



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
6.5.2024

VN/1/2024-TEM-53

1/5

Viite: kirjallinen lausuntopyyntö hallintovaliokunnan kokoukseen 7.5.2024 asiassa HE 27/2024 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta

TEM ASIAANTUNTIJALAUUSUNTO HAV:LLE ASIASSA HE 27/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSALAIUUUSLAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja lausuu seuraavaa:

Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi kansalaistamiseen vaadittavan asumisaajan osalta. Esitetyt muutokset toteuttavat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan kansalaisuuslaki uudistetaan tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä.

Hallintovaliokunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen sisältämät muutokset koskevat pääasiassa asumisaikaa. Kansalaistamiseen edellytettävää asumisaikaa pidennettäisiin nykyisestä 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 nykyisestä yhdellä vuodella, viiteen vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin ja luovuttaisiin jaottelusta yhtäjaksoisen asumisaajan ja kerätyn asumisaajan välillä.

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

Asumisaikaa koskevien säännösten yksinkertaistaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee hallituksen esityksen mukaiset muutokset asumisaikaa koskevaan sääntelyyn hallitusohjelman mukaisina ja kansalaistamisen ehtoja selkiyttävinä. Luopuminen ns. kerätyn asumisaajan vaihtoehdosta ja asumisaikaan luettavien ulkomaanoleskelujen määrittäminen nykyistä selvärajaisemmin yksinkertaistavat asumisaikaan liittyvää sääntelyä.

Yksinkertaisemmat ja selkeämmät asumisaikaa koskevat säännöt tekevät kansalaisuuden saamisesta sitä hakevalle helpommin ymmärrettä-

vän ja voivat parantaa luottamusta suomalaiseseen yhteiskuntaan ja viranomaispäätöksiin. Tässä mielessä esityksen sisältämät muutokset ovat kotoutumisen ja maahanmuuttajien osallisuuden kokemuksen näkökulmasta myönteisiä.

Vaikutukset kansainvälisten osaajien veto- ja pitovoimaan

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää työperusteisen maahanmuuton osalta pitovoimaan vaikuttavat tekijät ja edistää niitä muiden toimijoiden kanssa.

Kansalaisuuteen edellytettävän asumisajan pidentämisellä voi olla vaikutuksia Suomen houkuttelevuuteen osaamisperusteisen maahanmuuton kohdemaana verrattuna joihinkin muihin eurooppalaisiin maihin. Vaikka kansalaisuuteen edellytettävän asumisajan pidentäminen on vain yksi eikä välttämättä keskeisin veto- ja pitovoimaan liittyvä seikka, tulisi hallitusohjelmaan sisältyvien useiden toimenpiteiden yhteisvaikutusta veto- ja pitovoimaan tarkastella kokonaisuutena.

Hallituksen esityksen mukaan asumisaikaan sisällytettävää oleskelua ulkomailla vähennetään nykyisestä puoleen. Kahdeksan vuoden asumisaikaan voisi sisältyä yhteensä vuoden verran oleskelua ulkomailla. Nykylainsäädännön mukaan ulkomailla voi oleskella maksimissaan yhteensä yli kaksi vuotta sen pidentämättä edellytettyä asumisaikaa. Kiristys nykyiseen on huomattava, koska ulkomailla vietettävän ajan maksimi lyhenee alle puoleen nykyisestä samalla kun asumisaikaedellytys pitelee viidestä kahdeksaan vuoteen.

Tämä muutos voi heikentää joidenkin ulkomaalaistaustaisten erityisasiantuntijoiden ja tutkijoiden mahdollisuuksia saada Suomen kansalaisuutta tai vaikeuttaa heidän urakehitystään ja yrityksen kilpailukykyä.

