kirjoitustaidottomuuden osalta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on myös todettu, että jotta kielitaitoedellytyksestä voitaisiin poiketa kansalaisuuslain 18b §:n 2 momentin mukaisesti luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella, tulee luku- ja

²²¹ KHO: 2017:200

²²² KHO: 2017:199. KHO: 2017:3.

kirjoitustaidottomuus osoittaa siihen mennessä, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa ratkaisun. Tämän vuoksi asiassa 2017:4353 korkein hallinto-oikeus piti voimassa Maahanmuuttoviraston päätöksen, jossa kansalaisuushakemus oli hylätty sillä perusteella, että hakija ei täyttänyt kielitaitoedellytystä eikä siitä ollut perusteita poiketa. Vaikka peruste oli olemassa, ole se esitetty oikeudessa liian myöhään.²²³

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on myös todettu, että tapauksessa 2017:6140 hakemuksen yhteydessä esitetty suomen kielen opettajan todistuksen antaja ei ollut toiminut hakijan omana opettajan eikä kansalaisuuslain 18b §:n 2 momentin poikkeusedellytystä ollut silloin osoitettu kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla.²²⁴ Kansalaisuuslain 18b §:n 3 momentissa säädöksessä on mainittu kirjaimellisesti, että todistuksen tulee olla hakijan oman opettajan antama. Parhaillaan vireillä olevassa lakiehdotuksessa on ehdotettu, että lakiin täsmennettäisiin antajan osalta se, että todistuksen luku- ja kirjoitustaidottomalta henkilöltä vaadittavasta alkeiskielitaidosta tai säännöllisestä opiskelusta voisi antaa myös muu kuin hakijaa opettanut opettaja. Käytännössä tällöin esimerkiksi oppilaitoksen tietojärjestelmän tietoja voisi pitää riittävänä todistuksena. Esityksessä on kuitenkin tuotu esiin, että luku- ja kirjoitustaidottomuuden toteamisessa hakijaa opettaneen opettajan havaintoja pidetään edelleenkin lainsäätäjän näkökulmasta oleellisina.²²⁵

Luku- ja kirjoitustaidottomien hakijoiden osalta voidaan soveltaa kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista poikkeamista erittäin painavan syyn perusteella. Tällöin voitaisiin myös olla edellyttämättä kielen alkeiden hallintaa tai opintoihin osallistumista, eikä kielitaitoa tai opintoja tarvitsisi esittää hakemuksen yhteydessä.²²⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 3376:2016 todettiin, että mikäli kansalaisuuden hakija ei ole perustanut kansalaisuushakemustaan kansalaisuuslain 18b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaiseen säännökseen, jossa on säädetty

²²³ KHO: 2017:4353

²²⁴ KHO: 2017:6140

²²⁵ HE 64/2022 vp, s. 42 ja 57.

²²⁶ HE 80/2020 vp, s. 35.

kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta erittäin painavasta syystä, ei kyseistä säännöstä voida silloin soveltaa, vaikka peruste olisikin olemassa.²²⁷

4.6 Yhteenveto kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta

Luvun tarkoitus oli käsitellä kansalaisuuslain 18b §:n ja 23 §:n mukaisia kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen tapoja. Tutkin kielitaitoedellytyksestä poikkeamista erityisesti lainvalmistelumateriaaleista ja oikeuskäytännöstä.

Kansalaisuuslain 18b §:n mukaan kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa. Kansalaisuuslain 23 §:n mukaan alle 15-vuotialta kanssahakijoilta ei edellytetä kielitaitoa. Lainsäätäjällä on katsonut, että kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen mahdollistaa kansalaistamisen lievimmillä perusteilla silloin, jos siihen on erityisen painava peruste tai sairauden, iän, vammaisuuden tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden takia ulkomaalainen ei pysty kielitaitoedellytystä täyttämään. Hakijan tulee kuitenkin siinäkin tapauksessa täyttää sellaiset kansalaisuuslain 13 §:n mukaiset edellytykset, joista ei voida poiketa. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa kokonaan tai osittain.

Harkittaessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamista tulee hakijan tilanne arvioida aina kokonaisuudessaan. Viranomaisella on siis poikkeamisessa laajempi harkintavalta kuin kielitaitoedellytyksen täyttymistä ratkaistaessa. Kielitaitoedellytyksestä poiketaan kokonaan tai osittain hyvin harvoin. Maahanmuuttoviraston mukaan suurin osa kielitaitoedellytyksistä poikkeamisista liittyy tilanteisiin, joissa ei tehdä varsinaista harkintaa esimerkiksi silloin, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi.

Kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen perusteena voi olla vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen, mikäli se on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut turvata hakijan toimeentulo tehtävissä, joissa se voisi vaarantua ilman kansalaisuutta. Korkein hallinto-oikeus on pitänyt oleellisena

²²⁷ KHO: 2016:3376

ratkaisussaan 2013:3077 työn päätoimisuutta, vakituista työskentelyä ja työn hoitamisen kohtuutonta vaikeutta ilman kansalaisuutta.

Poikkeamisen perusteena voi olla hakijan ikä, mikäli hakija on yli 65-vuotias tai alle 15-vuotias. Lainsäätäjällä on katsonut, että korkean iän tuoma vanhuudenheikkous tai sairaus voi olla poikkeamisen peruste, jos kansalaisuuden saaminen vaikuttaa ulkomaalaisen elämään parantavasti. Poikkeaminen kielitaitoedellytyksestä alle 15-vuotiaan kanssakäynnin osalta perustuu kansainväliseen sopimukseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen. Yli 65-vuotiaalta kansainvälistä suojelua saavalta hakijalta kielitaitoedellytyksen täyttymistä ei vaadita, eikä kielitaitoa tarvitse osoittaa. Muiden kuin kansainvälistä suojelua saavien yli 65-vuotiaiden osalta kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa, mikäli hakijalla on voimassa oleva oleskelulupa ja hän hallitsee suomen tai ruotsin kielen alkeet tai on opiskellut kieltä säännöllisesti. Alle 15-vuotiaan osalta kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa kokonaan, mikäli hänen asuntonsa ja kotinsa on päätöksentekohetkellä Suomessa.

Poikkeaminen terveydentilan ja aisti- tai puhevamman perusteella edellyttää sellaista huonokuntoisuutta, sairautta, kehitysvammaisuutta tai muuta vammaa, joka tekisi kielitaitoedellytyksen täyttymisen mahdottomaksi tai sen vaatiminen olisi kohtuutonta. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa kokonaan tai osittain ja vain siltä osin, kun vamma estäisi edellytyksen täyttymisen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2009:29 ja 2009:28 ottanut kokonaisharkinnassa huomioon myös hakijan iän suhteessa 65-vuoden ikärajaan sekä siihen, millä tavoin sairautta tai vammaa on yritetty hoitaa. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa myös erittäin painavan syyn perusteella. Lainsäätäjällä on katsonut, että poikkeaminen erityisen painavasta syystä voisi tapahtua esimerkiksi oppimisvaikeuksien vuoksi. Lainsäätäjällä ei ole kuitenkaan halunnut rajata säännöstä liian tiukasti, jotta se mahdollistaa viranomaiselle enemmän harkintavaltaa yksittäisissä tapauksissa.

Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa myös luku- ja kirjoitustaidottomuuden perusteella. Hakijan tulee kuitenkin hallita suomen tai ruotsin kielen alkeet tai hänen on tullut opiskella kieltä säännöllisesti. Kielitaito tai säännöllinen opiskelu tulee osoittaa hakijan opettajan antamalla todistuksella. Maahanmuuttoviraston on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2017:200 perusteella otettava kyseinen todistus ratkaisunsa perusteeksi. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa 2017:199 ja 2017:3 on todettu, että Maahanmuuttoviraston ratkaisu on tehtävä hakijan opettajan todistuksen perusteella, ellei todistus perustu selväksi virheellisiin tietoihin tai kuten korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2017:6140, muun kuin hakijan oman opettajan antamiin tietoihin.

