



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Sisäministeriö  
Maahanmuutto-osasto  
kirjaamo.sm@gov.fi

Lausunto  
11.3.2024

Asianumero  
VN/23086/2023-TEM-19

1/5

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 9.2.2024

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSEEN HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KANSALAIUUUSLAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua sisäministeriön maahanmuutto-osaston valmistelemasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta.

Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan osalta. Esitetyt muutokset toteuttavat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan kansalaisuuslaki uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tämä luonnos hallituksen esitykseksi on ensimmäinen kolmesta lakihankkeesta, joilla toteutetaan hallitusohjelman mukaisia muutoksia kansalaisuuslakiin.

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Laista poistettaisiin kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskeva poikkeus. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin.

Esitysluonnoksen mukaan ”keskeisenä tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilöllä olisi kansalaisuuden saadessaan riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen”.

### Tutkimustieto kansalaistamisen ja kotoutumisen välisestä yhteydestä

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole juuri-kaan kuvattu vaikutuksia kotoutumiseen, vaikka lakimuutoksen keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu kotoutumisen edistäminen. Tältä osin hallituksen esitystä on syytä täydentää.

Kansalaistamisen yhteydestä työllisyyteen, tuloihin ja kotoutumiseen on tutkimustietoa. Kansalaisuuden saaneiden työllisyys ja muut kotoutumi-

sen 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 pidetessä.<sup>5</sup>

Esitysluonnokseen sisältyy mahdollisuus saada kansalaisuus viiden vuoden asumisajan jälkeen nykyisen neljän vuoden sijaan, mikäli kielitaitoedellytys täyttyy. Tämä voisi edellä esitetyn tutkimuskirjallisuuden perusteella toimia kannustimena kieliopintoihin. Kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys on niin pitkä, että tutkimusnäytön perusteella se voi heikentää kotoutumiseen kannustavaa vaikutusta.

Luonnoksen sisältämillä muutoksilla nykyiseen kansalaisuuslakiin on eniten vaikutuksia kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneille maahanmuuttaneille. Heillä todellinen asumisaikaedellytys yli kaksinkertaistuisi, koska nykyisin asumisaikaan laskettavaa myönnettä oleskelulupapäätöstä edeltävää turvapaikanhaku-aikaa ei enää huomioitaisi asumisajassa ja säännönmukainen asumisaika pitenisi nykyisestä neljästä kahdeksaan vuoteen. Tosin heilläkin olisi mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen viiden vuoden oleskeluvalla asumisen jälkeen, mikäli suomen tai ruotsin kielitaito olisi tyydyttävä.

Luonnoksen vaikutusten arvioinnissa kuvataan sitä, että maahanmuuttaneet voivat pitää kansalaisuutta vain käytännöllisenä asiana. Tässä yhteydessä esitettyjä näkemyksiä kansalaisuuden merkityksestä ei ole taustoitettu tutkimus- tai muulla tietoperustalla. Väite kansalaisuuden vähämerkityksisyydestä on ristiriidassa sen perustelun kanssa, että kansalaisuuden saamisen mahdollisuus voisi toimia kannustimena kotoutumiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö näkee, että esitettyä tulkintaa kansalaisuuden merkityksestä olisi syytä perustella luotettavilla tiedonlähteillä, mikäli huomio halutaan pitää mukana perustelussa.

## Vaikutukset perheenyhdistämiseen ja sukupuolivaikutukset

---

<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=BE3BB8C6B68BC199F54097BB2984C86E>

<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.sci-ence.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.

Mahdolliset vaikutukset perheenyhdistämiseen (s. 19) on mainittu, mutta niitä on eritelty varsin niukasti. Kansalaistamisen vaikeutumisella voi olla välillisiä vaikutuksia perheenyhdistämiseen siksi, että perheenkokoajana toimivaan Suomen kansalaiseen ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Monelle pienituloiselle, erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan tulleelle, perheenyhdistäminen voi olla mahdotonta muutoin kuin Suomen kansalaisuuden saamisen jälkeen.

Perheenyhdistämisen vaikeutumisella olisi myös sukupuolispesifejä vaikutuksia, koska naisten työllisyysaste ja tulot ovat keskimäärin miehiä alhaisempia.<sup>6</sup> Näin ollen asumisaikaedellytyksen nostaminen vaikeuttaisi välillisesti erityisesti naisten mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen.

Maahanmuuttajanaiset hyötyvät tutkimusten mukaan miehiä enemmän mahdollisuudesta nopeaan kansalaistamiseen.<sup>7</sup> Siten kansalaistamisen mahdollistavan ajan pidentäminen voi vaikuttaa naisiin kielteisemmin kuin miehiin. Erityisesti naisilla kansalaisuuden saamisen ja työllisyyden yhteys oli vahva maissa, joissa kansalaisuuden edellytykset ovat muita maita helpommat täyttää.<sup>8</sup> Saksassa kansalaisuuden saamisen ehtojen helpottaminen nosti merkittävästi naisten tuloja, miesten tuottavuutta sekä miesten ja naisten koulutukseen osallistumista ja kielitaitoa.<sup>9</sup>

