



**Lausunto**

22.1.2025

VN/28596/2023  
VN/28596/2023-TEM-39

# Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta (vaihe 2)

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (SM055:00/2023).

Työ- ja elinkeinoministeriö tarkastelee tässä lausunnossa hallituksen esityksen mukaisia muutoksia erityisesti kotoutumisen edistämisen sekä työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton näkökulmista.

Johtopäätöksenä esityksen vaikutuksista kotoutumiseen työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen mukaan muutosten yhtenä tavoitteena on kotoutumiseen kannustaminen. Henkilö voi edistää kotoutumistaan paitsi omalla aktiivisuudellaan, myös osallistumalla kotoutumista edistäviin palveluihin työmarkkina- ja toimeentulotuella. Toimeentuloedellytyksen muutosten vuoksi henkilön omat kotoutumista edistävät toimet voisivat viivästyttää kansalaisuuden saamista, mikä on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa.

## Millaisia näkemyksiä teillä on selvitetyn henkilöllisyyden muutosten osalta?

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole lausuttavaa tältä osin.

## Millaisia näkemyksiä teillä on kansallisen turvallisuuden osalta?

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole lausuttavaa tältä osin.

## Millaisia näkemyksiä teillä on nuhteettomuusedellytyksen muutoksista?

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole lausuttavaa tältä osin.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Aleksanterinkatu 4  
Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

kirjaamo.tem@gov.fi  
www.tem.fi

## Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen muutoksista?

Esitysluonnoksen mukaan kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluvaa toimeentuloedellytystä muutettaisiin siten, että painopiste olisi jatkossa turvatussa toimeentulossa. Muutosten myötä kansalaisuuden saamiseksi ei olisi riittävää, että hakijan toimeentulo perustuisi pelkästään työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen.

### Toimeentuloedellytyksen vaikutus kotoutumiseen

Lausunnolla olevassa esityksessä on tuotu esiin, että sen yhtenä tavoitteena on edistää kotoutumista. Esityksessä todetaan, että sääntelyssä tulisi jatkossakin huomioida se, että hakijoilla voi olla hyvinkin erilaisia, muun muassa opiskeluun tai vanhemmuuteen liittyviä, elämäntilanteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei esityksessä ole arvioitu riittävästi ehdotettuja muutoksia niiden henkilöiden osalta, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma ja henkilö saa työttömyysetuutta tai toimeentulotukea.

Kotoutumisen edistämisestä säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*). Kotoutumislain tavoitteina on muun muassa edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä sekä osaamista ja työelämävalmiuksia. Maahanmuuttajan kotoutumista edistetään laatimalla hänelle kotoutumissuunnitelma ja velvoittamalla hänet osallistumaan suunnitelman mukaisiin palveluihin, esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen. Suunnitelman tarvetta arvioidaan kotoutumislain 14 §:n mukaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa, joka tehdään maahanmuuttajille, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos maahanmuuttaja on esimerkiksi työtön työnhakija, kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu henkilö (mm. kansainvälistä suojelua saavat ja tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta), saa lasten kotihoidon tukea tai toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti.

Työttömän työnhakijan kotoutumissuunnitelmassa tavoitteeksi asetetaan työllistyminen tai yrittäjyys muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella. Alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan tavoitteeksi asetetaan pääsääntöisesti vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään vuodeksi ja sitä voidaan jatkaa niin, että sen enimmäiskesto on kaksi vuotta. Lisäksi suunnitelmaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua henkilön vähäisen koulutustaustan vuoksi tai siksi että henkilö osallistuu palveluihin osa-aikaisesti hoitaessaan lasta. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan kotoutumislain muutosta, jossa huomioidaan hallitusohjelman kirjaus kotoutumisajan lyhentämisestä yhteen vuoteen.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle laadittavassa yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa sovi- taan maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyvistä tavoitteita ja sekä niitä edistäviin palveluihin osallistumi- sesta. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana henkilö saa usein työttömyysetuutta tai toimeentu- lotukea. Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa esiin, että mikäli henkilö saavuttaisi kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana kansalaisuuteen vaadittavan kielitaidon, hän ei silti voisi saada kansalaisuutta vii- den vuoden maassaolon jälkeen, koska olisi osallistunut kotoutumista edistäviin palveluihin työmarkkina- tuella tai toimeentulotuella. Hallitusohjelman mukainen kotoutumisajan lyhentäminen yhteen vuoteen vä- hentäisi kuitenkin tätä riskiä, sillä viiden vuoden maassaoloehto täytyisi harvalla kotoutumisaikana tai pian sen jälkeen. Kotoutumispalveluihin osallistuminen ei todennäköisesti myöskään vaikuttaisi niiden henkilöiden tilanteeseen, joilta edellytetään kahdeksan vuoden asumisaikaa. Toimeentuloedellytys voisi viivästyttää kansalaisuuden saamista erityisesti niillä kotoutujilla, jotka kuuluvat sellaisiin poikkeusryh- miin, jotka voivat hakea kansalaisuutta kahden vuoden maassa asumisen jälkeen. Se, että kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuminen voisi hidastaa kansalaisuuden saamista, voidaan tältä osin katsoa