5 Johtopäätökset

EU:n, ihmisoikeuksien ja kansalaisuusyleissopimuksen vaikutus näkyy Suomen kansallisessa kansalaisuuslainsäädännössä, vaikkakin kansalaisuusasioista ja kansalaisuuden edellytyksistä päättääkin kukin valtio itsenäisesti. Suomessa on kansalaisuuslailla (359/2003) haluttu säätää Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisen edellytyksistä sekä käsittelymenettelyistä.

Tutkimukseni ensimmäisenä tarkoituksena oli selvittää, mikä on kielitaidon merkitys Suomen kansalaistamisen edellytyksenä. Tutkimuksessani halusin selvittää, mitä kielitaito kansalaisuuden edellytyksenä tarkoittaa ja miksi siitä on säännelty Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Mikä on kielitaidon merkitys yleisesti ja miten lainsäätäjät on määritellyt kielitaidon merkityksen?

Lain mukaan kielitaito on yksi kansalaisuuden myöntämisen edellytyksistä. Lainsäätäjät on katsonut, että lailla säädettyä kielitaitoedellytystä on tehokas tapa lisätä kansalaisuuden hakijan motivaatio kielen oppimiseen ja hakija saa kielitaidon myötä paremmat mahdollisuudet yhteiskunnassa toimimiseen. Kielitaito auttaa työllistymisessä, helpottaa elämää uudessa valtiossa ja mahdollistaa paremman vuorovaikutuksen. Lainsäätäjät on myös katsonut kielenhallinnan vähentävän syrjäytymisriskiä.

Yleisesti isäntävaltion kielen hallinnan on katsottu vaikuttavan sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, kansalliseen yhtenäisyyteen ja kansalliseen kuulumiseen. Kielen hallinta helpottaa kouluttautumisessa, työllistymisessä ja uuden maan historian ja toimintatapojen omaksumisessa. Työllistyminen voi kielen avulla olla todennäköisempää kuin ilman kielitaitoa. Ammatin hankkiminen ja ylläpitäminen, sosiaalisten suhteiden luominen, vuorovaikuttaminen ja palveluiden käyttö on kielitaidon avulla helpompaa. Uuden kotimaan kielen hallinnan avulla uudessa kotimaassa viihdytään paremmin ja kokemus kansalaisuudesta on positiivisempi.

Uuden valtion kansalaisuus on helpompi sisäistää, mikäli maan kieli on hallussa. Maahanmuuttajien näkökulmasta kielen hallitsemisen voidaan siis katsoa olevan tarpeellista ja palvelevan maahanmuuttajan tarpeita ainakin yhtä paljon, ellei enemmänkin kuin yhteiskunnan tarpeita.

Turvallisuusasioilla, talousasioilla, nuhteettomuudella ja henkilöllisyyden toteamisella on yhteiskunnalle merkitystä. Edellä mainitut edellytykset on tärkeitä huomioida myös EU-kansalaisuuden ja Euroopan unionin kannalta. Kielitaitoedellytys on edellytyksenä hieman erilainen, sillä se vaatii hakijalta konkreettisesti uuden kielen oppimista. Suomen tai ruotsin kieltä tarvitaan hyvin vähän muissa EU:n jäsenvaltioissa, joten se on edellytyksistä ainut täysin valtion omia tarpeita palveleva kansalaistamisen edellytys. Uuden valtion kielitaidon hallitsemisella on suuri merkitys kansalaisuuden saajalle kansalaisuuden kokemuksen kannalta ja yhteiskuntaan integroitumisen ja konkreettisesti uudessa valtiossa elämisen kannalta. Kokemus uudesta maasta voi olla täysin erilainen, jos kielitaito on hallussa.

Yhteiskunnan kannalta kielitaito mahdollistaa ulkomaalaisen kyvyn toimia yhteiskunnassa itsenäisesti, jolloin yhteiskunnan tarjoama tuki ja mahdollisten ongelmatilanteiden apu on tarpeettomampaa. Toisaalta kielitaitoedellytys on yhteiskunnan tapa valita kansalaisikseen ne maahanmuuttajat, jotka hallitsevat suomen tai ruotsin kielen. Tämän voisi kenties todeta olevan jonkinlaista valintaa siitä, millaisia kansalaisia Suomeen halutaan. Ilmiselvästi Suomelle on tärkeää, että uusi kansalainen hallitsee valtion kielen.

Kielitaidon osoittamisen tavat on lueteltu laissa hyvin tyhjentävästi. Tällä lainsäätäjä on pyrkinyt varmistumaan arvioinnin yhdenvertaisuudesta, vähentämään hallinnollista taakkaa ja selkeyttämään kansalaisuuden hakemista. Koska kielitaidon osoittamisen tavat on lueteltu lainsäädännössä näin tyhjentävästi, ei Maahanmuuttovirastolla ole toimivaltaa arvioida hakijan kielitaidon tasoa.

Toiseksi tutkimukseni halusi vastauksen siihen, mitä perusteita vaaditaan kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle ja millaista oikeuskäytäntöä poikkeamiseen liittyen on olemassa. Milloin kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa ja mitä lainsäätäjä on poikkeamisen perusteista todennut? Haluan tutkimuksellani löytää vastauksen myös siihen, millainen harkintavalta viranomaisella on poikkeamia arvioitaessa.

Kansalaisuuslain mukaan kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa. Lainsäätäjä on katsonut, että kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen mahdollistaa kansalaistamisen lievimmillä perusteilla silloin, jos siihen on erityisen painava peruste tai sairauden, iän, vammaisuuden tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden takia ulkomaalainen ei pysty kielitaitoedellytystä täyttämään. Alle 15-vuotiaiden kanssakelijoiden ei tarvitse täyttää kielitaitoedellytystä. Hakijan tulee joka tapauksessa täyttää muut kansalaisuuden myöntämiseksi säädetyt edellytykset, joista ei voida poiketa. Kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa kokonaan tai osittain.

Harkittaessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamista, tulee hakijan tilanne arvioida aina kokonaisuudessaan. Viranomaisella on siis poikkeamisessa laajempi harkintavalta kuin kielitaitoedellytyksen täyttymistä arvioitaessa. Kielitaitoedellytyksestä poiketaan kokonaan tai osittain hyvin harvoin. Suurin osa kielitaitoedellytyksistä poikkeamisista liittyy tilanteisiin, joissa ei tehdä varsinaista harkintaa eli esimerkiksi silloin, jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi.

Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen arvioinnissa kokonaisharkinnan ja hakijan erityistilanteen huomioon ottamisen, on viranomaisen harkintavalta todellisuudessa suppeaa. Kansalaisuuslain 18b § säätelee tiukasti ne tilanteet, joissa poikkeaminen on mahdollista. Jotta kielitaitoedellytyksestä päädyttäisiin poikkeamaan, tulisi kielitaidon hankinnan tai uuden kielen oppiminen olla hakijalle mahdotonta. Sairaus tai vamma ei sinänsä yksin ole peruste poikkeamiselle, vaan hakijan

sairauden tai vamman tulee tehdä kielitaitoedellytyksen täyttämisen lähes mahdolliseksi, että terveyden perusteella voitaisiin poiketa.

Kansalaisuuslain 23 §:n mukainen poikkeaminen ei vaadi harkintaa, vaan kansalaisuus myönnetään alle 15-vuotiaalle kanssahakijalle, mikäli ehdot täyttyvät. Mikäli kielitaitoedellytyksen täyttymistä ei vaadita lainkaan, ei myöskään viranomaisella ole harkintaa sen suhteen. Mikäli laki vaatii, että kielitaidon hallinta tai kielen opiskelu on esitettävä hakijan omalla todistuksella, tulee Maahanmuuttoviraston perustaa ratkaisunsa tälle todistukselle. Arviointia tulee kuitenkin olla siinä määrin, ovatko kyseisessä todistuksessa annetut tiedot oikeita. Harkintavaltaa voidaan kuitenkin käyttää muun muassa silloin, jos poikkeamista haetaan sairauden tai erityisen painavan syyn perusteella. Tällöin esimerkiksi hakijan ikä tai se, miten sairautta on yritetty hoitaa, voidaan ottaa arvioinnissa huomioon.

Vuoden 2011 lakimuutoksessa kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädettiin selkeämmin. Vuoden 2011 lakimuutoksessa tehtyjen täsmennysten jälkeen on poikkeuksiin liittyvää tuomioistuinkäsittelyä käyty paljon, etenkin vuosina 2016 ja 2017. Vaikka lakia on täsmennetty, aiheuttaa poikkeaminen edelleenkin sellaisia tilanteita, joissa on tulkinnan mahdollisuutta ja epäselvyyttä etenkin kokonaisharkinnan osalta.

Suomessa kielitaitoedellytystä ei ole mielestäni arvioitu ja tutkittu tarpeeksi. Aiheen tarkempi oikeudellinen tutkiminen olisi aiheellista. Myös kielitaidon osoittamisen vaiheen voisi kyseenalaistaa. Olisiko parempi vaatia kielitaidon hallintaa jo ennen kansalaistamista? Olisivatko kielitaidon hyödyt paremmat, jos kielitaito osoitettaisiin jo oleskeluvan saamisen yhteydessä? Kumpi olisi merkityksellisempi ja parempi tapa ulkomaalaisen, kieltä puhumattoman opiskelijan, kieltä puhumattoman työntekijän tai työnantajan näkökulmasta? Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on suomen tai ruotsin kielen hallitseminen, mutta työelämään tai opiskeluun pääsemiseksi ei kielitaitoa vaadita. Lainvalmisteluaineistoissakin kielitaidon on katsottu vaikuttavan oleellisesti työskentelymahdollisuuksiin. Mielenkiintoista, että lainsäätäjät on tuonut näin

voimakkaasti esiin kielitaidon vaikutuksen työelämässä kansalaisuuden hakemisen yhteydessä, kun suurin osa ulkomaalaisista on asunut Suomessa jo vuosia ennen kansalaisuuden hakemista. Nämä ovat niitä vuosia, jolloin pyritään työelämään tai työskennellään ja jolloin kielen hallinta olisi jo tarpeellista.

Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisi, ovatko hakemuksella kansalaisuuden saaneet tasa-arvoisessa asemassa syntyperäisesti kansalaisuuden saaneiden kanssa. Ulkomaalaisille myönnetään vuosittain tuhansia kansalaisuuksia. Kansalaistamisen kautta kansalaisuuden saaneilla on yleensä samat oikeudet kuin syntyperäisillä kansalaisilla ja ulkomaalaisen pitäisi siis olla tasa-arvoinen kansalainen syntyperäisten ja muiden kansalaisten kanssa. Olisi mielenkiintoisia tutkia, toteutuuko tasa-arvo tosiasiallisesti vai ei.

Suomen kansalaisuus on kiinnostanut minua aiheena siitä lähtien, kun kävin keväällä 2022 tutkintooni kuuluvan *International and European Migration Law* -kurssin. Heti mielenkiintoisen kurssin jälkeen minulle varmistui, että haluan tehdä pro gradu -tutkielmani kansalaisuudesta. Tarkemmin aihe rajautui vasta syksyllä 2022 kielitaitoon Suomen kansalaisuuden edellytyksenä ja kielitaitoedellytyksestä poikkeamiseen. Aihe oli alusta loppuun asti kiinnostava. Harmillista tutkielmani kannalta oli vain se, että suomalaista oikeuskirjallisuudesta aiheesta oli saatavilla hyvin vähän. Olisin mielusti lukenut kansallisesta ja oikeudellisesta näkökulmasta vielä enemmänkin. Olen kiitollinen perheelleni heidän antamastaan tuesta ja vapaudesta keskittyä tutkimukseeni täysipainotteisesti, jolloin pystyin toteuttamaan hallintotieteiden maisterin tutkintoni viimeisen vaiheen suunnitelmani mukaisesti.

