Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

20.10.2025

Neuvotteleva virkamies Harri Sivula
Erityisasiantuntija Pekka Lindroos

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

1. Johdanto

Tässä vastineessa sisäministeriö arvioi eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunnossa ja hallintovaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa esitettyjä näkemyksiä. Vastine on jäsennelty hallituksen esityksen mukaisesti. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska keskeiset teemat toistuvat useissa lausunnoissa ja ne voidaan huomioida toisiinsa limittyvinä kokonaisuuksina.

Suurelta osin kyse on seikoista, jotka ovat jollain tavalla olleet esillä jo esityksen valmistelun aikana, mutta niitä ei ole syystä tai toisesta voitu huomioida niiden esittäjien toiveiden mukaisesti. Osin on kuitenkin kyse myös uusista seikoista, joihin erityisesti pyritään ottamaan alla selkeästi kantaa.

Monilta osin lausunnoissa on myös kyse esimerkiksi vaikutusarvioihin liittyvistä seikoista, jotka lausunnonantaja haluaa tuoda valiokunnan tietoon. Kaikkiin tällaisiin ei alla tiiviyden vuoksi oteta erikseen kantaa.

Sisäministeriö katsoo lausunnot arvioituaan, että perustetta tehdä muutoksia esitettyihin säännöksiin ei ole.

2. Oleskeluajan pidentäminen

Maahanmuuttovirasto tuo esiin, että Rajavartiolaitoksen tiedot Schengen-ulkorajayli-tyksistä säilytetään vain 5 vuotta, mikä vaikeuttaa kuuden vuoden asumisaikaedelly-tyksen arviointia. Päätöksenteko joudutaan usein perustamaan hakijan omaan selvitykseen.

Huomio on uusi eikä noussut esiin esimerkiksi esityksen vaikutusarviointien laatimisen yhteydessä. Sisäministeriöllä ei ole syytä kyseenalaistaa huomiota eikä sitä, että se voi joltain osin vaikeuttaa paljon matkustavien henkilöiden oleskeluajan yksityiskohtaista laskentaa. Kyse on kuitenkin sisäministeriön käsityksen mukaan sellaisesta Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuuteen liittyvästä käytännön haasteesta, joka sen on toiminnassaan pyrittävä ratkaisemaan, jos esitys eduskunnassa hyväksytään. Ei voida

yhtäältä ajatella, että seikka vaikuttaisi oleskeluajan pituuden kaltaiseen periaatteellisesti tärkeään ratkaisuun eikä toisaalta, että tämän esityksen käsittelyn yhteydessä voitaisiin vaikuttaa Rajavartiolaitoksen tiedonsäilytysaikoihin.

3. Pysyvä oleskelulupa kuuden vuoden jälkeen

3.1. Työhistoria ja tukiin turvautuminen

Perheenjäsenten toimeentulotuki

Eri tahot kiinnittävät huomiota toimeentulotuen perhekohtaisuuteen liittyviin seikkoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että toimeentulotuki on perhekohtainen etuus, eikä sen saaminen aina kerro yksilön kyvyttömyydestä elättää itseään. Maahanmuuttovirasto tuo esiin, että Kelan rekisterit eivät näytä toimeentulotukea muille kuin hakijalle, mikä vaikeuttaa tiedonsaantia ja lisää selvityspyyntöjä.

Sisäministeriö tunnistaa toimeentulotuen perhekohtaisuuteen liittyvät erilaiset näkökohdat ja haasteet, jotka suurelta osin ovat olleet keskustelussa jo esityksen valmisteluvaiheessa. Työhistorian soveltamisen osalta kyse on kuitenkin sekä periaatteellisesti että käytännössä merkittävästä ratkaisusta, joka viime sijassa liittyy siihen, että toimeentulotuki on etuus, jonka *saajina* ovat suoraan lain nojalla kaikki perheenjäsenet riippumatta siitä, kuka heistä tukea hakee.

Ehdotetun työhistoriaedellytyksen kaltainen sääntely ei tällöin voi perustua siihen perheen sisäisesti päätettävissä olevaan seikkaan, kuka tukea muodollisesti hakee. Järjestelmä olisi tällöin ilmeisen vaillinainen, epätasapuolinen ja myös tietoiset väärinkäytökset mahdollistava. Lisäksi kyse on lainsäädännön sisäisestä loogisuudesta; olisi epäjohdonmukaista käsitellä perhekohtaista etuutta toisessa laissa ikään kuin se olisi yksilökohtainen. Ei siksi olisi perusteltua säätää tai perustella lakia niin, että muun perheenjäsenen kuin pysyvän luvan hakijan *hakema* toimeentulotuki ei vaikuttaisi työhistoriaedellytyksen täyttymiseen, jos sen *saajana* yhtä lailla on hakija.

Talentia ry taas toteaa, että hakija voi menettää mahdollisuuden pysyvään oleskelulupaan, vaikka itse olisi työssä, jos puoliso tai muu perheenjäsen saa toimeentulotukea.

Vastaavasti kuin toimeentulotukea myönnetään perheelle, sen saamiseen ja määrään vaikuttavat koko perheen tulot. Näin ollen voidaan edellistä kappaletta vastaavasti katsoa, ettei esimerkiksi hakijan oma työnteko yksin voi olla ratkaiseva seikka, jos siitä huolimatta hänen perheensä on joutunut yli kolmen kuukauden ajan turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa erityisesti, että entiset perheenjäsenet jätettäisiin selvityksen ulkopuolelle. Virasto katsoo, ettei entisiin perheenjäseniin liity nykyisiä perheenjäseniä vastaavaa väärinkäytösten riskiä.

Sisäministeriö tulkitsee viraston tarkoittavan ennen kaikkea tilannetta, jossa olisi selvitettävä hakijan entisen puolison aiemmin hakemaa (mutta myös hakijan edellä kuvatusti saamaa) toimeentulotukea. Tässäkin kuitenkin pätevät samat näkökohdat kuin edellä. Toimeentulotuki on perhekohtainen: sen saajana on sen hetkinen koko perhe ja siihen vaikuttavat koko perheen tulot. Ministeriön näkemyksen mukaan tuen saamisen jälkeen tapahtuneet muutokset perhetilanteessa eivät tätä sinänsä muuta. Maahanmuuttovirasto päättää yksityiskohtien tasolla, miten se toteuttaa ja kehittää lain eri edellytyksiin liittyvää selvittämisvelvollisuuttaan ja tutkiiko se tiettyä asiaa täysin säännönmukaisesti vai esimerkiksi ainoastaan tiettyjen tekijöiden viitatessa lisätiedon tarpeeseen. Yleisellä tasolla ei kuitenkaan voida katsoa, että aiemman tuen saamisen merkitys työhistoriaedellytyksen näkökulmasta automaattisesti poistuisi tällaisissa tilanteissa.

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki

Kansaneläkelaitos huomauttaa, että tietoja hyvinvointialueiden myöntämästä toimeentulotuesta ei ole saatavissa Kelan tietojärjestelmistä, eikä ole selvää, vaatisiko uusi laki muutoksia järjestelmiin.

Sisäministeriö korostaa sitä, että kyseisen seikka ja sen aiheuttamat mahdolliset ongelmat eivät sinänsä ole uusi asia oleskelulupajärjestelmässä. Toimeentulotuki on ratkaisevassa asemassa ulkomaalaislain yleisen toimeentuloedellytyksen (39 §) arvioinnissa. Säännös on ollut voimassa lain voimaantulosta alkaen eli vuodesta 2004. Vastuu toimeentulotuesta on vuodesta 2017 alkaen ollut jaettuna Kelan ja kuntien/hyvinvointialueiden välillä. Maahanmuuttoviraston toimeentuloedellytystä koskevassa ja sen nettisivuilla julkaistussa soveltamisohjeessa (MIGDno-2024-3028) seikka huomioidaan nimenomaisesti: *”Toimeentulotuessa on kolme osaa: perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki. Perustoimeentulotukea koskevat tiedot saadaan Kelan rekisteristä. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksistä tulee pyytää selvitys ensisijaisesti hakijalta ja tarvittaessa päätöksen tehneeltä hyvinvointialueelta.”*

Edellä mainittu toimeentuloedellytys soveltuu jo nyt suureen osaan pysyviä oleskelulupia koskevia hakemuksia ja ylipäänsä merkittävään osaan oleskelulupahakemuksia. Voitaneen perustellusti katsoa, ettei Maahanmuuttoviraston ohjeessa kuvattu, erillisiin hakijalle tehtyihin pyyntöihin perustuva menettely ole optimaalinen ja sitä on luonnollisesti mahdollista kehittää resurssien niin salliessa. Olennaista tämän esityksen kannalta kuitenkin on, että haaste ja menettely sen ratkaisemiseksi ovat jo olemassa eikä näin ollen ole syytä nyt katsoa, että täydentävä ja ehkäisevä tuki tulisi sulkea pois työhistoriaedellytyksen soveltamisesta.

Toimeentulotuen saaminen yllättävissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin lausunnossaan, että toimeentulotuki voi liittyä lasten tarpeisiin, kuten lääkitykseen, eikä sen hakematta jättäminen saisi vaarantaa lasten perusturvallisuutta. Ministeriö korostaa, että lapsen etu, kehitys ja terveys tulee huomioida erityisesti tilanteissa, joissa toimeentulotuki liittyy lasten tarpeisiin.

Tässä kohdin syytä korostaa sitä, että kyse on pysyvän oleskeluluvan erityisistä edellytyksistä eikä Suomessa oleskelusta ylipäänsä. Toimeentulotuen hakemiselle tai saamiselle itselleen ei olla asettamassa rajoitteita tai esteitä. Sisäministeriön käsityksen mukaan ei ole todennäköistä, että huoltajat tyypillisesti vaarantaisivat lastensa turvallisuuden tai muun vastaavan tärkeän seikan yksin pysyvän oleskeluluvan takia. Ministeriö on myös siinä käsityksessä, että esimerkiksi lasten lääkitys turvataan pääosin muuta kautta kuin toimeentulotuella.

Lomautuksen vaikutus

Useassa lausunnossa kritisoidaan sitä, että myös lomautus lasketaan sellaiseksi poissaoloksi työstä, joka vaikuttaa työhistorian kertymiseen. Lausunnoissa todetaan muun muassa, että työsuhde säilyy lomautuksen ajan ja että lomautus liittyy työnantajan taloudelliseen tilanteeseen.

Ensin mainittu seikka huomioidaan hallituksen esityksessä ehdotetun lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa: *”Lomautettuna olevan henkilön työsuhde sinänsä säilyy voimassa, mutta ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse muodollisesta työsuhteesta, vaan kotoutumisesta tosiasiallisen työnteon kautta. Näin ollen ei olisi perusteltua mahdollistaa sitä, että työhistoriaa kertyisi mahdollisesti pitkäänkin jatkuvassa lomautustilanteessa, jossa hakija ei käytännössä olisi töissä*.” Sisäministeriö katsoo edelleen, että tämä on säännöksen tarkoitukseen nähden perusteltua.

Pitää sinänsä paikkansa, että lomautus perustuu muihin kuin työntekijästä johtuviin syihin. Tämä kuitenkin pätee eriasteisesti sekä oikeudellisesti että käytännössä myös useisiin muihin tilanteisiin, joissa henkilö ei ole vaaditulla tavalla työssä. Ei olisi tarkoituksenmukaista ja eikä käytännössä edes mahdollista, että Maahanmuuttovirasto näitä

syitä säännönmukaisesti erikseen selvittäisi. Kyse ei ylipäänsä ole sen selvittämisestä, *miksi* henkilö ei ole työssä. Selkeyden vuoksi kyse olisi tiettyjä selkeästi rajattuja poikkeuksia (sairauspoissaolo ja vanhempainvapaa) lukuun ottamatta siitä, että hakijan olisi oltava riittävä aika työssä tai elinkeinon harjoittajana riippumatta poissaolon tarkemmista syistä ja olosuhteista.

Osa-aikatyö, nollatuntisopimukset ja vastaavat

Kuten hallituksen esityksestäkin (s. 93) käy ilmi, työhistoriassa vaatimuksensa ei olisi se, että työnteon pitäisi olla kokoaikaista tai muuten tehty niin sanotusti tyypillisessä työsuhteessa. Ansiotyössä arvion lähtökohtana olisi kokoaikatyön työssäoloehdon mukainen palkka (1 430 euroa vuonna 2025) eikä esteenä olisi esimerkiksi se, että kyseinen palkka muodostuisi työstä, jota tehdään osa-aikaisesti työ nollatuntisopimuksella. Estettä ei olisi myöskään sille, että kyse olisi esimerkiksi useammasta ja/tai peräkkäisestä erilaisesta työsuhteesta tai niin sanotun yrittäjyyden/kevytyrittäjyyden ja ansiotyön yhdistelmästä.

Päätoimisuuden arviointi

Maahanmuuttovirasto katsoo, että yrittäjän työssäoloehdon päätoimisuuden arviointi voi johtaa käytännön soveltamistyössä tulkintavaikeuksiin. Hallituksen esityksen mukaan kyse tältä osin yrittäjän ajankäyttöön liittyvästä kokonaisharkinnasta, jolloin päätoimisuutta ei voitaisi vastaavalla tavalla kytkeä hänen saamiinsa tuloihin. Maahanmuuttovirasto arvion mukaan tämän kokonaisharkinnan tekeminen ilman täsmällisempiä raja-arvoja voi olla vaikeaa sekä hidasta.

Sisäministeriö korostaa, että työhistoriasäännöksen tarkoituksena on kattaa monenlainen taloudellinen, omaan toimeentuloon tähtäävä sekä kotoutumista edistävä ja sitä osoittava toiminta. *Päätoimisuus* -termin tarkoituksena kuitenkin on rajata pois tilanteet, joissa toiminta olisi siinä määrin vähämerkityksellistä taloudellisesti tai säännöllisen ajankäytön kannalta, ettei sen voitaisi katsoa osoittavan erityistä kotoutumista ja sitä, että hakija on riittävästi pyrkinyt elättämään itsensä työnteolla. Sisäministeriö pitää edelleen välttämättömänä tällaisen rajauksen olemassaoloa.

Sisäministeriö sinänsä ymmärtää käytännön soveltamistyön kannalta Maahanmuuttoviraston toiveen käsitteen tarkemmasta rajauksesta. Termi on kuitenkin tarkoituksella valittu niin, että se mahdollistaisi joustavan ja myös työelämän tulevien muutosten myötä mahdollisesti kehittyvän tulkinnan. On käytännössä mahdotonta lainvalmistelussa huomioida ja ennakoida näitä kattavasti. Tarkoituksena nimenomaan on kattaa edellä kuvatun kaltainen toiminta riippumatta sen juridisesta statuksesta ja myös erilaisten muotojen yhdistelmät. Ylipäänsä on katsottava, ettei tavanomaistakaan yrittämistä voida välttämättä mitata ansiotyötä vastaavilla selkeillä euromääräisillä rajoilla tai lähtökohdilla.

Edellä sanotun vuoksi on tietoinen valinta, että muun kuin ansiotyön kohdalla kyse olisi avoimemmasta kokonaisarviosta, jossa kuitenkin olisi säännöksen perustelujen mukaisesti lähtökohtana toiminnan päätoimisuus, jos muusta ei olisi viitteitä.

Sisäministeriö on esityksen valmistelun aikana ottanut huomioon sen, että yksi osa työttömyysturvaan liittyvää niin sanottua työvoimapoliittista lausuntoa on työttömän henkilön mahdollisen yrittäjyyden päätoimisuuden arvioiminen. Ministeriö on käynyt keskustelua työvoimaviranomaisen kanssa ja soveltuvilta osin hyödyntänyt heillä olevaa kirjallista ohjeistusta. Ministeriölle muodostuneen käsityksen mukaan myös työvoimapoliittisen lausunnon yhteydessä keskeisessä roolissa arviossa on juuri tapauskohtainen kokonaisharkinta.

Sisäministeriö korostaa myös sitä, että juuri tämän kaltaisissa tilanteissa avoimesti määritellyt kokonaisharkinnat ovat tavanomaisia ulkomaalaislainsäädännössä. Maahanmuuttoviraston on erityisesti kokemuksen ja oikeuskäytännön karttuessa mahdollista linjata ja ohjeistaa asiasta, kuten muissakin vastaavissa tilanteissa.

Yrittäjän ja apurahansaajan työskentely ulkomailla

Aalto-yliopisto ehdottaa, että yrittäjän ja apurahansaajan työskentely ulkomailla olevassa työkohteessa rinnastettaisiin työskentelyyn suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Sisäministeriö katsoo, ettei yrittäjän ja apurahan saajan työskentelyä ulkomailla voida sillä tavalla rinnastaa työntekijän lähettämisen tarkoittamaan erityistilanteeseen, että ehdotettu muutos tulisi toteuttaa.

3.2. Kielitaitoedellytys

Opetushallitus ehdottaa, että kuuden vuoden oleskeluajan yhteydessä vaadittava kielitaitotaso olisi taitotaso 2 (nykyisin kansalaisuuden hakijoilta vaaditaan taso 3). Tämä varmistaisi tutkintojärjestelmän kyvyn vastata lisääntyvään suorittajamäärään ja tasaisi järjestelmän tasojen välistä tulevaa kuormitusta.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kielitaitotasoissa keskeisenä pidettiin yhtäältä sitä, että ne osoittaisivat riittävää kotoutumista suhteessa esityksen tavoitteisiin, mutta toisaalta sitä, etteivät ne yleisesti ottaen muodostaisi suhteetonta ja kohtuutonta estettä pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamiselle. Toisena olennaisena lähtökohtana pidettiin sitä, että kielitaitotasojen täytyisi muodostaa johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus huomioiden se, että pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan voisi jatkossa saada erilaisilla edellytyksillä ja niiden yhdistelmillä sekä eri pituisen yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen.

Edellä sanotun perusteella ei ole olemassa yhtä oikeaa vastausta siihen, mikä on oikea kielitaidon taso kussakin tilanteessa. Yleisen kielitutkinnon tasoa 3 (B1) voidaan kuitenkin pitää perusteltuna valintana pääsäännöksi. Taitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy arkielämässä ja se on myös kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoite.

Opetushallituksen näkökohta suorittajamääriin liittyen on sisäministeriönkin näkemyksen mukaan sinänsä aiheellinen. On kuitenkin oletettavaa, että sen vaikutusta vähentäisi huomattavasti erityisesti pitkällä aikavälillä se, että kielitutkintoa ei tarvitsisi enää uudestaan suorittaa kansalaisuutta varten, jos sen olisi suorittanut pysyvää lupaa varten.

3.3. Ikään ja lääketieteelliseen syyhyn perustuvat poikkeukset

Eläkeläiset ja työhistoria

Amnesty International kiinnittää huomiota eläkeikäisten asemaan. Sen mukaan ehdotus ei loisi useimmille heistä tosiasiallista mahdollisuutta saada pysyvää oleskelulupaa. Amnesty huomauttaa muun muassa, että esityksessä ei ole ehdotettu poikkeusta henkilöille, jotka ovat saapuneet Suomeen sen ikäisinä, että heillä ei ole ollut mahdollisuutta kerryttää kahden vuoden työhistoriaa ennen eläkeiän alkamista.

Sisäministeriö korostaa ensinnäkin, että esityksen tarkoitus ja vahva pääsääntö on se, että pysyvän oleskeluluvan saisi jatkossa kotoutumalla, ja tätä kototumista voitaisiin osoittaa työnteolla ja kielitaidolla. Toiseksi ministeriö korostaa sitä, että kyse on pysyvän oleskelun, ei oleskelun sallimisesta ylipäänsä. Hallituksen esityksessä on näin ollen päädytty esittämään sitä, että tietty ikä tai eläkkeelle jääminen ei olisi sellaisenaan peruste poiketa työhistoriavaatimuksesta, vaan ainoastaan siitä, milloin se olisi tullut kerryttää. Huomionarvoista on myös se, että pitkään oleskelleen oleskelulupaan ei liittyisi vaatimusta työhistoriasta lainkaan ja siihen liittyvästä kielitaitovaatimuksesta olisi yksittäistapauksessa mahdollista poiketa muun muassa iän vuoksi.

Poikkeaminen sairauden, vamman tai häiriön perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa poikkeussäännösten soveltamisen huolellisuutta, jotta heikossa asemassa olevien oikeusturva ei vaarannu sekä hallinnollisen taakan keventämistä terveydenhuollon ammattilaisilta. Ministeriö myös toteaa, että maahanmuuttajille diagnoosin saaminen voi olla hidasta jo järjestelmälähtöisistä syistä, eikä ihminen itse voi välttämättä vaikuttaa siihen.

Sisäministeriö jakaa sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen siitä, että säännös tulee todennäköisesti aiheuttamaan Maahanmuuttovirastolle haastavia tulkinta- ja harkintatilanteita, vaikka tyypillistä tämän kaltaisissa säännöksissä on toisaalta se, että merkittävä osa tilanteista on verrattain selviä suuntaan tai toiseen. Joka tapauksessa kyse on sääntelystä, jossa yhtäältä sen kattamien tilanteiden moninaisuus ja toisaalta haavoittuvassa asemassa olevat asianosaiset välttämättä jättävät paljon vastuuta lainsoveltajalle. Sisäministeriö näin ollen jakaa myös sen sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen, että harkinta tulee tehdä tarkoituksenmukaisesti ja kokonaistilanne huomioiden. Diagnosoinnin hankaluuden ja hitauden osalta sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyse on henkilöistä, jotka ovat asuneet Suomessa vähintään kuusi vuotta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että poikkeaminen vain lääketieteellisin perustein ei ole YK:n vammaisyleissopimuksen mukainen. Vammaisuus ei edellytä diagnoosia ja kohtuulliset mukautukset ovat viranomaisen velvollisuus.

Sisäministeriö kiinnittää aluksi huomiota siihen, että kyse on menettelystä, jossa henkilö hakee tiettyä lailla säädeltyä oikeutta toimivaltaiselta viranomaiselta, tässä tapauksessa oikeutta pysyvään oleskeluun. Sellaisessa tilanteessa on yleisesti ottaen lähdettävä liikkeelle siitä, että hakijan on (itse tai avustettuna) pystyttävä esittämään selvitystä vaatimuksensa perusteista. Vammaisuuden ja diagnosoinnin osalta olennaisimpana yksityiskohtana voitaneen kuitenkin pitää ehdotetun poikkeussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa sanottua: *”Vammasta, sairaudesta tai häiriöstä aiheutuvat merkittävät esteet kielen oppimiselle ja/tai työllistymiselle voisivat kuitenkin käydä myös esimerkiksi hakijan palveluista annetuista hallintopäätöksistä, jolloin erillistä lääkärintodistusta ei välttämättä tarvittaisi. Olennaista olisi se, että hakija voisi todistaa luotettavasti säännöksessä tarkoitetun perusteen ja sen vaikutuksen työhistoria- ja/tai kielitaitoedellytyksen täyttämiseen.”* Tarkoituksena siten nimenomaan on se, että muun muassa vammaispalveluista annetut päätökset voisivat olla päätöksen perusteena.

Pakolaisneuvonnan mukaan poikkeus kielitaito- ja työhistoriaedellytyksistä sairauden tai vamman perusteella on liian vaikeasti saavutettavissa. Edellytys lääkärintodistuksesta ja pysyväisluonteisuudesta johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Sisäministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että kyse on oleskeluvasta, joka myönnetään olemaan voimassa toistaiseksi. Sitä ei voida peruuttaa esimerkiksi sillä perusteella, että edellytykset eivät enää täyty. Sen myöntäminen vaatii vuosien oleskelua Suomessa. Tällaisessa tilanteessa on ministeriön käsityksen mukaan erittäin perusteltua vaatia, ettei poikkeamista ehdotuksen keskiössä olevista kotoutumisedellytyksistä mahdollistettaisi pelkästään tilapäisten esteiden vuoksi.

Muiden poikkeusten puuttuminen

Useat kuultavat korostavat eri tavoin sitä, että kotoutumisedellytyksiin ehdotettavat poikkeukset ovat liian suppeat. Poikkeuksissa tulisi huomioida muitakin haavoittuvassa asemassa olevia, esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneita sekä luku- ja kirjoitustaidottomia.

Sisäministeriö toteaa, että poikkeusperusteiden suppeus on tietoinen valinta, jolla on haluttu korostaa esityksen kotouttamistavoitetta ja sen mukaisten pääsääntöjen toteu-

tumista. Ministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen sivulla 87 sanottuun: ”*Poikkeamisperusteiden rajaaminen vain lääketieteellisten syiden aiheuttamiin, sen hetkisen tiedon mukaan pysyviin tai pitkäaikaisiin esteisiin toteuttaisi osaltaan esityksen tavoitetta kannustaa kotoutumiseen ja mahdollistaa pysyvä oleskelu lähtökohtaisesti vain niille, jotka osoittavat siihen kykenevänsä. Tämän vuoksi kielitaitoon ja työntekoon liittyvät vaatimukset koskisivat myös niitä hakijoita, joille niiden täyttäminen syystä tai toisesta olisi vaikeampaa tai työläämpää kuin keskivertohakijoille esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, vähäisen aiemman koulunkäynnin, oppimisvaikeuksien ja/tai sukupuoleen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Sama pätisi tilanteeseen, jossa hakija esimerkiksi kärsisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, joka epäilemättä vaikuttaisi työntekoon ja/tai kielten oppimiseen, muttei objektiivisesti katsoen estäisi sitä pitkällä aikavälillä. Tältä osin on syytä muistaa myös se, että kyse on pysyvän oleskelun, ei oleskelun ylipäänsä sallimisesta. Näin ollen esimerkiksi hitaampi suomen tai ruotsin oppiminen yksin ei käytännössä johtaisi velvollisuuteen poistua Suomesta, vaan siihen, että pysyvää oleskelulupaa olisi mahdollista hakea vasta myöhemmin kuin kuuden vuoden oleskelun tullessa täyteen.”* Ministeriö pitää ratkaisua edelleen perusteltuna lainatussa kohdassa esitetyillä perusteilla.

3.4. Viittomakieli

Esityksen mukaan kielitaito voidaan osoittaa tietyillä yhdistelmillä yleisen kielitutkinnon osakokeista. OM huomauttaa, että viittomakieliset eivät voi osoittaa suomen tai ruotsin kielitaitoa tällä tavalla. He voivat hakea pysyvää oleskelulupaa vasta kuuden vuoden jälkeen viittomakielen perusteella.

Sisäministeriö on hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa viitannut opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeeseen kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamisesta (OKM001:00/2025). Ministeriö on todennut, että hallituksen esityksen yhteydessä on lausuntokierroksesta päätellen ollut tarkoitus myös muuttaa yleisistä kielitutkinnoista annettua asetusta niin, että mukaan tutkintoon tulisi myös viittomakieli. Hallituksen esitys (HE 102/2025 vp) on sittemmin (22.9.2025) annettu, mutta kyseistä asetusmuutosta ei enää ole ollut sen liitteenä.

Hallituksen esityksen sivulla 31 todetaan asiasta näin: ”*Lausunnoissa annettiin palautetta myös esitykseen sisältyvistä asetusluonnoksista. Viittomakielen osakokeiden lisäämistä asetukseen kannatettiin, ja lausunnoissa esitettiin näkemyksiä viittomakielen osakokeiden tarkoituksenmukaisista nimityksistä. Palautteessa nostettiin esille runsaasti koulusivistyskielen määritelmään liittyviä haasteita sekä muutamia huomioita arvioijien kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi esitettiin, että arvioijan kelpoisuusvaatimuksissa tulisi asetuksessa mainitun korkeakoulututkinnon lisäksi varmistaa arvioijaksi hakeutuvan riittävä kielitaito tutkintokielessä. Lausunnoissa esitettiin myös huomioita kielitaidon osoittamisesta korkeakouluopinnoilla. Lausuntopalautteessa kannatettiin, että asetuksista järjestettäisiin vielä erillinen kuulemistilaisuus. Myös lausuntopalautteen perusteella edellä mainituista asetusten yksityiskohdista on tarpeen kuulla sidosryhmiä vielä tarkemmin ennen asetusten antamista, jotta niitä koskevasta sääntelystä saataisiin mahdollisimman selkeä ja tarkoituksenmukainen.”*

Vasta kyseisen asetusmuutoksen jälkeen on mahdollista tarkemmin arvioida sitä, voidaan viittomakielen asemaa joltain osin selkiyttää ja laajentaa myös pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien kohdalla. Hallituksen esitys sen sijaan on täytynyt laatia siitä lähtökohdasta, ettei yleisen kielitutkinnon kaltaista selkeää ja yhteismitallista tapaa viittomakielen kielitaitotason mittaamiseen ole, mikä on rajoittanut sen huomioimista esimerkiksi ehdotetuissa 56 a §:n 3 momentissa ja 56 c §:ssä.

4. Pysyvä oleskelulupa neljän vuoden jälkeen

4.1. Veronalaiset 40 000 euron tulot

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että 40 000 euron vuosituloraja on korkea, vain noin 10 % ulkomaalaistaustaisista ylittää rajan. Tämä rajoittaa työperusteisten maahanmuuttajien mahdollisuuksia pysyvään oleskeluun, erityisesti työntekijän oleskeluluvalla tulleiden osalta. Myös muut kuultavat ovat huomauttaneet rajan korkeudesta. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan todennut, että sille toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa on ehdotettu harkittavaksi tulorajan alentamista 35.000 euroon. Lisäksi valiokunnalle on esitetty, että verottomat apurahat tulisi tässä yhteydessä rinnastaa veronalaisiin tuloihin. Sivistysvaliokunta on esittänyt hallintovaliokunnalle, että se ottaisi kantaa näihin kysymyksiin.

Sisäministeriö korostaa, että kyseisessä tulorajassa olisi nimenomaan kyse kuuden vuoden pääsääntöön tehtävästä poikkeuksesta. Sen tarkoitus ei ole mahdollistaa sitä, että kaikki tai suurin osa työtä tekevistä tai muilla tavoin itseään elättävistä pysyvän oleskeluluvan hakijoista voisi saada pysyvän oleskeluluvan poikkeussäännöksen perustella. Näin toimittaessa neljästä vuodesta tulisi poikkeuksen sijasta pääsääntö. Sisäministeriö ei pidä ongelmallisena lausunnoissa esiin tuotua tulorajan korkeutta, vaan katsoo sen liittyvän sääntelyn tarkoitukseen ja luonteeseen.

4.2. Suomessa tunnustetut tutkinnot

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kannata Suomessa tunnustettujen ylempien korkeakoulututkintojen ja jatkotutkintojen lisäämistä perusteeksi saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden jälkeen. Ministeriön mukaan se lisäisi merkittävästi viranomaisten hallinnollista työtä. Lisäksi useimmat hakijat täyttäisivät jo 40 000 euron tulorajan, jolloin erillinen tunnustamisperuste olisi tarpeeton. Tunnustamismenettelyt myös vaihtelevat eri toimijoiden välillä ja myös niiden sisällä esimerkiksi sen mukaan, missä maassa tutkinto on suoritettu. Tunnustamispäätöksessä ei kaikissa tilanteissa erikseen todeta vastaavuutta ylempään korkeakoulututkintoon. Käytännössä voi olla vaikea erottaa sitä, liittyvätkö päätöksen lisävaatimukset itse tutkintoon vai henkilön mahdollisuuteen harjoittaa ammattia. Ministeriö pitää kuitenkin hyvänä sitä, että edellytystä tutkinnon tunnustamisesta ei muodollisesti sidottaisi mihinkään tiettyyn olemassa olevaan vastaavuudentoteamismenettelyyn ja sellaisessa annettavaan päätökseen.

Opetushallitus taas katsoo, että tutkintojen tunnustamispäätöksiä ei tulisi käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen (esimerkiksi kelpoisuus julkiseen virkaan tai säänneltyyn ammattiin). Sen mukaan on todennäköistä, että esityksen myötä hakemuksia tulisi myös henkilöiltä, jotka eivät tarvitse tunnustamispäätöstä virkatehtäviin.

Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti, että edellä mainitun tasoisella, Suomessa tunnustetulla ulkomaalaiselle tutkinnolla yhdessä työhistorian kanssa voisi saada pysyvän luvan neljässä vuodessa. Tarkoitus on, että korkeasti koulutettuihin maahanmuuttajiin kohdistuvaa pitovoimaa vahvistettaisiin myös niissä tilanteissa, joissa tutkinto ei olisi Suomessa suoritettu, mutta kuitenkin sellaiseen rinnastettava. Voidaan myös yleisellä tasolla pitää toivottavana sitä, että Suomessa piilevänä olevaa ulkomaalaisten korkeakoulutusta saataisiin paremmin esiin.

Tämän varmistamiseksi vaihtoehtoina oli kokonaan uuden tunnustamismenettelyn luominen pysyviä lupia varten, tunnustamistehtävän antaminen Maahanmuuttovirastolle tai käytössä jo olevien eri menettelyiden hyödyntäminen. Sisäministeriön vahva käsitys nimittäin on, että ulkomaisen tutkinnon vastaavuus suomalaiseen on jollain tavalla sisällöllisesti tutkittava ja todettava, muutoinkin kuin esimerkiksi pelkän tutkintonimikkeen perusteella.

Edellä mainituista kolmesta vaihtoehdoista viimeisenä mainittua eli nyt esitettävää voidaan sen tiedossa olevista haasteista huolimatta pitää selkeästi parhaana. Myös uuden menettelyn luominen olisi aiheuttanut kustannuksia, aikatauluhaasteita ja osaavan työvoiman tarvetta sekä lisäksi järjestelmän monimutkaistumista ja kysymyksiä esimerkiksi tehtävien päällekkäisyydestä. Tehtävän antaminen Maahanmuuttovirastolle oleskelulupaharkinnan yhteyteenkään ei olisi ollut perusteltua. Kuten hallituksen esityk-

sessä todetaan, asiassa on kyse sellaista vaativaa erityisosaamista edellyttävästä tehtävästä, jollaista Maahanmuuttoviraston henkilöstöllä ei ennestään ole. Riskinä olisi muun muassa ollut oleskelulupakäsittelyn hidastuminen ja monimutkaistuminen sekä tutkintojen rinnastamisen laadun heikkeneminen. Lisäksi se olisi tarkoittanut käytännössä päällekkäisiä tehtäviä eri viranomaisille ja esimerkiksi mahdollistanut sen, että virasto arvioisi asiaa eri tavalla kuin Opetushallitus hakijan mahdollisesti myöhemmin.

Esitystä valmistellessa on ollut tiedossa ja huomioituna, että ratkaisu voi merkitä muun muassa Opetushallituksen työmäärän lisääntymistä, koska Opetushallituksen tekemää tutkinnon rinnastamista saatettaisiin, toisin kuin nyt, hakea silloinkin, kun sitä ei virkatehtäviä varten tarvittaisi. Tämän vuoksi vuoden 2025 talousarviossa Opetushallituksen toimintamenoihin on lisätty 1 000 000 euroa kohdennettavaksi ulkomailla suoritettuja tutkintoja koskevien tunnustamismenettelyjen kehittämiseen.

Sisäministeriö yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön käsitykseen siitä, että usein samat hakijat voisivat vedota 40 000 euron vuosituloihin. Tämä päällekkäisyys on kuitenkin mahdollista ratkaista hakijoiden ohjeistamisella ja neuvonnalla niin, että esimerkiksi yli 40 000 euroa vuodessa ansaitsevat vetoaisivat kyseiseen, erittäin todennäköisesti hakijankin näkökulmasta yksinkertaisemmin ja vähäisemmin kustannuksin todistettavaan perusteeseen. Seurauksena olisi se, että Suomessa tunnustettu tutkinto ei olisi erityisen suosittu hakuperuste, mikä myös vähentäisi sen viranomaistyötä lisäävää vaikutusta. Tämä ei kuitenkaan puolla erillisen perusteen poistamista laista tilanteessa, jossa pitovoimaa halutaan erikseen kohdistaa korkeasti koulutettuihin myös heidän omaamansa potentiaalin takia, vaikkei se vielä näkyisi tuloissa.

Jos Maahanmuuttovirasto ei jossain (todennäköisesti poikkeuksellisessa) tilanteessa suoraan pystyisi esitetyn tai viranomaisrekisteristä saatavan tiedon perusteella varmistumaan tutkinnon asianmukaisesta tunnustamista, se voisi normaalin prosessinsa puitteissa pyytää tai hankkia tarvitsemaansa lisäselvitystä.

4.3. Erityisen hyvä kielitaito

Familia ry toteaa, että korkein kielitaitovaatimus (C1-taso) on monille käytännössä mahdoton saavuttaa, erityisesti työssäkäyville ja lapsiperheille, ja vaatii merkittäviä taloudellisia ja ajallisia panostuksia.

Sisäministeriön käsitys asiasta ei sinänsä ole merkittävästi erilainen. Edellytys on varsin korkea ja vaativa, erityisesti yhdessä 3 vuoden työhistorian kanssa. Ei ole oletettavaa, että erityisen suuri osa hakija voisi vedota perusteeseen eikä se varsinaisesti ole säännöksen tarkoitus. Kyse olisi kuuden vuoden pääsääntöön tehtävästä poikkeuksesta, jonka tarkoituksena nimenomaan olisi ”palkita” ja sitouttaa jo suhteellisen lyhyen oleskelun aikana erityisen hyvin kotoutuneita. Ne maahanmuuttajat, jotka eivät voisi poikkeukseen vedota, eivät yksin sen takia joutuisi kohtuuttomaan asemaan, vaan voisivat saada pysyvän oleskeluluvan muiden perusteiden nojalla.

5. Pysyvä oleskelulupa Suomessa suoritetun tutkinnon perusteella

Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan kannattavansa pysyvän luvan myöntämistä Suomessa suoritetun korkeakoulututkinnon perusteella. Myös kotimaisten kielten oppimista koskeva tavoite on valiokunnan mukaan tärkeä.

Ammattikorkeakoulututkinnot

Useat tahot ovat kritisoineet sitä, että Suomessa suoritetut ammattikorkeakoulututkinnot (AMK) eivät oikeuttaisi pysyvän luvan saamiseen ilman vuosissa laskettavaa oleskeluaikaa ja alemmalla kielitaitovaatimuksella. Erityisesti tätä pidetään epäyhdenvertaisena siihen nähden, että alemmat yliopistotutkinnot hyväksyttäisiin. Lausunnoissa muun muassa korostetaan sitä, että Suomessa AMK-tutkinnot ja alemmat yliopistotut-

kinnot ovat muissa suhteissa saman arvoisia sekä sitä, että käytännössä AMK:sta valmistuneet työllistyvät paremmin. Lisäksi AMK:ista valmistuneet edustavat niitä työntekijöitä, joista Suomessa on pula.

Valintaa perustellaan hallituksen esityksessä muun muassa näin: *Ratkaisu edistäisi luvan saaneiden sitoutumista Suomeen jo maisterintutkinnon suorittamisen kuluessa ja kannustaisi pysyvällä oleskeluluvalla turvatun aseman vuoksi hakeutumaan Suomen työmarkkinoille, vaikka työllistyminen täällä olisi hitaampaa ja haastavampaa kuin kilpailijamaissa. Niissä edessä olisi uusi lupaprosessi ja vuosia kestävä Suomen tarjoamaa epävarmempi asema tilanteessa, jossa maahanmuuttoon kohdistuva asenneilmapiiri johtaa jatkuvasti uusiin ja yhä tiukempiin keinoihin maahanmuuton rajoittamiseksi*.

Hallituksen esityksessä myös arvioidaan asiaa yhdenvertaisuuden kannalta ja tiedostetaan ratkaisun herkkyys sen osalta. Sisäministeriö katsoo edelleen, että kyse on lainsäädännöllisestä valinnasta, joka on mahdollista tehdä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden puitteissa.

Syrjivyyttä arvioitaessa on perusteluissa esiin tuodun lisäksi syytä todeta, että tutkintojen merkitys on suorittajalleen hyvin erilainen. Kandidaatin tutkinto Suomessa on lähes poikkeuksetta välitutkinto, siitä jatketaan suoraan maisteriopintoihin. Mahdollisuutta saada pysyvää lupaa muulla perusteella ei kandidaateille sen vuoksi avaudu. Alempi ammattikorkeakoulututkinto sen sijaan on yleensä suora polku työelämään. Tutkinnon suorittaneet myös työllistyvät melko hyvin. Suuri osa tutkintoaan vastaavaan ammattiin työllistyneistä myös ylittää edellä mainitun 40.000 euron palkkarajan, joka oikeuttaa pysyvään oleskelulupaan neljän vuoden oleskelun jälkeen. Suuria palkkakynnyksen keskimäärin ylittäviä ryhmiä ovat mm. insinöörit ja sairaanhoitajat (ks. esityksen sivut 56–57).

Palkkarajaan perustuvan luvan saa lisäksi ilman kielitaitovaatimusta. Kandidaateille tämä polku ei mainitun välitutkintoluonteen vuoksi aukea. Sen vuoksi voidaan todeta, että säännöksen perusteluissa esiin tuotu tavoite sitouttaa myöhemmin maisterintutkintonsa suorittavat kandidaatit paremmin Suomeen ei merkitse alemman ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden syrjivää kohtelua. Tavoitteena on täyttää esityksen keskeinen tavoite, kotoutumisen tehostaminen, myös tällä kohtaa. AMK tutkinnon suorittaneilla työllistymisen ja kandidaatintutkinnon suorittaneilla jatko-opintojen ja kielitaidon kehittämisen kautta. Molemmat ryhmät saavat pysyvän luvan poikkeussäännöksen perusteella nopeammin kuin yleisen kuuden vuoden oleskeluajan perusteella sitä hakevat.

Lausunnossaan sivistysvaliokunta on yhtynyt hallituksen esityksen perusteluihin tutkintojen erilaisesta luonteesta, ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden pääsystä työmarkkinoille ja tarpeesta kannustaa maisteriopiskelijoita sitoutumaan Suomeen jo ennen tutkinnon suorittamista ja hakeutumaan Suomen työmarkkinoille valmistumisen jälkeen.

Ammatilliset tutkinnot

Suomen Yrittäjät ehdottaa, että myös ammatillisen koulutuksen tutkinnot tulisi hyväksyä perusteeksi, erityisesti jos tutkinto on suoritettu suomen tai ruotsin kielellä. Tämä olisi erityisen tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, joissa kielitaito on keskeinen ja työvoimapula suuri.

Sisäministeriö korostaa, että ehdotetun ulkomaalaislain 56 c §:n mukainen poikkeussääntely koskisi ylipäänsä ainoastaan korkeakoulututkintoja. Ministeriö ei pidä säännöksen laajentamista myös toisen asteen tutkintoihin perusteltuna. Huomionarvoista on myös se, että suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto riittäisi selvitykseksi suomen tai ruotsin kielen taidosta kaikissa muissa paitsi korkeimmassa kielitaitovaatimuksessa ja helpottaisi siten merkittävästi pysyvän tai pitkään oleskelleen EU -oleskeluluvan saamista.

Oleskelu muutoin kuin lyhytaikaisesti Suomen ulkopuolella

Maahanmuuttovirasto on tuonut esiin sen, että se toivoisi tarkempia suuntaviivoja Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneen oikeudesta oleskella ulkomailla ainoastaan lyhytaikaisesti ilman oleskelulupaa tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Sisäministeriö ymmärtää tässäkin, kuten päätoimisuus -termin kohdalla, tarpeen saada heti mahdollisimman tarkat rajat soveltamiseen. Silti tässäkin, kuten päätoimisuuden kohdalla, tarkoitus nimenomaan on mahdollistaa joustava, kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiva tulkinta. Myös tässä kohdin Maahanmuuttoviraston on erityisesti kokemuksen ja oikeuskäytännön karttuessa mahdollista linjata ja ohjeistaa asiasta, kuten muissakin vastaavissa tilanteissa.

Yhteisohjatut tohtorintutkinnot

Aalto-yliopiston mukaan esityksessä jää epäselväksi, miten lakia sovelletaan eurooppalaisiin yhteisohjattuihin tohtorintutkintoihin, joissa osa tutkinnosta suoritetaan ulkomailla.

Sisäministeriön käsityksen mukaan seikka ei ole aiemmin valmistelussa noussut esiin. Kysymys kuitenkin lienee aiheellinen tällaisissa tilanteissa, joissa jo itse tutkinnon luonteeseen kuuluu sen tekeminen useassa eri maassa. Ministeriö katsoo, että kyse on kuitenkin sellaisesta seikasta, jonka vuoksi ei ole syytä tehdä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin, huomioiden sekin, että ilmeisesti eri maissa vietetty aika ja muut yksityiskohdat vaihtelevat tapauskohtaisesti. Näin ollen seikkaan liittyisi välttämättä tapauskohtaista harkintaa Maahanmuuttovirastossa. Ministeriön käsityksen mukaan lähtökohtana voitaisiin kuitenkin tässä tilanteessa pitää sitä, että tutkinto katsottaisin Suomessa suoritetuksi ainakin, jos suurin osa siitä olisi tehty Suomessa.

6. Pysyvä oleskelulupa alaikäisille

Yleisen toimeentuloedellytyksen soveltuminen

Maahanmuuttovirasto arvioi, että alaikäisiä koskevan ulkomaalaislain ehdotettu 56 b § voisi johtaa soveltamishaasteisiin toimeentuloedellytyksen (ulkomaalaislain 39 §) osalta. Nykyisen käytännön mukaan arviointi perustuu jatkuvan oleskeluluvan (A-lupa) edellytysten arviointiin myös pysyvien oleskelulupien osalta. Koska ehdotetun 56 b §:n 1 momentin sanamuodossa ei viitata A-luvan edellytysten olemassaoloon, toimeentuloedellytyksen soveltuminen jää epäselväksi. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ei ole muuttaa sitä, miten ulkomaalaislain yleisiä edellytyksiä, kuten toimeentuloedellytystä tulisi jatkossa soveltaa. Tätä on viraston näkemyksen mukaan pidettävä kannatettavana. Viraston näkökulmasta esimerkiksi seuraava muutos 56 b §:n 1 momentin sanamuotoon selventäisi käytännön soveltamista toimeentuloedellytyksen osalta: ”Alle 18- vuotiaalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos hän täyttää jatkuvan oleskeluluvan edellytykset ja hänen huoltajalleen on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, joka on edelleen voimassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa tarkoitettuja esteitä.”

Sisäministeriö sinänsä tunnistaa Maahanmuuttoviraston esiin nostaman, vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön ja ulkomaalaislain systematiikkaan liittyvän haasteen. Se ei kuitenkaan pidä viraston esittämää sanamuodon muutosta perusteltuna ratkaisuna.

Ensinnäkin olennainen on se seikka, että pysyvää oleskelua koskevalla esityksellä ei miltään osin muutettaisi eikä olisi tarkoitus muuttaa yleistä toimeentuloedellytystä yleensä eikä sen soveltumista pysyviin tai mihinkään muihin oleskelulupiin. Toiseksi olennaista on se, että viraston kuvaamassa tulkinnassa on kyse sen vakiintuneessa lainsoveltamisessa syntyneestä käytännöstä, joka sinänsä on sisäministeriönkin käsityksen mukaan perusteltavissa ulkomaalaislain systematiikan ja sääntelytekniikan nä-

kökulmasta, mutta ei kuitenkaan aivan suoraan ja velvoittavasti pohjaa lain sanamuotoihin tai esitöihin. Toisin sanoen, ei ole olemassa tiettyä ulkomaalaislain säännöstä, jota muuttamalla asia ilman laajempia ja ei-toivottavia vaikutuksia yksiselitteisesti ratkeaisi. Kolmanneksi on korostettava sitä, että juuri viimeksi mainitusta näkökulmasta viraston esittämää ratkaisua olisi pidettävä varsin ongelmallisena. Ratkaisu ei lain tasolla koskisi varsinaisesti lainkaan toimeentuloedellytystä eivätkä sen käytännön vaikutukset rajoittuisi siihen. Toisin sanoen, ei olisi perusteltua lisätä erillistä ja jokaisen hakemuksen kohdalla ainakin periaatteessa selvitettävää edellytystä A-luvan perusteesta, jos tarkoitus olisi ainoastaan vaikuttaa siihen, että toimeentuloedellytyksen soveltumista voitaisiin tulkita kyseisen vaatimuksen kautta. Käytännössä muutos voisi saada ennakoimattomia ja pykälän tarkoituksen vastaisia vaikutuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsi täysi-ikäistyisi hakemuksen käsittelyn aikana ja A-luvan peruste (perheside) olisi kyseenalaistettava.

Lapsen edun toteutuminen

Useat kuultavat ovat kritisoineet sitä, että lapsen pysyvän luvan sitominen huoltajan asemaan ei toteuttaisi lapsen etua. Lapsenkin asema olisi kiinni siitä, miten hyvin huoltaja täyttäisi uudet kotoutumisedellytykset.

Tältä osin sisäministeriö kiinnittää ensinnäkin painavasti huomiota siihen, että lapsen pysyvän luvan sitominen vanhemman asemaan ei olisi ainoa ero verrattuna nyt ehdotettuihin tai jo voimassa oleviin pääsääntöihin. Kyseistä ehdotusta voidaan kyllä pitää tiukennuksena, koska aiemmin lapsen asema on tältä osin ollut huoltajasta itsenäinen. Vastapainona kuitenkin ehdotetaan sitä, että lapselta ei edellytettäisi lainkaan omaa oleskeluaikaa tai aiempia oleskelulupia, mikä olisi merkittävä helpotus myös suhteessa tällä hetkellä voimassa olevaan sääntelyyn. Pysyvän luvan voisi saada jopa suoraan syntymän jälkeen. Lisäksi merkittävä helpotus suhteessa ehdotettuun sääntelyyn olisi se, että lapselta ei missään iässä tai tilanteessa vaadittaisi kielitaiton osoittamista. Lapsen olisi myös edelleen mahdollista saada pitkään oleskelleen EU-oleskelulupa viiden vuoden oleskelun jälkeen myös riippumatta huoltajan asemasta, niin ikään ilman kielitaitovaatimusta.

Arvioiden asiaa kokonaisuutena ja suhteessa muuhun esitettyyn sääntelyyn ei siten ole perusteltua sanoa, että lapsille ehdotettaisiin erityisen tiukkaa tai kohtuutonta sääntelyä. Lasten kohdalla keskeinen näkökohta on myös se, että he ovat joka tapauksessa käytännössä riippuvaisia huoltajistaan. Heidän asemansa maassa ei yleensä muuttuisi *käytännössä* varmaksi ainoastaan siksi, että heillä olisi pysyvä lupa, jos huoltajilla ei olisi. Lienee selvää, että jos huoltajat joutuvat tai päätyvät muuttamaan pois Suomesta, lapsi muuttaa tällöin käytännössä mukana riippumatta siitä, millainen lupa hänellä muodollisesti on. Ei nimittäin voitaisi ehdotettu kokonaisuus huomioiden ajatella sellaistakaan vaihtoehtoa, jossa lapsi saisi itsenäisesti pysyvän luvan ja sitten huoltaja vastaavan luvan sen perusteella, riippumatta kotoutumisedellytyksistä.

Lapsen täysi-ikäistymisen vaikutus

Pelastakaa Lapset ry huomauttaa, että haastavaksi muodostuisi tilanne, jossa lapsi ehtisi täysi-ikäistyä ennen kuin huoltaja on täyttänyt kotoutumisen edellytykset. Juuri täysi-ikäistyneen ja jo mahdollisesti jopa kuusi vuotta Suomessa kasvaneen nuoren tulisi täyttää kotoutumisedellytykset. Esityksessä arvioidaan, että lapsen kielitaito todennäköisesti riittäisi tässä vaiheessa täyttämään kielitaitovaatimuksen. Työhistoriavaatimus puolestaan olisi juuri täysi-ikäistyneelle nuorelle kohtuuton huomioiden, että tässä iässä nuoren ensisijainen tehtävä on oppivelvollisuusiän noston myötä koulunkäynti.

Sisäministeriö tunnistaa sen, että sääntely voisi tältä osin aiheuttaa viiveitä pysyvän oleskeluluvan saamiseen sellaisille ulkomaalaisille, jotka täysi-ikäistyvät oleskeluajan loppupuolella. Toisaalta kyse olisi tällöin lain edessä täysi-ikäisistä ja täysivaltaisista henkilöistä, joiden osalta vaikutuksena ei olisi Suomesta poistumisvelvollisuus, vaan pysyvän oleskelun oikeuden viivästyminen. Ei siten ole lähtökohtaisesti kohtuutonta,

että heitä koskisivat samat vaatimukset kuin muitakin hakijoita. Lisäksi on syytä tässäkin painottaa sitä, että pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan saamiseen riittäisi erityisinä edellytyksinä viiden vuoden oleskelu ja kielitaito, jonka voisi osoittaa muun muassa suorittamalla peruskoulun suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä. On syytä olettaa, että Suomessa pitkään jo ennen täysi-ikäistymistä oleskelleiden osalta juuri tämä lupa olisi merkittävä väylä pysyvään oleskeluun.

7. Pitkään oleskelleen EU-oleskelulupa

Pakolaisneuvonnan mukaan ehdotettu vaatimus "hyvästä" kielitaidosta on kohtuuttoman korkea ja ristiriidassa EU-tuomioistuimen kohtuullisuutta edellyttävän oikeuskäytännön kanssa. Poikkeamisedellytys ("poikkeuksellisen painava syy") tulisi muuttaa muotoon "perusteltu syy". Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa viimeksi mainitun kynnyksen olevan liian korkea.

Kielitaitovaatimuksen osalta sisäministeriö viittaa tältä esityksen sivulla 113 todettuun: *”Tasoa voidaan pitää verrattain vaativana ja myös vertailussa muihin EU-valtioihin se näyttäytyy jossain määrin korkeana. Toisaalta kysymys olisi edelleen keskitasolle (B) asettuvasta käytännön kielitaidosta, jonka saavuttamista ei yleisesti ottaen voida pitää kohtuuttoman vaikeana, jos vähintään viisi vuotta Suomessa asunut ulkomaalainen olisi sitä aktiivisesti tavoitellut. Ehdotetun 56 e §:n poikkeussäännöksissä taas huomioitaisiin alaikäiset sekä sellaiset hakijat, joiden yksilölliset olosuhteet ja/tai ominaisuudet vaikuttaisivat heidän mahdollisuuksiinsa läpäistä kielitutkinto vaadittavalla tasolla. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että kielitaito olisi mahdollistaa osoittaa esimerkiksi peruskoulun, ammatillisen koulutuksen tai lukion suorittamalla sekä se, ettei vaatimus käytännössä tarkoittaisi kaikkien yleisen kielitutkinnon osakokeiden läpäisyä vaaditulla tasolla (ks. 6 momentti perusteluineen), vaatimustasoa itsessään ei voida pitää niin korkeana, että se vaarantaisi direktiivin tavoitteiden toteutumisen.”* Asiaa ei ole sisäministeriön käsityksen mukaan syytä tarkastella tällä hetkellä eri tavalla.

Poikkeuksen muotoilun osalta taas viitataan esityksen sivulla 111 sanottuun: *”Vaadittava kielitaito olisi myös pitkään oleskelleen oleskeluluvan kohdalla vahva pääsääntö ja siitä poikkeamista olisi vastaavasti tulkittava suppeasti, minkä vuoksi vaadittaisiin poikkeuksellisen painavia syitä poikkeamiseen.”* Sisäministeriö edelleen korostaa esityksen tavoitetta kotoutumiseen kannustamisesta ja myös kokonaisuuden johdonmukaisuutta. Kummankaan kannalta ei olisi perusteltua, että yhteen lupatyyppiin tehtäisiin niin merkittäviä poikkeuksia, että ne vaarantaisivat pääsäännön toteutumisen. Viimeksi sanotun osalta on huomioitava myös se, että jo tällaisenaan poikkeus mahdollistaisi EUT:n oikeuskäytännön noudattamiseksi selkeästi laajemman tapauskohtaisen poikkeamisharkinnan kuin kansalliseen lupaan ehdotettavat poikkeukset. Näin ollen on perusteltua, että kynnys soveltamiseen on sanamuodossa ehdotetulla tavalla varsin korkea.

8. Nuhteettomuus

Oikeusministeriö korostaa, että vankeusrangaistus ei ole rinnastettavissa fyysiseen poissaoloon ja että vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on edistää vangin yhteiskuntaan sijoittumista, mikä tukee myös kotoutumista. Vangit voivat osallistua koulutukseen, työharjoitteluun ja muuhun toimintaan, joka tukee kotoutumista. Oikeusministeriö tuo myös esiin, että suuri osa ehdottomista vankeusrangaistuksista on lyhyitä: vuonna 2023 noin 63 % oli alle 6 kuukautta ja yli 70 % alle vuoden. Oikeusministeriö katsoo, että lyhyet vankeusrangaistukset eivät saisi automaattisesti katkaista oleskeluaikaa, koska se voisi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Sisäministeriö korostaa ensinnäkin sitä, että kategorinen seuraus vankeusrangaistuksesta ei käytännössä ole uusi asia pysyvän oleskeluluvan kohdalla. Tällä hetkellä voimassa olevan ulkomaalaislain 57 §:n 3 momentin nojalla ehdottomasta vankeudesta seurauksena on aina se, että pysyvää lupaa ei voida kolmeen vuoteen myöntää. Näin ollen kyse on käytännössä kansallisen pysyvän oleskeluluvan osalta ainoastaan ajan

pidennyksestä ja vain pitkään oleskelleen oleskeluluvan osalta kokonaan uudesta sääntelystä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden osalta on syytä kiinnittää tässäkin huomiota siihen, millaisista luvista on kysymys. Pysyvään oleskeluun oikeuttavissa luvissa kyse ei ole siitä, saako henkilö jäädä Suomeen. Kyse on siitä, saako hän jäädä maahan pysyvästi ja tulla pysyvästi suomalaisen yhteiskunnan jäseneksi. Tämä tarkoittaa sisäministeriön näkemyksen mukaan ensinnäkin sitä, että rikosten kaltaisiin, selkeästi yhteiskunnan arvojen vastaisiin tekoihin tulee lähtökohtaisesti suhtautua ankarammin. Lisäksi se merkitsee sitä, ettei seuraus ole henkilön kannalta niin ankara; se ei itsessään merkitse velvoitetta poistua, vaan ainoastaan velvollisuutta hakea määräaikaista lupaa (jos henkilö haluaa jatkaa oleskeluaan Suomessa). Nämä seikat huomioiden ei ole perusteetonta tai kohtuutonta vaatia, että ehdottomaan vankeuteen johtaneesta rikoksesta tuomittu ja sittemmin vankilasta vapautunut henkilö osoittaisi ennen pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan saamista olevansa tosiasiassa valmis kotoutumaan Suomeen oleskelemalla koko oleskeluajan nuhteettomasti. Ei ole syytä katsoa, että esimerkiksi vankilassa suoritettu koulutus tai työharjoittelu yksin antaisi aihetta tulkita asiaa toisin.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että esityksessä ei ole käsitelty sitä, pitääkö vankeustuomion olla lainvoimainen ennen kuin se katkaisee oleskeluajan. Ministeriö katsoo, että vain lainvoimainen tuomio voi katkaista oleskeluajan, jotta vältetään virheelliset päätökset tilanteissa, joissa tuomio myöhemmin muuttuu.

Sisäministeriö jakaa oikeusministeriön käsityksen siitä, että seikkaa on hyvä selkiyttää suhteessa esitykseen. Tarkoitus on ollut säätää asiasta niin, ettei tuomion tarvitsisi olla lainvoimainen, jotta se voisi vaikuttaa pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan oleskeluaikaan ehdotetulla tavalla. Tämä vastaisi kyseisten lupien yleisiä (rikos)esteitä koskevaa ulkomaalaislain 57 §:ää ja myös maasta karkottamista koskevaa 149 §:ää (ks. HE 28/2003 vp, s. 211). Olisi sinänsä mahdollista, vastaavasti kuin edellä mainitussa tilanteissa, että päätöksen perusteena ollut rikostuomio kumoutuisi myöhemmin. Asia olisi kuitenkin mahdollista korjata oleskelulupapäätöstä koskevassa muutoksenhaussa, hallintolain 50 §:n mukaisella asiavirheen korjaamisella tai uuden oleskelulupahakemuksen kautta.

Jos Maahanmuuttoviraston sen sijaan olisi odotettava päätöksenteossaan rikostuomion lainvoimaisuutta, se merkitsisi huomattavaa viivettä ja epävarmuutta oleskelulupahakemuksen käsittelyyn. Viraston ei nimittäin olisi myöskään mahdollista myöntää pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa tilanteessa, jossa hakija olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomiolla, joka ei kuitenkaan olisi vielä lainvoimainen.

9. Voimaantulo

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lakimuutoksen ehdotettu voimaantulo 8.1.2026 olisi haasteellinen. Ministeriö ehdottaa voimaantulon lykkäämistä niin, että se tulisi voimaan aikaisintaan 1.9.2026, mieluiten kuitenkin vasta 1.1.2027. Myös Opetushallitus on samaa mieltä voimaantulosta.

Voimaantulosta on keskusteltu esityksen valmistelun aikana ja Opetushallituksen näkemys asiasta on ollut tiedossa sen aikana. Tästä huolimatta on katsottu, että voimaantulon tulee olla jo vuoden 2026 alussa. Kuten hallituksen esityksen voimaantulo -kohdassa todetaan, ehdotetun muutoksen seuraukset eivät kohdistuisi välittömästi ja juuri voimaantulopäivästä alkaen Opetushallitukseen. On syytä olettaa, että vaikutukset näkyisivät viimeksi mainitussa pikemmin vähitellen ja todennäköisesti myös osin jo ennen voimaantuloa ihmisten valmistautuessa muutokseen. Sisäministeriö katsoo, ettei edelleenkään ole syytä katsoa, etteikö laki voisi tulla voimaan ehdotettuna ajankohtana.

Suomen paluumuuttajat tuo esiin muun muassa siirtymäsäännöksen tarpeen: jo Suomessa laillisesti asuvat paluumuuttajat voisivat hakea pysyvää oleskelulupaa niiden sääntöjen mukaan, jotka olivat voimassa heidän maahan tullessaan.

Sisäministeriö toteaa kyseisen ehdotuksen ja myös yleisemmin vastaavien ehdotusten osalta, että hallituksen esityksen ratkaisuissa on noudatettu sellaista periaatetta, että järjestelmä ja siihen tehdyt rajatut poikkeukset koskisivat kaikkia kolmannen maan kansalaisia yhtäläisesti riippumatta esimerkiksi siitä, millä perusteella he ovat saaneet määräaikaiset oleskelulupansa ja millaisia mahdollisia edellytyksiä ja helpotuksia niihin on liittynyt. Kyse on työhistoriassa ja kielitaidossa sellaisista kotoutumisen perusosasista, joita voidaan sisäministeriön käsityksen mukaan edellyttää kaikilta maahanmuuttajilta, joilla ei niiden hankkimiseksi ole itsestään riippumattomia ylitsepääsemättömiä esteitä. Tämän periaatteen mukaisesti myös paluumuuttajat kuulusivat ehdotettuun järjestelmään muiden ulkomaalaisten tapaan.

10. Vaikutukset

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että Opetushallituksen kielitutkintoihin ja tutkintojen tunnustamiseen liittyvien resurssien riittävyyttä seurataan tarkasti. Sisäministeriö toteaa, että lausunnossa viitatut määrärahat perustuvat Opetushallituksen omaan arvioon kielitutkintojen ja tunnustettavien tutkintojen mahdollisista enimmäismääristä ja niiden aiheuttamista kustannuksista eikä määrärahojen riittävyyttä ole tämän vuoksi syytä epäillä. Ehdotuksen perusteluissa on arvoitu viranomaisvaikutuksia laajasti eikä niiden kirjoittamisen jälkeen ole tullut tietoon mitään, minkä perusteella olisi syytä arvioida opetushallituksen laskelmissaan käyttämien hakijamäärien ylittyvän. Opetushallitus laatii vuosittain tilinpäätöksen, joka sisältää mm. talousarvion toteutumalaskelman. Tilinpäätöksen tarkastaa valtiontalouden tarkastusvirasto. Sisäministeriön käsityksen mukaan tämä menettely täyttää sivistysvaliokunnan lausunnosta ilmenevän seurantatarpeen riittävällä tarkkuudella ja luo pohjan ryhtyä toimenpiteisiin, jos osoitetut määrärahat osoittautuvat riittämättömiksi.

11. Liityntä muihin hallituksen esityksiin

Tämän esityksen antamisen jälkeen eduskunnalle on annettu edellä viitattu kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamista koskeva HE 102/2025 vp, jonka tavoitteena sivistysvaliokunnan lausunnon mukaan on sujuvoittaa kielitutkintoprosesseja ja mahdollistaa se, että kielitutkintojen järjestelmä vastaa nykyistä paremmin kasvavien osallistujamäärien tarpeisiin suorittaa kielitutkinto kielitaidon osoittamiseksi erilaisia tarkoituksia varten. Esitys sisältää myös ehdotuksen yhdistää tässä käsiteltävässä hallituksen esityksessä 62/2025 vp viitatut yleinen kielitutkinto ja valtionhallinnon kielitutkinto yhdeksi yleiseksi kielitutkinnoksi. Kielitutkintoja koskeva esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Sisäministeriö katsoo, ettei edellä mainittu hallituksen esitys (HE 102/2025) edellytä muutoksia pysyvää oleskelua koskevaan hallituksen esitykseen. Tämä johtuu siitä, että sisäministeriön käsityksen mukaan aiemmin suoritetut valtionhallinnon kielitutkinnot tulisi edelleen hyväksyä osoitukseksi kielitaidosta ehdotetun mukaisesti, vaikka mahdollisuus niiden suorittamiseen lakkaisi.