Esitysluonnoksessa kuvataan kansalaisuuden saamisen vaikeutumisen vaikutuksia yli 15-vuotiaisiin lapsiin, joilta edellytettäisiin vähintään 5 vuoden asumisaikaa (vuoden pitempään kuin nykyisin). Tämä olisi heikennys joidenkin alaikäisten tilanteeseen. Pääasiallinen heikennys kansalaisuutta hakevien lasten osalta on kuitenkin se, että ”käytännössä vanhempansa hakemuksessa kanssahakijana oleva lapsi ei siten voi saada kansalaisuutta, ellei myös hänen vanhempansa saa sitä. Jotta kanssahakija voisi saada kansalaisuuden yhdessä vanhempansa kanssa, myös vanhemman olisi siten lähtökohtaisesti täytettävä asumisaikaedellytys ja muut kansalaistamisen edellytykset.” Kun vanhempien mahdollisuus saada kansalaisuus pitenee 8 vuoteen, on tilanne murroksessa muuttaneiden lasten osalta muuttumassa nykyistä vaikeammaksi. Esityksessä jää epäselväksi, mikä olisi 15-17-vuotiaiden todellinen tilanne vanhempien kansalaisuuden saamisen mahdollisuuksien muuttuessa. Perustelutekstissä tulisi ilmaista selkeämmin kansalaisuutta hakevien lasten tilanne, jotta vaikutuksia lapsiin voitaisiin arvioida.

Ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Ehdotuksen vaikutuksia olisi tärkeä arvioida myös tämän ryhmän osalta. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) 20 artikla takaa lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa, oikeuden valtion erityiseen suojeluun ja tukeen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että

---

<sup>6</sup> Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. TEM julkaisu Työelämä 2024:9, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM\\_2024\\_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>7</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>8</sup> Hoxhaj R, Vink M & Breuer B 2020. Immigrant Naturalisation, Employment and Occupational Status in Western Europe. *Frontiers in Sociology, Sec. Migration and Society*, vol 5. [Frontiers | Immigrant Naturalisation, Employment and Occupational Status in Western Europe \(frontiersin.org\)](https://www.frontiersin.org/journal/10.3389/frsi.2020.00005)

<sup>9</sup> Gathmann, Ch & Keller, N 2018. Access to Citizenship and the Economic Assimilation of Immigrants. *The Economic Journal* 128(616): 3141-3181. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ecoj.12546>

lapsen edun arviointi on ehdotonta, laaja-alaista ja lapsikohtaista. Lapsen edun laaja-alaisuudessa on kyse siitä, että arvioinnissa on otettava huomioon useita eri tekijöitä, kuten lapsen kehitys ja hyvinvointi, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, turvallinen kasvuympäristö sekä ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus. Alaikäisenä ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta myös vakauden varmistaminen on erityisen tärkeää<sup>10</sup>. Pysyvät oleskeluluvat ja kansalaisuus edistävät vakautta nuorten elämässä.

## Loppupäätelmät

Vaikutusten arvioinnissa on tuotu esiin esityksen potentiaaliset vaikutukset Suomen houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien kohdemaana sekä pitovoiman heikentyminen. Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa huolen siitä, että asumisaikaan tehtävät muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvämpää asettumista Suomeen.

Kansalaisuuden saaminen parantaa kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella maahanmuuttaneiden asemaa työmarkkinoilla merkittävästi, mikä on syytä huomioida kansalaisuuden saamisen asumisedellytystä pidennettäessä.

Kansalaisuuden saamisen kriteerien pitäisi olla selkeät, ymmärrettävät ja saavutettavissa olevat, jotta ne kannustaisivat henkilöitä investoimaan Suomen kannalta relevanttiin inhimilliseen pääomaan. Esitetystä lakimuutoksessa onkin hyvä, että tyydyttävän suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamalla maahanmuuttanut voi hakea kansalaisuutta viiden vuoden maassa asumisen jälkeen. Epäselvyyttä jää siitä, mikä on esitetyn lakimuutoksen jälkeen kahdeksan vuoden pääsäännön merkitys suhteessa viiden vuoden asumisaikaedellytykseen suomen tai ruotsin tyydyttävän kielitaidon omaavalle. Kahdeksan vuoden asumisen jälkeenkin kielitaidoedellytys on edelleen voimassa. Käytännössä tämä vaikuttaisi siltä, että asumisaikaedellytys on tosiasiasa viisi vuotta. Viiden ja kahdeksan vuoden asumisaikaedellytyksen eroa olisi perusteluissa syytä avata seikkaperäisemmin.

Kansalaisuuslaki muodostaa kansalaistamista hakevan asiakkaan näkökulmasta nykyisin hyvin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Siten työ- ja elinkeinoministeriö pitää kiitettävänä, että esityksessä on huomioitu tarve yksinkertaistaa erityisesti aikarajoihin ja ulkomaanoleskeluihin liittyviä säännöksiä. Jotta lakimuutoksilla saavutettaisiin niille asetettuja tavoitteita, olisi maahanmuuttaneille viestittävä selkeästi siitä, millä ehdoilla heillä on halutessaan mahdollisuus hakea Suomen kansalaisuutta. Ehtojen täyttäminen edellyttää hyvin suunnitelmallista, tietoista ja tavoiteorientoitunutta toimintaa mm. kielenoppimisen ja matkustelun kannalta.

Sonja Hämäläinen  
maahanmuuttojohtaja

---

<sup>10</sup> [Kohti laadukasta aikuistumisen tukea \(julkari.fi\)](https://www.julkari.fi/)

Minna Säävälä  
johtava asiantuntija

JAKELU

[kirjaamo.sm@gov.fi](mailto:kirjaamo.sm@gov.fi)  
[maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi](mailto:maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi)

TIEDOKSI

TEM MAKO

**VN/23086/2023-TEM-19**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: