Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

Hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

15.10.2026

VN/12/2026
VN/12/2026-TEM-101

HE 161/2026 vp

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta (HE 161/2026 vp)

Viite: Hallintovaliokunta maanantai 19.10.2026 klo 9.00 / HE 161/2026 vp / Asiantuntijapyyntö, etäkokous

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää, että esityksen valiokuntakäsittely alkaa.

Tämän esityksen antamista edelsi ministeriössä ns. haavoittuvuusselvityksen tekeminen, jossa tutkittiin työ- ja koulutusperusteisten lupien lakitason turvallisuus- ja väärinkäytöshaasteita. Selvitys valmistui joulukuussa 2025. Selvityksessä havaittiin muun muassa opiskelijoiden ja heidän perheidensä toimeentulovaikeuksia, puutteelliseen kielitaitoon liittyviä ongelmia sekä viitteitä maahantulosäännösten kiertämisestä. Hallitus päätti selvityshankkeen ehdotusten perusteella toimenpiteistä, joilla näiden epäkohtien korjaamiseksi tässä vaiheessa katsottiin hyväksi toteuttaa.

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että opiskeluperusteinen maahanmuutto on hallittua, kestävää ja vastuullista. Samalla torjutaan opiskelijoiden ja heidän perheidensä haavoittuvaa asemaa, ehkäistään väärinkäytöksiä sekä vähennetään tilanteita, joissa Suomeen tullaan puutteellisin edellytyksin tai epärealistisin odotuksin.

Esitys sisältää neljä keskeistä ehdotusta tutkija- ja opiskelijalain muuttamiseksi:

1) Perheenyhdistämiselle yhden vuoden asumisaikavaatimus

Esityksen keskeinen ja vaikuttavin ehdotus on, että opiskelijoiden perheenyhdistämisessä otettaisiin käyttöön yhden vuoden asumisaikavaatimus. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että opiskelija oleskelee ensin Suomessa vähintään vuoden ennen kuin hänen perheenjäsenensä voivat hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Tavoitteena ei ole estää perheenyhdistämistä. Tavoitteena on varmistaa, että opiskelija ehtii saada realistisen käsityksen elämästä Suomessa, elinkustannuksista, opintojen vaatimuksista sekä omista ja mahdollisen puolison työllistymismahdollisuuksista ennen koko perheen muuttoa. Nyt perheille on tullut usein eteen toimeentulo-ongelmia, kun hintataso Suomessa on korkea ja töitä ei ole aina saatavilla, vaikka he olivat kotimaassaan saaneet päinvastaista tietoa esimerkiksi vilpillisiltä koulutusagenteilta. Toimeentulovaikeuksista raportoidaan viranomaisyhteistyössä ja myös uutisoidaan Suomen mediassa toistuvasti, eli ongelmatapauksia on aiempaa enemmän, vaikka opiskelijoiden enemmistön asiat ovat edelleen kunnossa.

Monessa tapauksessa on käynyt ilmi, että opiskelija tai hänen perheensä on saapunut Suomeen sellaisin odotuksin, jotka eivät vastaa todellisuutta. Tämä on johtanut toimeentulovaikeuksiin ja joissakin tilanteissa myös haavoittuvaan asemaan sekä hyväksikäytön riskiin. Nyt ehdotettava sääntely auttaa ehkäisemään näitä ongelmia.

Asumisaikaedellytystä koskeva sääntely perustuu neuvoston direktiivin oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY) 8 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheenyhdistämistä. Direktiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen.

Perheenyhdistämisdirektiivi edellyttää, että asumisaikaedellytyksestä pitää voida tietyissä tilanteissa poiketa. Sen vuoksi ehdotetaankin, että asumisaikaedellytystä ei sovelleta lapseen, jonka opiskelija synnyttää Suomessa. Olisi lapsen kannalta kohtuutonta, jos hänelle ei voitaisi myöntää oleskelulupaa. Lisäksi vaatimuksesta voitaisiin poiketa yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Asumisaikaa koskevan sääntelyn perusteluissa ei ole tarkemmin kuvattu esimerkkiä yksittäisestä tapauksesta, jossa tällainen poikkeaminen voitaisiin tehdä. Hankkeen lausuntokierroksen aikana ehdotuksia poikkeamistilanteista esitettiin, mutta minkään niistä ei todettu olevan riittävän tarkkarajainen, vaan ne olisivat johtaneet luultavimmin lukuisiin poikkeamista koskeviin hakemuksiin Maahanmuuttovirastossa. Ehdotus on sen vuoksi niukkasanainen perusteluiltaan, koska poikkeamismahdollisuudesta ei haluta tekijää, joka ruuhkauttaisi Maahanmuuttoviraston päätösharkinnan ja tekisi tyhjäksi asumisaikaedellytystä koskevan sääntelyn. Poikkeamisen kynnyksen on tarkoitus olla korkealla, ottaen huomioon opiskelijamaahanmuuton vapaaehtoisuuden ja mahdollisuuden viettää perhe-elämää Suomen ulkopuolella.

2) Ulkomaalaislain ja tutkija- ja opiskelijalain soveltaminen

Esityksessä ehdotetaan, että 1) kaikkien opiskelijoiden perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin ja oleskelulupiin sekä 2) toisen asteen opiskelijoiden oleskelulupahakemuksiin ja oleskelulupiin sovellettaisiin ulkomaalaislain yleisiä hakemuksen hylkäämis- ja oleskeluluvan peruuttamisperusteita ja osittain myös tutkija- ja opiskelijalain sääntelyä.

Sääntelyratkaisu antaisi viranomaisille paremmat mahdollisuudet puuttua väärinkäytöksiin, maahantulosäännösten kiertämiseen sekä tilanteisiin, joissa hakijan voidaan perustellusti arvioida joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muuten haavoittuvaan asemaan Suomessa. Ongelmana on ollut, ettei tutkija- ja opiskelijalain sääntely ole samalla tavalla kattavaa kuin ulkomaalaislain sääntely, ja käytännössä on ollut epäselvyyttä, miltä osin ulkomaalaislain sääntely on voinut soveltua tutkija- ja opiskelijalain tilanteisiin. Lisäksi tutkija- ja opiskelijadirektiivi säätää ainoastaan korkeakoulututkinto-opiskelijoista, jolloin muut opiskelijat ovat kansallisen sääntelyn varassa, ja direktiivissä ei säädetä muiden kuin tutkijoiden perheenjäsenistä, joten sääntelyn täsmentäminen olisi perusteltua opiskelijoiden perheenjäsenten osalta.

On huomattava, että perheenyhdistämisen asumisaikaedellytys tarkoittaa suoraan sitä, että opiskelijan ja tämän perheenjäsenten hakemukset tulevat eri aikaan ja siten erillään käsitteleväksi. Erityisesti ensimmäisen vuoden aikana lain voimaantulon jälkeen Maahanmuuttovirastolla olisi ennen lainvoimaantuloa tehtyjen hakemusten käsittelyyn paremmin aikaa, kun uusia hakemuksia ei tulisi vireille. Lain voimaantulon jälkeen vireille tulevien hakemuksen tutkinta-aika voisi olla enintään yhdeksän kuukautta nykyisen kolmen kuukauden sijaan. Sääntely ei kuitenkaan tarkoita, että käsittelyn on tarkoitus kestää yhdeksän kuukautta, vaan Maahanmuuttovirastolla on velvollisuus käsitellä hakemus ilman aiheetonta viivytystä jo yksin hallintolain perusteella. Lisäksi sääntelystä olisi todennäköisesti hyötyä siltä kannalta, kun perheenjäsen hakee oleskelulupaa Suomeen, perheenkokoajalla eli opiskelijalla olisi jo tällöin todennäköisesti suomalainen pankkitili, josta toimeentulon tarkastelu ja arviointi koko perhettä koskien on luotettavampaa kuin se tällä hetkellä on ulkomaisten toimeentuloon liittyvien asiakirjojen luotettavuuden selvittämisen osalta.

3) Riittävä kielitaito luvan myöntämisen edellytykseksi

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi säädetään opinnoissa vaadittava riittävä kielitaito. Kielitaidosta säädetään tutkija- ja opiskelijadirektiivin ((EU) 2016/801) 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Säännös mahdollistaa sen, että oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi voidaan säätää opinnoissa vaadittava riittävä kielitaito. Mainittu direktiivin alakohta on jäsenvaltioille vapaaehtoista sääntelyä, eikä sitä ole alun perin Suomessa pantu täytäntöön, kun direktiivin tarkoittama kansallinen lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2018, mutta siitä

voidaan nyt kansallisesti direktiivin mukaisesti säätää. Kielitaitoedellytyksestä säätäminen tarkoittaisi, että sitä sovelletaan kaikkiin opiskelijoihin.

Riittävästä kielitaidosta säätäminen ei muuta oppilaitosten ensisijaista tehtävää valita opiskelijansa ja arvioida tämän kielitaito. Säätämällä kielitaidosta erikseen oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi, tarkoituksena on puuttua selviin väärinkäytöstilanteisiin, joita on havaittu jonkin verran sekä ulkomaanedustustoissa että maahantulon yhteydessä rajalla. Ehdotuksella tavoitellaan puuttumista esimerkiksi tilanteisiin, joissa on esitetty vääriä selvityksiä opiskelijan kielitaidosta, joka on sittemmin osoittautunut olemattomaksi, ja myös tilanteisiin, joissa tarkoitus ei ole opiskelu Suomessa, vaan siirtyminen muualle EU-alueella.

4) Vaadittavasta toimeentuloedellytyksen tasosta säätäminen asetuksessa ja asetuksenantovaltuutuksesta säätäminen

Esitetään, että opiskelijan toimeentuloedellytyksen tasosta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella, eikä se enää perustuisi nykyisen tavoin Maahanmuuttoviraston ohjeistukseen. Tasoon ei tässä vaiheessa ehdoteta tehtävän muutosta, vaan se olisi sama 800 euroa kuukaudessa, kuten tasosta on kirjattu nytkin Maahanmuuttoviraston ohjeessa. Ehdotus lisää sääntelyn läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Opiskelijalla tulee olla riittävät varat omaa toimeentuloaan varten, jotta hänen ei voida olettaa joutuvan turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. Lisäksi, kun elokuun alusta on tullut voimaan täyskatteellisia lukuvuosimaksuja koskeva sääntely, on keskeistä, että opiskelijalla on erikseen varat toimeentuloaan varten ja lukuvuosimaksuja varten. Täyskatteelliset lukuvuosimaksut vaativat opiskelijoilta varojen osalta aiempaa enemmän, jolloin tässä vaiheessa ei ole perusteltua nostaa toimeentulolta edellytettävää tasoa. Tilannetta on kuitenkin syytä seurata.

Kuitenkin hallituksen esityksen valmistellut työryhmä, johon kuului edustajat useista ministeriöistä, katsoivat valmistelun päättyessä yksimielisesti, että 800 euron taso on riittämätön opiskelijan toimeentuloon Suomessa. On toki niin, että vuoden asumisaikaedellytys merkitsee, että perheellinen opiskelija oleskelee ensin yksin vuoden Suomessa, jolloin varat ovat yksin hänen omaan käyttöönsä. Siltikin nykypäivänä 800 euroa kuukaudessa toimeentuloa varten on vähän siihen nähden, miten toimeentuloa arvioidaan esimerkiksi toimeentulotukilainsäädännössä. Lakihankkeen työryhmä oli sitä mieltä, että opiskelijan toimeentulon tason tulisi olla vähintään 1 050 euroa kuukaudessa. Se olisi ollut tässä vaiheessa maltillisen korotuksen sisältävä summa siihen nähden, että Maahanmuuttovirasto nosti tason 800 euroon vain noin kaksi vuotta sitten.

Esityksen 800 euroa tarkoittaa muutosta siihen, että lain voimaantulon jälkeen opiskelijalla tulisi aina olla vähintään tuo summa osoittaa kuukautta kohden. Toisin kuin Maahanmuuttoviraston ohjeessa, jatkossa ei olisi mahdollista tehdä vähennyksiä esimerkiksi oppilaitoksen tarjoaman asumisen, ruokailun tms. tuen osalta. Toki Maahanmuuttoviraston käytössä on arvioida esimerkiksi valuuttamuutosten vaikutus, täyttyykö edellytys, ja lopulta kyseessä on suuntaa-antava arvio, jota lupaharkinnassa selvitetään.