olevan ristiriidassa sen esityksen tavoitteen kanssa, jonka mukaan kansalaisuuden saaminen edellyttää onnistunutta kotoutumista.

Esityksen mukaan opintoihin liittyvillä etuuksilla voisi osoittaa ehdotetun toimeentuloedellytyksen täyttämisen. Kotoutumiskoulutukseen tai muihin kotoutumissuunnitelman mukaisiin opintoihin osallistumisen ajalta maksetaan työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, mikä tältä osin voi asettaa kotoutumissuunnitelmalla opiskelevat henkilöt eriarvoiseen asemaan muiden opiskelijoiden kanssa.

### **Toimeentuloedellytyksen vaikutus työssä oleviin maahanmuuttajiin**

Esityksessä todetaan, että uusi toimeentuloedellytys olisi voimassa oleviin säännöksiin verrattuna uudenlainen edellytys kansalaistamiselle, mutta Suomeen työn vuoksi tullut ja Suomessa työtä tekevä henkilö täyttäisi todennäköisesti myös uuden toimeentuloedellytyksen. Esityksen mukaan ehdotettavien muutosten myötä ratkaisevaksi muodostuisi ennen kaikkea se, olisiko hakija joutunut turvautumaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan kansalaistamista edeltävien kahden vuoden aikana. Esityksessä tuodaan esiin VTT:n Datahuoneen selvityksen tuloksia, jonka perusteella kohderyhmästä työttömäksi työnhakijaksi vuosittain rekisteröityy noin 2–3 prosenttia ja noin puolet työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneistä ei aloittanut uutta työsuhdetta kolmen kuukauden kuluessa. Esityksessä todetaan arviona, että ehdotettavilla muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta siihen, miten Suomeen työnteon perusteella tulleet henkilöt jatkossa täyttäsivät toimeentuloedellytyksen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että esityksessä on huomioitu edellä mainitut ei-pysyvällä työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien työttömyysjaksoja koskevat tiedot.

Työssäkäyvien maahanmuuttajien näkökulmasta toimeentuloedellytykseen sisältyy kuitenkin riskejä siltä osin, että maahanmuuttajat ovat yliedustettuina epätyypillisissä työsuhteissa sekä suhdanneherkillä aloilla. Myös osa-aikatyö on maahanmuuttajilla tavallista ja osa-aikatyötä tekevät voivat saada soviteltua työttömyyspäivärahaa. Esityksessä ei ole huomioitu sovitellun työttömyyspäivärahan vaikutuksia toimeentuloedellytyksen täyttämiseen.

Esityksessä tuodaan esiin, että toimeentulon osoittamisesta voitaisiin poiketa, jos poikkeamiselle olisi olemassa muutoin erittäin painava syy. Esityksen mukaan peruste olisi tarkoitettu sovellettavaksi sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa toimeentulon osoittaminen muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi muista hakijasta itsestään riippumattomista syistä. Poikkeamisperusteen tarkoituksena olisi estää kohtuuttomaksi muodostuvat tilanteet esimerkiksi irtisanomistilanteissa, joissa hakijalla olisi kuitenkin käytössä olevien tietojen perusteella taustallaan useamman vuoden ajanjakso Suomessa työskentelyä osoituksena kotoutumisesta. Esityksen mukaan käytännössä kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa hakija olisi joutunut työttömäksi hakemuksen jättämisen jälkeen eikä siten pystyisi osoittamaan toimeentuloaan esityksen edellyttämällä tavalla juuri kansalaisuushakemuksen ratkaisuhetken tilanteen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tervetulleena esityksessä esiin nostettua poikkeamismahdollisuutta mutta toteaa, että esityksen valossa jää epäselväksi, miten pitkä työskentelyjakso tällaisessa tilanteessa taustalla pitäisi olla.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuden menettämisen muutoksista?**

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole lausuttavaa tältä osin.