Kansalaisuuden kotoutumiseen kannustava vaikutus

Kielitaidon kehittyminen on yksi keskeisiä kotoutumisen edellytyksiä. Lyhyempi asumisaikaedellytys toimii osalle kansalaisuutta haluavista kannustimena kieliopintoihin ja muuhun inhimillisen pääoman kehittämiseen nykytilanteessa ja tämä piirre säilyisi hallituksen esityksen sisältämien muutosten jälkeenkin, tosin vuoden pidemmällä asumisaikaedellytyksellä. Jos kansalaisuutta hakevalla olisi kansalaisuuden edellyttämä vähintään tyydyttävä suomen tai ruotsin kirjallinen ja suullinen kielitaito (B1, keskitason taitotaso), olisi kansalaisuuden edellyttämä asumisaika selkeästi kahdeksaa vuotta lyhyempi eli viisi vuotta. Suhteellinen hyöty kielitaidon osoittamisesta olisi siten jatkossa suurempi kuin nykyisin, mitä voidaan pitää myönteisenä asiana.

Kansalaisuuden saamisen mahdollisuus voi vaikuttaa kannustavasti kielitaidon ja muiden edellytyksenä olevien taitojen hankkimiseen tai työllistymiseen jo ennen kansalaisuuden hakemista tai kansalaisuuden hakemisen jälkeen. Kansalaistamisen mahdollisuuden sekä kansalaisuuden saamisen vaikutuksia kotoutumiseen voidaan tutkia menetelmillä, joilla kansalaisuuden hakemisen ja saamisen vaikutukset pystytään erottamaan muista kotoutumiseen tai työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä. Tämä edellyttää kvasi-kokeellisia tutkimusasetelmia. Kansalaisuuden saamisen vaikutuksia on tutkittu asianmukaisin menetelmin mm. Sveitsissä, Alankomaissa ja Saksassa, mutta tutkimustietoa ei ole olemassa Suomesta.

Tutkimusten perusteella kansalaisuuden hakemisen mahdollisuus kannustaa hankkimaan koulutusta ja kielitaitoa ja sitä kautta voi edistää työllistymistä jo ennen kansalaisuuden saamista¹ ja kansalaisuuden saamisen jälkeen.² Kansalaisuuden saamisen jälkeinen vaikutus työllistymiseen perustuu osin siihen, että työnantajat suosivat ennemmin maan kansalaisia työnhakijana kuin ulkomaan kansalaisia. Kansalaisuuden saaminen helpottaa työntekoa ja työpaikan vaihtamista, koska henkilö ei enää tarvitse työntekoa mahdollistavaa oleskelulupaa.

Maahanmuuttajanaiset hyötyvät tutkimusten mukaan miehiä enemmän mahdollisuudesta nopeaan kansalaistamiseen.³ 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.⁴ Saksassa kansalaisuuden saamisen ehtojen helpottaminen nosti merkittävästi naisten tuloja, miesten tuottavuutta sekä miesten ja naisten koulutukseen osallistumista ja kielitaitoa.⁵

Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin

Esityksessä poistettaisiin asumisaikaa koskeva lievennys kansainvälistä suojelua saavilta siten, että heitä koskisi muiden lailla kahdeksan vuoden asumisaikaedellytys. Tässä Suomi poikkeaisi jatkossa muista Pohjoismaista, joissa kaikissa on kansainvälistä suojelua saaville säädetty muita lyhyempi asumisaikaedellytys. Asumisaika kansainvälistä suojelua saavien osalta siirtyisi Pohjoismaiden pisimmäksi yhdessä Tanskan kanssa (Ruotsi 4 vuotta, Norja 7 vuotta, Tanska 8 vuotta, Islanti 5 vuotta).

Eurooppalaisen kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 93 ja 94/2008) mukaan kansalaisuudettomien henkilöiden ja pakolaisaseman saaneiden henkilöiden mahdollisuutta kansalaistamiseen tulee helpottaa. Kun laista esitetään poistettavaksi asumisaikaa koskeva lievennys näiden ryhmien osalta, on sen sijaan esitetty kansalaisuushakemusten käsittelylle asetettavaa enimmäisaikaa. Tämä lakiin kirjattava yhden vuoden enimmäiskesto kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaisuushakemusten käsittelylle olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kannatettava muutos.

Kansainvälistä suojelua saavien työllistyminen on keskimäärin huomattavasti muita maahanmuuttajaryhmiä hitaampaa. Syyt hitaudelle liittyvät muun muassa muita yleisempiin terveysongelmiin ja heikkoon osaamis-

¹ 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>.

² 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>

³ Gathmann, Ch & Garbers, J 2022. Citizenship and Integration. IZA Institute of Labour Economics, discussion paper Series No. 15786. <https://docs.iza.org/dp15786.pdf>

⁴ 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/fsoc.2020.00005)

⁵ 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/eoj.12546>

ja koulutustasoon sekä syrjintään ja ennakkoluuloihin. Näistä haasteista huolimatta myös kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden työllisyys paranee maassaolon mittaan tasaisesti niin, että 10 vuoden kuluttua he saavuttavat 60% työllisyysasteen.⁶ Suomessa kolmansista maista tulleiden työllisyysaste on viime vuosina noussut voimakkaasti, jopa muita EU-maita nopeammin.⁷ Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan olettaa, että kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuus kansalaisuuden saamiseen jo neljän vuoden asumisajan jälkeen on voinut vahvistaa tämän ryhmän työllistymiskehitystä, muiden tekijöiden ohella. On toivottavaa, että hyvä työllisyyskehitys tässä ryhmässä jatkuisi.

Kansalaisuuden saamisen mahdollistavan asumisajan kaksinkertaistaminen kahdeksaan vuoteen olisi kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen kannalta kotoutumisen mahdollisuuksia heikentävä muutos. Kahdeksan vuoden asumisaikaa edellytys pitenisi niin paljon, että tutkimusnäytön perusteella se voi heikentää kotoutumiseen kannustavaa vaikutusta erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kv-suojelua saavien osalta. Kansalaisuuden kannustinvaikutus inhimillisen pääoman kehittämiseksi ja välillisesti työllisyyden edistämiseksi on erilainen eri ryhmille ja voi myös lisätä joidenkin ryhmien syrjäytymistä yhteiskunnasta, jos osallisuuden edellytykset koetaan mahdottomiksi täyttää.

Johtopäätökset

Kansalaisuuden kannustinvaikutus kotoutumisen edistämisessä edellyttää, että erityisesti haasteellisessa tilanteessa oleville on tarjolla toimivia kotoutumispalveluita. Kotoutumiskoulutus ja muut kotoutumista edistävät palvelut mahdollistavat kansalaistamisen edellytysten täyttämiseksi tarvittavan inhimillisen pääoman kehittämisen. Jotta kansalaisuuden edellytyksenä oleva kielitaitotaso olisi mahdollista aktiivisella opiskelulla saavuttaa, on tärkeää huolehtia uuden kotoutumislain (*laki kotoutumisen edistämisestä* 681/2023) tehokkaasta toimeenpanosta voimaantulon jälkeen 1.1.2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu myös työttömänä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluista.

Kannustinvaikutus edellyttää, että maahanmuuttajille viestitään selkeästi siitä mahdollisuudesta, että tyydyttävän kielitaidon saavuttaminen (ja muiden edellytysten täyttäminen) voi mahdollistaa kansalaisuuden saamisen viiden vuoden asumisajan jälkeen sekä siitä, millaisin keinoin lain edellytykset voi täyttää.

Minna Säävälä
johtava asiantuntija
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö
Työ- ja elinkeinoministeriö

⁶ Pesola, Hanna, Sarvimäki Matti ja Virkola Tuomo 2024. Eri syistä maahanmuuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9.

⁷ Sutela, Hanna 2023. Maahanmuuttajien työllisyys Suomessa yli EU-keskitason – työmarkkina-asema heikompi kuin suomalais-taustaisilla. Tieto&Trendit. <https://www2.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-tyollisyys-suomessa-yli-eu-keskitason-tyomarkkina-asema-heikompi-kuin-suomalaistaustaisilla/?listing=simple>

LIITTEET	-
JAKELU	hav@eduskunta.fi
TIEDOKSI	TEM/MAKO Sonja Hämäläinen TEM/MAKO Anna Bruun TEM/MAKO Maarit Leikas