Lähdeluettelo

- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria*. WSOY.
- Aer, J. (2016). *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Extra, G., Spotti, M. & van Avermaet, A. (2009). *Language testing, migration and citizenship: Cross-national perspectives on integration regimes*. Lontoo: Continuum. Noudettu 10.12.2022 osoitteesta https://arts.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0006/1771332/khan-extra-language.pdf
- Hammar, T. (1986). *Citizenship: Membership of a Nation and of a State*. Teoksessa *International Migration, Vol. 24, Nr. 4*. Noudettu 6.11.2022 osoitteesta <https://onlinelibrary-wiley-com.proxy.uwasa.fi/doi/epdf/10.1111/j.1468-2435.1986.tb01006.x>. Rajattu pääsy.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2008). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum Media Oy.
- Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. (2018). *Ulkomaalaisoikeus*. Alma Talent Oy.
- Kostakopolou, D. (2010). *Introduction*. Teoksessa Oers, R., Ersbøll, E. & Kostakopoulou, D, *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Kulla, H. (2003). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy. Noudettu 6.11.2022 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/FACBGXCTEB#piste:b9>. Rajattu pääsy.
- Kuosma, T. (2003). *Uusi kansalaisuuslaki*. Lainvoima /Multiprint Oy.
- Kurvinen, E., Muukkonen, M. & Voutilainen, T. (2021). *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Edilex.
- Kuusela, P. (2006). Kansalaisuus, modernisaatio ja globaali aika. Teoksessa M. Saastamoinen & P. Kuusela (toim.), *Kansalaisuuden ääriiivoja*. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla. Yliopistopaino.

- Kuusela, P., & Saastamoinen, M. (2006). Kansalaisuuden ulottuvuudet. Teoksessa M. Saastamoinen & P. Kuusela (toim.), *Kansalaisuuden ääriviivoja. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*. Yliopistopaino.
- Lepola, O. (2000). *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurillisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa*. Väitöskirja. Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Maahanmuuttovirasto. (8.7.2019) *Suomen kansalaisuuslaki*. Noudettu 6.11.2022 osoitteesta
<https://migri.fi/documents/5202425/6162908/Suomen+kansalaisuuslaki+%28fi%29>
- McNamara, T. & Shohamy, E. (2008). *Viewpoint Language tests and human rights*. Julkaisussa *International Journal of Applied Linguistics International Journal of Applied Linguistics* w Vol. 18 w No. 1. Blackwell Publishing Ltd Oxford, UK. Noudettu 10.12.2022 osoitteesta https://www.researchgate.net/profile/Elana-Shohamy-2/publication/254305854_Language_Tests_for_Citizenship_Immigration_and_Asylum/links/56bb0e5d08ae6a0040ae7677/Language-Tests-for-Citizenship-Immigration-and-Asylum.pdf
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Nykänen, E. (2008). Luvallista, *luvaton* ja jotain siltä väliltä – ulkomaalaislaki ja turvapaikanhakijataustaisten maahanmuuttajien jäsenyys. *Oikeus* 37:3, 345-364.
- Oers, R., Ersbøll, E. & Kostakopoulou, D, *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita*. Edita Publishing Oy.
- Opetushallitus. *Määräys 24/011/2011. Yleisten kielitutkintojen perusteet 2011*. Noudettu 19.11.2022 osoitteesta
https://finlex.fi/data/normit/39607/Oph_24_011_2011_su.pdf
- Opetushallitus. *Valtionhallinnon kielitutkintojen perusteet*. Noudettu 19.11.2022 osoitteesta