### **Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne**

Esityksessä tuodaan esiin, että kansalaisuuden saamista koskevan sääntelyn ja kotoutumisen välistä yhteyttä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Esityksessä todetaan, että yhden näkemyksen mukaan

kansalaistamisella voidaan tukea henkilön kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämän lähestymistavan mukaan kansalaisuuden saaminen voi tukea ja edistää henkilön myöhempää kotoutumista, kun kansalaisuuden saaminen aktivoi henkilöä hankkimaan tietoja ja taitoja, jotka edesauttavat yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista. Esityksen mukaan toisenlaisen lähestymistavan mukaan kansalaistamista voidaan pitää onnistuneen tai tavoiteltavan kotoutumisprosessin tuloksena. Näin kansalaisuutta ei niinkään nähdä kotoutumista tukevana tekijänä vaan ennemminkin eräänlaisena kotoutumispolun päätepisteenä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kansalaisuuslain uudistamista koskevan hankkeen ensimmäisessä vaiheessa lausunnossaan todennut, että kansalaistamisen yhteydestä työllisyyteen, tuloihin ja kotoutumiseen on tutkimustietoa (VN/23086/2023-TEM-19). Kansalaisuuden saaneiden työllisyys ja muut kotoutumisen tunnusmerkit ovat yleisesti parempia kuin ei-kansalaisten.<sup>1</sup> Kansalaistamisen on pääsääntöisesti havaittu parantavan taloudellista, koulutuksellista, poliittista ja sosiaalista integroitumista.<sup>2</sup> Kansalaisuuden hakemisen mahdollisuus kannustaa hankkimaan koulutusta ja kielitaitoa ja sitä kautta voi edistää työllistymistä jo ennen kansalaisuuden saamista<sup>3</sup> ja kansalaisuuden saamisen jälkeen<sup>4</sup>. Vaikka kansalaistamisen ehdot voivat kannustaa tavoittelemaan kotoutumista, on tämä kannustevaikutus erilainen riippuen aikajänteestä. Tutkimuskirjallisuuden perusteella kannustinvaikutuksia havaitaan tilanteissa, joissa asumisaikaedellytys on pituudeltaan lyhyehkö. Kannustinvaikutus heikkenee tai häviää asumisaikaedellytyksen pidentyessä<sup>5</sup>.

Maahanmuuttojohtaja

Sonja Hämäläinen

Neuvotteleva virkamies

Anna Bruun

Liitteet -

Jakelu SM MMO Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö, Roope Jokinen

Tiedoksi

<sup>1</sup> OECD 2011. Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264099104-en.pdf?expires=1709286666&id=id&accname=oid048242&checksum=BE3BB8C6B68BC199F54097BB2984C>

<sup>2</sup> Gathmann, Ch & Garbers, J 2022. Citizenship and Integration. IZA Institute of Labour Economics, discussion paper Series No. 15786. <https://docs.iza.org/dp15786.pdf>

<sup>3</sup> Peters, F, Vink, M & Schmeets H 2018. Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment. JOURNAL OF ETHNIC AND MIGRATION STUDIES, 2018 VOL. 44, NO. 7, 1051–1080 <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1367650>

<sup>4</sup> Hainmüller, j, Hangartner D, Ward D 2019. The effect of citizenship on the long-term earnings of marginalized immigrants: Quasi-experimental evidence from Switzerland. Science Advances vol 5:12 <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aay1610>

<sup>5</sup> Hainmüller, Jens, Hangartner, Dominik and Pietrantuono, Giuseppe (2017) Catalyst or crown: does naturalization promote the long-term social integration of immigrants? American Political Science Review Volume 111 / Issue 2 / May 2017.

**VN/28596/2023-TEM-39**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: