Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

18.9.2025

Erityisasiantuntija Pekka Lindroos

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

HE 62/2025 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, pysyvät oleskeluluvat

Tiivistelmä esityksen sisällöstä

Esityksen tavoite on edistää kotoutumista kannustamalla Suomessa oleskelevia ulkomaalaisia kielitaidon hankkimiseen, työskentelyyn ja opiskeluun. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan pysyvän oleskeluvan voi saada, kun on oleskellut Suomessa neljä vuotta. Lisäksi on oltava nuhteeton ja yleensä kyettävä elättämään itsensä. Esityksessä neljän vuoden oleskeluaikaa ehdotetaan pidennettäväksi kuuteen vuoteen ja myöntämisedellytyksiksi ehdotetaan lisättäväksi suomen tai ruotsin kielen taito, kahden vuoden työhistoria ja se, ettei ole pitkäaikaisesti turvautunut sosiaaliturvaan. Kuuden vuoden oleskelua edellyttävään pääsääntöön esitettäisiin poikkeuksia, joiden ehtojen täyttyessä henkilö voisi saada pysyvän oleskeluluvan neljässä vuodessa tai nopeammin. Tällaisia olisivat 40.000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu korkeakoulututkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa, erinomainen kielitaito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa sekä Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto yhdessä kehittyvän kielitaidon kanssa. Lisäksi vastaavat muutokset esitetään toteutettavaksi pitkään oleskelleen EU-lupaan siltä osin kuin niitä koskeva direktiivi muutokset sallii.

1. Pysyvän oleskeluluvan ja määräaikaisen oleskeluluvan ero

Suomessa on kaksi erilaista pysyvään oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa, kansallinen pysyvä lupa ja pitkään oleskelleen EU-lupa. Niiden vaikutukset henkilön aseman pysyvyyteen ovat hyvin pitkälti samat. Molemmista säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004).

Pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa eroaa määräaikaisesta oleskeluluvasta siinä, että pysyvän luvan myöntämisen jälkeen jatkolupaa ei tarvitse hakea eikä lupaa peruta, vaikka oleskelun perusteena oleva olosuhde päättyisi. Kaikki määräaikaiseen oleskelulupaan liittyvät oikeudet säilyvät entisellään. Uusia tai parempia esimerkiksi koulunkäyntiin tai sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia pysyvä lupa ei tarjoa.

Pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa myönnetään maassa jo määräaikaisella luvalla oleskelevalle henkilölle eikä kielteinen päätös pelkästään sitä koskevaan hakemukseen aiheuta velvollisuutta poistua maasta. Oleskelu jatkuu määräaikaisella luvalla entiseen tapaan, jos pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa evätään vain siihen liittyvien vaatimusten, esimerkiksi nyt ehdotettavien kotoutumisedellytysten takia.

Pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan voi saada, kun on oleskellut Suomessa jatkuvalla luvalla säädetyn ajan. Pääsääntöisesti ensimmäinen maahantuloon oikeuttava

oleskelulupa Suomeen myönnetään yhdeksi vuodeksi. Sen jälkeen maassa oleskelevalle henkilölle myönnetään edellytysten yhä täyttyessä jatkolupa, jonka tavanomainen pituus on neljä vuotta.

2. Keskeiset muutosehdotukset kansallisiin lupiin

2.1. Pääsääntönä kuuden vuoden oleskelu

2.1.1 Pääsääntö

Henkilö voisi saada pysyvän oleskeluluvan, jos hän olisi kuuden vuoden oleskelun lisäksi työskennellyt kaksi hakemusta edeltävää vuotta (työhistoria). Työnteon määritelmä olisi hyvin laaja, se kattaisi palkkatyön lisäksi kaiken laillisen elinkeinotoiminnan, kuten kevytyrittämisen ja eri yhdistelmät. Yli kolme kuukautta jatkunut turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen katkaisisi työhistorian kertymisen ja käynnistäisi sen alusta.

Työhistorian lisäksi henkilöltä edellytettäisiin tyydyttävää kielitaitoa, jonka taso eurooppalaisella kielitaitoasteikolla olisi B1. Taitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy arkielämässä. Tason voisi osoittaa yleisellä kielitutkinnolla (taso 3) tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. Yleisessä kielitutkinnossa henkilön olisi suoritettava vaaditulla taitotasolla tutkinnon neljästä osakokeesta vähintään kaksi niin, että yhdistelmä osoittaisi sekä kirjallista että suullista kielitaitoa. Erillistä tutkintoa ei vaadittaisi, jos ulkomaalainen olisi esimerkiksi suorittanut peruskoulun tai lukion suomen tai ruotsin kielellä. Vastaava kielitaito viittomakielessä hyväksyttäisiin myös.