On huomattava, että sitten kun opiskelijan perheenjäsen hakee oleskelulupaa, hänen toimeentuloedellytyksensä tasosta säädettäisiin sisäministeriön valmistelemassa valtioneuvoston asetuksessa (säädösvalmisteluhanke SM032:00/2025). Eli nyt tämän esityksen sisältö tältä osin on se, että se koskee vain opiskelijaa itseään, ei tämän perheenjäseniä.

Esitykseen sisältyvä asetuksenantovaltuutus tulorajan asettamiseksi on laadittu täsmälliseksi: summa koostuu toimeentulotukilain tarkoittamasta perusosasta ja opintotukilaissa (65/1994) säädettävästä opintotuen opintorahasta sen määräisenä kuin sen voi saada itsenäisesti asuva 18 vuotta täyttänyt opiskelija. Tulorajan tavoitteena on noudattaa toimeentuloedellytyksen logiikkaa eli suojata henkilöä toimeentulotuen tarpeeseen joutumiselta. Opiskelijoiden osalta säädettäisiin vain yhdestä toimeentuloedellytyksen tasosta, kuten on Maahanmuuttoviraston ohjeessa tehty. Tasoa sovellettaisiin opiskelijoihin riippumatta siitä, missä päin Suomea he opiskelevat ja asuvat ja millainen kustannusvaikutus siellä on. Näin ollen esimerkiksi suurten paikkakuntien ja pienten paikkakuntien väliset erot eivät sääntelyssä tule esille. Alueellisten kustannusvaikutusten erot korostuvat enemmän, kun kyse on perheen asumisesta.

Koska asetuksenantovaltuutuksesta säädettäisiin laissa, tarkoittaa se sitä, että jos opiskelijan toimeentuloedellytyksen taso haluttaisiin muuttaa enemmän kuin lakiehdotuksen 7 §:n 6 momentissa

säädettäisiin, tulisi lain säännöstä muuttaa, eikä valtioneuvoston asetuksen muuttaminen yksin riittäisi. Asetusta muutettaisiin ehdotuksen mukaan ainoastaan, jos toimeentuloedellytyksen taso muuttuisi kolmen vuoden aikana vähintään viisi prosenttia.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Erityisesti opiskelijoiden perheenyhdistämiseen liittyvän asumisaikavaatimuksen arvioidaan vähentävän sosiaaliturvamenojen määrää. Arvioiden mukaan valtiontaloudelle syntyy ensimmäisenä vuotena (kun opiskelijoiden uutta perheenyhdistämistä ei lähtökohtaisesti tapahdu) noin 11 miljoonan euron säästöt erityisesti yleistuen, asumistuen ja lapsilisien menoissa ja sitä seuraavina vuosina myös säästöjä, mutta vähenevästi (kun Suomeen hakeutuvien perheellisten opiskelijoiden määrä odotetusti vähenee). Samalla esitys keventää tilapäisesti myös kotoutumispalveluiden kuormitusta ja mahdollistaa palveluiden resurssien kohdentamisen tehokkaammin.

Jälkiarvioinnit

Koska opiskelijoiden toimintaympäristöön on viime vuosina tehty useita muutoksia, on tärkeää, tämän esityksen sekä muiden opiskelijoihin vaikuttaneiden muutosten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan kokonaisuutena myöhemmin. Esityksen mukaan tämä tapahtuisi kolmen vuoden kuluttua, jolloin myös ensimmäisen kerran tarkasteltaisiin mahdollista muutosta opiskelijan toimeentuloedellytyksen tasoon. Arvioinnissa tarkasteltaisiin muun muassa vaikutuksia opiskelijamääriin, opiskelijoiden toimeentuloon, opintojen etenemiseen, perheellisten opiskelijoiden määrään, kotoutumiseen, työllistymiseen sekä Suomen vetovoimaan kansainvälisenä opiskelumaana.

Liitteet ppt-esitys – OpiskelijaHE 161-2026 vp