- https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/115055_valtionhallinnon_kielitutkintojen_perusteet_15.8.pdf
- Piikki, A. & Rönkkö, S. (2007). Soveltuuko valtionhallinnon kielitutkinto Suomen kansalaisuutta hakeville maahanmuuttajille? Teoksessa Leblay, T. & Reuter, M. Valtionhallinnon kielitutkinnot – Språkexamina i reviredad form. Opetushallitus.
- Raitio, J. (2020). *Euroopan unionin oikeus*. Alma Talent Oy. Noudettu 29.10.2022 osoitteesta
<https://proxy.uwasa.fi/login?url=https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/20ju436277>. Rajattu pääsy.
- Ronkainen, J. (2009). *Väliviivakansalaiset. Monikansalaisuus asemana ja käytäntönä*. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta.
- Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Sirva, S. (2002). *Kansalaisuus, valtiottomuus, pakolaisuus ja siirtolaisuus*. Teoksessa Haapea, A. *Ihmisoikeudet 2000-luvulla*. Edilex.
- Sisäministeriö. *Hallinnonala*. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta
<https://intermin.fi/ministerio/hallinnonala>
- Soramäki, A. (2014). Yleisten kielitutkintojen käytettävyys Maahanmuuttoviraston näkökulmasta. Teoksessa Leblay, T., Lammervo, T. & Tarnanen, M. Yleiset kielitutkinnot 20 vuotta. Raportit ja selvitykset 2014:16. Opetushallitus. Noudettu 21.11.2022 osoitteesta
<https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/leblay-t.-lammervo-t.-ja-tarnanen-m.-toim.-yleiset-kielitutkinnot-20-vuotta.-2014.pdf>
- Spiro, P. (2020). *Citizenship. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Tarnanen, M. (2005). *Kielitaito kansalaisuusnäkökulmien keskiössä*. Teoksessa L. Kuure, E. Kärkkäinen & M. Saarenkunnas (toim.), *Kieli ja sosiaalinen toiminta – Language and Social Action*, AFinLAN vuosikirja 63, (s. 67–81). Jyväskylä: AFinLA. Noudettu 10.12.2022 osoitteesta
<https://journal.fi/afinlavk/article/download/59937/20949>

- Tarnanen, M., Härmälä, M. & Neittaanmäki, R. (2010). *Aikuisten kielitaito ja Yleiset kielitutkinnot*. Teoksessa M. Garant & M. Kinnunen (toim.), AFinLA-e: Soveltavan kielitieteen tutkimuksia 2010/n:o 2, (s. 59–71). Jyväskylä: AFinLA. Noudettu 10.12.2022 osoitteesta <https://journal.fi/afinla/article/view/3876/3658>.
- Tarnanen, M., & Pöyhönen, S. (2013). MAAHANMUUTTAJIEN SUOMEN KIELEN TAIDON RIITTÄVYYS JA TYÖLLISTYMISEN MAHDOLLISUUDET. *Puhe Ja Kieli*, 31(4), 139–152. Noudettu 10.12.2022 osoitteesta <https://journal.fi/pk/article/view/4750>.
- Tilastokeskus. *Suomen kansalaisuuden saaneet*. Noudettu 1.11.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/suomen-kansalaisuuden-saaneet.html>.
- Tilastokeskus. *Ulkomaalaistaustaiset*. Noudettu 2.11.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaalaistaustaiset.html>.
- Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Alma Talent Oy.
- Waldrauch, H. (2006). *Methodology for comparing acquisition and lost of nationality*. Teoksessa Bauböck, R., Ersboll, E., Groenendijk, K. & Waldrauch, H. *Acquiring and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Volume 1: Comparative analyses*. Amsterdam University Press.

Virallislähteet

- HE 1/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 235/2002 Hallituksen esitys eduskunnalle kansalaisuuslaiksi
- HE 80/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta
- HE 2/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- HE 64/2022 Hallituksen esitys kansalaisuuslain muuttamisesta
- HE 230/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisistä kielitutkinnoista
- LaVM 1/2018 Lakivaliokunnan mietintö. Kansalaisaloite eduskunnalle äitiyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 8/2010 Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta.

PTK 52/2022/4 Täysistunnon pöytäkirja 4. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

Oikeuslähteet

EOAK/4068/2016 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu. Maahanmuuttovirastolle huomautus kansalaisuushakemuksen käsittelyajasta.

Helsingin HAO 23.10.2019 19/0761/2

KHO: 2009:28

KHO: 2009:29

KHO: 2016:136

KHO: 2016:3376

KHO: 2017:3

KHO: 2017:199

KHO: 2017:200

KHO: 2017:4353

KHO: 2017:6140

KHO: 2018:65

KHO: 2019:3077

KHO: 2020:3233