



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kansalaisuuslain muuttamisesta

Kansalaisuuslakia koskevassa esitysluonnoksessa on kuvattu keskeiset ehdotukset selkeästi. Nykytilassa esiintyneitä ongelmia ja haasteita tulisi vielä kirkastaa. Vaikutuksia turvallisuuteen ja kotoutumiseen tulisi kuvata tarkemmin. Esitysluonnoksesta ei saa käsitystä yhteisvaikutuksista muiden kansalaistamiseen ja ulkomaalaissääntelyyn liittyvien muutoksien osalta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksesta ei selviä, mitä ongelmia tai haasteita kotoutumiseen tai turvallisuuteen liittyen on nykytilan sääntelystä johtuen esiintynyt. Nykytilan keskeisten ongelmien kuvaaminen auttaisi arvioimaan, miten ehdotukset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin esityksen tavoitteita edistävällä tavalla.
- Esityksessä tulisi käsitellä yhteisvaikutuksia muiden valmisteilla olevien kansalaisuutta ja ulkomaalaisia koskevien sääntelymuutosten osalta. Kansalaistamisen edellytyksiin liittyvät muutokset todennäköisesti vaikuttavat samoihin ihmisiin, Maahanmuuttovirastoon ja kansainvälistä työvoimaa hyödyntäviin yrityksiin, joten vaikutuksia tulisi käsitellä myös yhdessä.
- Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio vaikutuksista kotoutumiseen.
- Esitysluonnoksessa tulee arvioida, mitä vaikutuksia esitysluonnoksella olisi kansalliseen turvallisuuteen.
- Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa vaikutuksia yrityksille. Miten ehdotetut muutokset vaikuttavat yritysten työvoiman saatavuuteen tai hallinnolliseen taakkaan?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.



Kansalaisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan osalta.

Kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettaisiin viidestä kahdeksaan vuoteen. Jatkossa asumisajaksi hyväksyttäisiin vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää vähennettäisiin. 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. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Lakiin lisättäisiin erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa. Esityksessä ehdotetaan myös uutta lakisääteistä enimmäiskäsittelyaikaa, joka tukisi kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansalaisuushakemusten kiireellistä käsittelyä.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kansalaisuuslakia hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Tämä esitys sisältää ehdotukset asumisaikaa koskevien toimien toteuttamiseksi. Tarkoituksena on korostaa onnistunutta kotoutumista kansalaisuuden saamisen edellytyksenä ja mahdollistaa turvallisuuskäytökohtien huomioiminen entistä paremmin.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on esitetty voimassa oleva sääntely, keskeiset ehdotukset ja ulkomaiden lainsäädäntö selkeästi. Lisäksi eri vaikutuslajeja ja kohderyhmiä on tunnistettu hyvin. Myönteistä on, että vaikutusarviointiosion lopussa on yhteenveto arvioiduista vaikutuksista.

Arvioitavana olevan esitysluonnoksen mukaan asumisajan pidentämisessä olisi kyse myös jossain määrin erilaisesta lähestymistavasta nykyisen kansalaisuuslain sääntelyyn. Lisäksi vaikutusarviointia koskevassa osiossa on joitakin tietoja kansalaistamista hakevista. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkentaa, onko nykytilassa esiintynyt ongelmia ja muutostarpeita, ja miksi lainsäädäntöä ollaan muuttamassa. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä, mitä ongelmia tai haasteita kotoutumiseen tai turvallisuuteen liittyen on nykytilan sääntelystä johtuen esiintynyt. Nykytilan keskeisten



ongelmien ja sääntelyn muutostarpeiden kuvaaminen auttaisi arvioimaan, miten ehdotukset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin esityksen tavoitteita edistävällä tavalla.¹

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausuntoaika oli kuulemista koskevaa ohjeistusta lyhyempi. Esitysluonnoksessa perustellaan lyhyttä lausuntoaika pyrkimyksellä saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024, jolloin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan.²

Arviointineuvosto muistuttaa, että kaikille lausunnonantajille tulisi taata riittävä aika tutustua esitysluonnokseen ja lausua siitä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kansalaistamisen edellytyksiin ehdotettavien eri muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin myöhempien muutosten yhteydessä. Esitysluonnoksen mukaan myöhemmät muutokset liittyen nuhteettomuusedellytykseen, toimeentuloedellytykseen, henkilöllisyyden vaatimukseen sekä vaatimukseen kansalaisuuskokeen suorittamisesta tulevat asumisaikaan ehdotettavien muutosten ohella vaikuttamaan mahdollisuuteen saada kansalaisuus hakemuksen perusteella ja siten kasautumaan tässä esityksessä ehdotettavien muutosten lisäksi.

Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota, että kansalaistamisen edellytyksiin liittyvät muutokset vaikuttavat samoihin ihmisiin, Maahanmuuttovirastoon ja kansainvälistä työvoimaa hyödyntäviin yrityksiin, jolloin yhteisvaikutusten puuttuminen heikentää mahdollisuuksia arvioida nyt ehdotettavien muutoksien vaikutuksia.³ Yhteisvaikutusten käsittelyn kautta päätöksentekijät ja sidosryhmät saavat hankkeen olennaisista vaikutuksista ymmärrettävän kokonaiskuvan.⁴

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida yhteisvaikutuksia niin yritysten kuin erilaisten ihmisryhmien näkökulmasta myös muihin valmisteilla oleviin lakihankkeisiin, joilla on vaikutuksia ulkomaisiin henkilöihin.⁵ Lisäksi voisi arvioida ja seurata, miten eri muutokset vaikuttavat Suomen vetovoimaan ja kilpailukykyyn.

¹ Esitysluonnoksen pääasiallisena tavoitteena on tiukentaa kansalaistamisen edellytyksiä Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Esitysluonnoksen mukaan keskeisenä tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajia kotoutumaan ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilöllä olisi kansalaisuuden saadessaan riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen. Esimerkiksi ehdotetun pidemmän asumisajan tavoitteena on myös mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin.

² Luonnos hallituksen esitykseksi oli alun perin lausunnolla ajalla 9.2.–4.3.2024. Sisäministeriö pidensi 26.2.2024 lausuntoaika 11.3.2024 asti, jolloin lausuntoaika piteni viikolla. Hallituksen esitysluonnos oli siten lausunnolla vähän yli neljä viikkoa. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyyntönsä sekä hallituksen esityksessä. Riittävän kuulemisajan tärkeyttä käsitellään esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa [OKV/1772/10/2023](#).

³ Ks. myös. [OKV/390/21/2024](#).

⁴ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>

⁵ Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys (TEM086:00/2023) tilanteeseen, jossa ulkomaalaisen työntekijän on poistuttava Suomesta, kun työsuhde loppuu eikä hän ole 3 kk:n kuluessa solminut uutta



Arviointineuvosto katsoo, että esimerkiksi kansalaisuushakemusten määrää kuvattaessa voisi luvut esittää mahdollisuuksien mukaan taulukossa. Lisäksi ehdotettuja muutoksia suhteessa nykytilaan voisi esittää taulukossa. Esitystavan pienellä teknisellä muutoksella saataisiin napakoitettua esitystä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia julkiseen talouteen on arvioitu riittävästi. Lisäksi vaihtoehtojen arvioinnissa on tarkasteltu kattavasti kansalaisuushakemuksen maksujen vaikutusta Maahanmuuttoviraston toimintaan.

Esityksellä ei arvioida olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia yrityksiin. Toisaalta esitysluonnoksessa tuodaan esille, että asumisajan pidentäminen ja asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien vähentäminen voi esityksessä viitatussa Specialist in Finland -ryhmän raportin mukaan vaikuttaa kansainvälisten asiantuntijoiden suunnitelmiin. Asumisaikaan tehtävät muutokset saattavat osaltaan vähentää tai hidastaa koulutetun työvoiman pysyvämpää asettumista Suomeen. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu, että kansalaistaminen tai sen edellytysten tiukentaminen ei siten ole ainoa eikä välttämättä keskeisin Suomen vetovoimaan vaikuttava tekijä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida välillisiä vaikutuksia yrityksille. Esimerkiksi aikaisemmassa hallituksen esityksessä on todettu, että työvoiman saatavuudella on vaikutusta myös yritysten investointipäätöksiin sekä yritysten perustamiseen ja toimintojen säilyttämiseen Suomessa. Kansalaistamisen joustavoittamisella olisi myös signaalivaikutus: Suomi haluaa olla houkutteleva maahanmuuton kohdemaaksi osaavalle työvoimalle ja antaa Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille mahdollisuuden saada Suomen kansalaisuus.⁶ Miten ehdotetut muutokset vaikuttavat yritysten työvoiman saatavuuteen ja kilpailukykyyn?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi kuvata, miten ehdotettu muutos vaikuttaa yritysten hallinnolliseen taakkaan. Ulkomaisen työntekijän osalta työnantajan tulee varmistaa työnteko-oikeus ja tietyin osin tehdä ilmoitus ulkomaalaisesta työntekijästä. Voiko muutos välillisesti lisätä yritysten hallinnollista taakkaa, kun kansalaistamista odottava henkilö on työmarkkinoilla pidempään ulkomaalaisena työntekijänä?

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan pidemmän asumisajan tavoitteena on myös mahdollistaa turvallisuuteen liittyvien riskien huomioiminen entistä paremmin, kun esimerkiksi kansalaistamisen edellytyksenä olevaa nuhteettomuutta tarkasteltaisiin nykyistä pidemmältä ajanjaksolta. Ehdotettavilla muutoksilla pyritään osaltaan parantamaan viranomaisten mahdollisuuksia arvioida hakijoita ennen kansalaistamista siten, että

työsuhdetta. Lisäksi työnantajalle säädetään velvollisuus ilmoittaa työttömyydestä Maahanmuuttovirastolle ja työperusteisten lupien työnteko-oikeus laajennetaan työvoimapula-aloille.

⁶ HE 80/2010 vp, s. 22.



pidemmän asumisajan myötä käytettävissä olisi muun muassa enemmän suomalaisissa järjestelmissä olevia tietoja kansalaisuutta hakevista henkilöistä, mitä tarvitaan nuhteettomuutta ja kansallista turvallisuutta koskeissa menettelyissä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä, mitä vaikutuksia esitysluonnoksella olisi kansalliseen turvallisuuteen tai arjen turvallisuuteen verrattuna nykytilanteeseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu erilaisia kohderyhmiä. Vaikutuksia on arvioitu esimerkiksi perheisiin, lapsiin, maahanmuuttajiin kielten opiskelijoina, kansainvälistä suojelua saaviin ja kansalaisuudettomiin sekä kansainvälisiin osaajiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan esittää arvio, miten muutos vaikuttaa haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin ja kansainvälistä suojelua saaviin. Esityksessä voisi esimerkiksi tutkimuskirjallisuuteen nojautuen pohtia, mitä vaikutuksia muutoksella voisi olla lasten ja nuorten hyvinvointiin, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja syrjäytymiseen.⁷

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että vaikutuksia on lähinnä käsitelty asumisajan pidentymisen näkökulmasta, eikä konkreettisia arjen vaikutuksia käsitellä eri ihmisryhmien näkökulmasta. Esimerkiksi, miten pidempi asumisaika voi vaikuttaa palvelujen saamiseen, perheen yhdistämiseen tai asemaan työmarkkinoilla?

Esitysluonnoksen asumisajan pidentämisen tavoitteena on osaltaan parantaa kansalaisuutta hakevien ulkomaalaisten valmiutta yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen siihen liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi ehdotuksen vaikutusta kotoutumiseen. Kansalaistamisen ja kotoutumisen yhteydestä on runsaasti tutkimustietoa ja on esitetty, että aikaisempi kansalaistaminen mahdollistaa kotouttamisen jatkumisen ja paremman aseman työmarkkinoilla.⁸ Esitysluonnoksesta ei esimerkiksi selviä, miten kansalaisuutta hakevat hyötyvät siitä, että muutoksen jälkeen heillä olisi paremmat valmiudet yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen. Toisaalta esitysluonnoksessa ei käsitellä sitä, mitä käyttäytymisvaikutuksia asumisajan pidentämisellä on ulkomaalaisten halukkuuteen hakea kansalaisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.⁹ **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon tulisi tarkentaa, sillä tutkimuksissa on

⁷ Ks. esim. Enzo Colombo, Lorenzo Domaneschi & Chiara Marchetti (2011) Citizenship and multiple belonging. Representations of inclusion, identification and participation among children of immigrants in Italy, *Journal of Modern Italian Studies*, 16:3, 334-347, DOI: 10.1080/1354571X.2011.565630; Elina Kilpi-Jakonen (2014) Citizenship and Educational Attainment amongst the Second Generation: An Analysis of Children of Immigrants in Finland, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40:7, 1079-1096, DOI: 10.1080/1369183X.2013.831543; Alba, R. 2005. "Bright vs. Blurred Boundaries: Second-generation Assimilation and Exclusion in France, Germany, and the United States." *Ethnic and Racial Studies* 28 (1): 20–49. DOI:10.1080/0141987042000280003.

⁸ Christina Gathmann, Julio Garbers (2023) Citizenship and integration. *Labour Economics*, 82:2023, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102343>.

⁹ Lausuntopalautteessa on esimerkiksi tuotu esille aiheeseen liittyviä tutkimuksia: Gathmann, Ch & Garbers, J 2022. Citizenship and Integration. IZA Institute of Labour Economics, discussion paper Series No. 15786. <https://docs.iza.org/dp15786.pdf>



osoitettu, että naisilla kansalaisuuden saamisen ja työllisyyden yhteys on vahva maissa, joissa kansalaisuuden edellytykset ovat muita maita helpompi täyttää. Epäselväksi vielä jää, voiko esitys vaikuttaa heikentävästi naisten työllisyyteen. Voisiko esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta saada tietoja sukupuolittain jaoteltuna siitä, kuinka kauan ihmiset ovat olleet maassa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kansalaisuuslain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (hankenumero: SM034:00/2023), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 22.3.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. huhtikuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001

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)
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>.



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.