2.1.2 Poikkeukset kotoutumisedellytyksiin

Kielitaitoon ja työhistoriaan esitetään poikkeuksia, jotka koskisivat eläkeläisiä, lapsia tai perustuisivat lääketieteellisiin syihin.

Suomen tai ruotsin kielen taitoa ei vaadittaisi lainkaan 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta. Lapsilta ei missään tilanteessa vaadittaisi kielitaidon eikä luonnollisesti myöskään työhistorian osoittamista (ks. tarkemmin lapsista jäljempänä). Työhistoria- tai kielitaitoedellytyksestä voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estäisi edellytyksen täyttämisen.

2.2. Poikkeukset kuuden vuoden sääntöön

2.2.1 Pysyvä oleskelulupa neljän vuoden maassa oleskelun jälkeen

Pysyvän oleskeluluvan voisi saada oleskeltuaan vähintään neljä vuotta yhtäjaksoisesti seuraavissa tilanteissa:

- Vähintään 40.000 euron tuloveron alaiset vuositulot viimeksi valmistuneessa verotuksessa.

- Suomessa tunnustettu ulkomailla suoritettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto. Tunnustaminen käsitettäisiin laajasti kattamaan erilaiset menettelyt, joissa viranomainen tai yliopisto olisi rinnastanut ulkomaisen tutkinnon suomalaiseen ylempään korkeakoulututkintoon tai jatkotutkintoon. Kyse voisi olla esimerkiksi Opetushallituksen tekemästä tutkinnon rinnastamisesta, Valviran tekemästä laillistamisesta tai yliopiston tekemästä päätöksestä jatkotutkinnon suorittamisoikeudesta. Migri ei itse tutkisi tutkinnon vastaavuutta, vaan tarkastaisi edellä mainitun päätöksen. Lisäedellytyksenä olisi hakuhetkeä edeltävä kahden vuoden työhistoria, tässäkin ilman yli kolme kuukautta jatkunutta tukiin turvautumista.

- Tason C1 kielitaito ja hakuhetkeä edeltävä kolmen vuoden työhistoria. Kielitaitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy monissa vaativissa kielenkäyttötilanteissa. Kielitaito olisi aina osoitettava joko yleisellä kielitutkinnolla (taso 5) tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. Kaksi neljästä yleisen kielitutkinnon osakokeesta riittäisi vastaavasti kuin edellä. Työhistoria ja siihen liittyvä tukiin turvautumattomuus vastaisi aiemmin kuvattua, mutta vaatimus olisi vuoden pidempi.

2.2.3 Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto

Tutkintoedellytyksenä olisi jatkotutkinto, ylempi korkeakoulututkinto tai alempi yliopistotutkinto suomalaisessa korkeakoulussa. Oleskeluajan pituutta ei olisi erikseen määritelty, vaan pysyvää lupaa voisi hakea, kun tutkinto olisi suoritettu. Opiskelun olisi kuitenkin tapahduttava Suomessa oleskeluluvalla (ei esimerkiksi etäopiskeluna tai lyhyempien vierailuiden avulla). Ulkomaalainen ei voisi poistua opintojen ja pysyvän luvan hakemisen välissä Suomesta muutoin kuin lyhytaikaisesti niin, ettei hänellä olisi jokin oleskelulupa voimassa.

Lisäedellytyksenä olisi kehittyvä kielitaitotaso A2, jonka voisi edellä mainittujen kielitutkintojen lisäksi osoittaa myös 15 opintopisteen kieliopinnoilla korkeakoulussa. Taitotasossa on kyse siitä, että henkilö hallitsee välittömän sosiaalisen kanssakäymisen perustarpeet ja lyhyen kerronnan. Tason voisi osoittaa kuitenkin myös yleisellä kielitutkinnolla (taso 2) tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. Kaksi neljästä yleisen kielitutkinnon osakokeesta riittäisi vastaavasti kuin edellä. Erillistä tutkintoa ei tässäkään vaadittaisi, jos ulkomaalainen olisi esimerkiksi suorittanut peruskoulun tai lukion suomen tai ruotsin kielellä

2.2.4 Lapset

Lapsilla pysyvä lupa sidottaisiin huoltajan tilanteeseen. Huoltajalla tulisi olla pysyvä lupa, pitkään oleskelleen lupa tai Suomen kansalaisuus. Lapselta ei tällöin edellytettäisi omaa oleskeluaikaa tai aiempia määräaikaisia lupia.

Jos lapsella ei olisi huoltajaa eli hän olisi käytännössä yksin tullut alaikäinen, vaatimuksena olisi neljä vuotta lapsen omaa oleskelua, joka laskettaisiin kuten muissakin tilanteissa, jossa tietty oleskeluaika on edellytyksenä.

Uudet kotoutumisvaatimukset eivät koskisi miltään osin lapsia, kuten edelläkin todetaan. Lapsille olisi siis poikkeukset sekä oleskeluaika- että kotoutumisvaatimuksiin ja heidän tilanteensa seuraisi yleensä huoltajan tilannetta.

3. Muutosehdotukset, pitkään oleskelleen EU-lupa

Vaadittava oleskeluaika olisi edelleen pitkään oleskelleen luvan osalta viisi vuotta. Aika tulee suoraan direktiivistä, joka ei tältä osin mahdollista poikkeuksia tai harkintaa kansallisella tasolla.

Direktiivi estää erillisen työhistoriavaatimuksen asettamisen. Kielitaitoedellytykseksi esitettäisiin tason B2 mukaista hyvää kielitaitoa. Taitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy säännöllisessä kanssakäymisessä syntyperäisten kanssa. Tason voisi osoittaa yleisellä kielitutkinnolla (taso 4) tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. Kaksi neljästä yleisen kielitutkinnon osakokeesta riittäisi vastaavasti kuin edellä. Erillistä tutkintoa ei tältäkään osin vaadittaisi, jos ulkomaalainen olisi esimerkiksi suorittanut peruskoulun tai lukion suomen tai ruotsin kielellä

Kielitaitovaatimuksesta voisi poiketa yksittäistapauksessa, jos sille olisi poikkeuksellisen painava syy, kuten ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alhainen koulutustaso. Tämä perustuu direktiiviä koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöön, jossa edellytetään direktiivin sinänsä salliman kotoutumisvaatimuksen osalta tapauskohtaista harkintaa muun muassa edellä mainitun kaltaisten seikkojen perusteella.

Direktiivissä ei ole poikkeuksia lapsille. Näin ollen myös lasten on oleskeltava viisi vuotta pitkään oleskelleen luvan saamiseksi. Kielitaitoedellytyksestä kuitenkin ehdotetaan lapsille poikkeusta myös tältä osin. Tämä on mahdollista, koska kotoutumisedellytysten asettaminen on joka tapauksessa valinnaista.

4. Esityksen vaikutuksista

Esitys vaikuttaa erilaisin myöntämisedellytyksin määriteltyihin hakijaryhmiin eri tavoin. Tästä huolimatta voidaan olettaa, että loppuvuoden aikana pysyviä oleskelulupia koskevat hakemusmäärät kasvavat ja lain voimaantulon jälkeen vastaavasti laskevat, todennäköisesti huomattavasti. Vastaavasti on syytä odottaa, että määräaikaisia lupia koskevien hakemusten määrä kasvaa erityisesti pidemmällä aikavälillä, koska jatkoluvan hakemisesta vapauttavan, pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan saaminen vaikeutuu.

Uusien kotoutumisedellytysten odotetaan aiheuttavan jatkuvaa lisätyötä sekä Maahanmuuttovirastossa että Opetushallituksessa. Edellytykset ovat uusia ja uudenlaisia paitsi pysyvään oleskeluun liittyen myös oleskelulupajärjestelmässä ylipäänsä.

Kokonaisarviota esityksen vaikutuksista myönnettävien lupien ja esimerkiksi eri edellytyksiin vetoavien hakijoiden määrään on tällä hetkellä vaikeaa tehdä. Tutkimustieto esimerkiksi maahanmuuttajien kielitaidosta on yleistasoista ja vajavaista verrattuna esitettyjen vaatimusten yksityiskohtaisuuteen. Vastaavasti luotettavaa kuvaa maahanmuuttajien ulkomailla suoritetuista ylemmistä korkeakoulututkinnoista on haastavaa muodostaa. Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten määrän perusteella ja edellä kuvattujen helpotusten valossa on syytä olettaa, että Suomessa tutkinnon suorittaneiden hakuperusteesta voi tulla käytännössä varsin suosittu. Näin erityisesti, jos perusteeseen liittyvän kielitaitoedellytyksen avulla onnistutaan kannustamaan ulkomaalaisia opiskelijoita opiskelemaan suomea tai ruotsia nykyistä useammin.

Ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista suurimmat kohdistuvat yleisen kielitutkintojärjestelmän kehittämiseen ja kapasiteetin kasvattamiseen. Myös tutkintojen tunnustamiseen liittyvät säännökset edellyttävät kapasiteetin kasvattamista. Opetushallitukselle aiheutuu näistä merkittäviä kustannuksia.