



9.9.2025

Neuvotteleva virkamies Harri Sivula
Erityisasiantuntija Pekka Lindroos

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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 täytyessä 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 kielitaidon kanssa. Lisäksi vastaavat muutokset esitetään toteutettavaksi pitkään oleskelleen EU-lupa-ajan 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 oleskelevälle 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 täytyessä 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. Ehto täytyisi ansiotyössä, kun ansiotaso ylittäisi kokoaikatyön työssäoloehdon rajan, joka tällä hetkellä on 1430 euroa kuukaudessa. Yrittämisen kohdalla kyse olisi enemmän kokonaisharkinnasta. Työntekoon rinnastettaisiin myös tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan takia, samoin kuin apurahakausi. Yli kolme kuukautta jatkunut turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen katkaisisi työhistorian kertymisen ja käynnistäisi sen alusta.

Työhistorian lisäksi henkilöltä edellytettäisiin kielitaitoa, jonka taso eurooppalaisella kielitaitoasteikolla olisi B1. Taitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy arkielämässä. Tason voisi osoittaa yleisellä kielitutkinnolla tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. 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.

Ensinnäkin suomen tai ruotsin kielen taitoa ei vaadittaisi lainkaan 65-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta. Työhistorian osalta eläkeikäisiä koskisi poikkeus, joka mahdollistaisi sen, ettei se olisi kertynyt välittömästi ennen hakemusta, kunhan se olisi kertynyt välittömästi ennen eläkkeen alkamista.

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. Kyse olisi yksittäistapauksellisesta arviosta, joka voisi perustua esimerkiksi lääkärintodistukseen tai työkyvyttömyyseläkepäättökseen. Esteen täytyisi olla sellainen, ettei edellytyksen täyttämistä voitaisi pitkälläkään aikavälillä vaatia.

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 vuositulot. Luvan voisi saada, jos pystyisi viimeksi vahvistetusta verotuksesta osoittamaan tulot yhden vuoden ajalta. Tuloiksi luettaisiin kaikki tuloveron alaiset ansio- ja pääomatuloverot lukuun ottamatta veronalaisia sosiaalietuuksia. Tulot voisivat olla peräisin myös ulkomailta. Tuloveronalaisiin tuloihin ei lueta esimerkiksi perintöjä, lahjoja tai kilometrikorvauksia. Kyseessä ei saisi olla keinotekoinen järjestely tulorajan

täyttämiseksi, mitä arvioitaisiin tapauskohtaisesti, jos sellaisesta olisi viitteitä. Tuloraja sidottaisiin indeksiin.

- 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. Migri ei itse tutkisi tutkinnon vastaavuutta. Lisäedellytyksenä olisi hakuhetkeä edeltävä kahden vuoden työhistoria 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 tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. 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 määriteltävä, vaan pysyvää lupaa voisi hakea, kun tutkinto olisi suoritettu. Opiskelun olisi kuitenkin tapahduttava Suomessa oleskeluluvalla (eli 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. Erillistä tutkintoa tai kieliopintoja 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 määräaikaista lupia. Pysyvän luvan voisi siten saada jopa suoraan syntymän jälkeen Suomessa. Huoltaja määriteltäisiin kuten oleskelulupa-asioissa muutoinkin.

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, mutta edellyttää toimeentulo vaatimusta, joka jo nyt ilman poikkeuksia soveltuu. Lisäksi laista esitetään poistet-

tavaksi voimassa oleva A-luvan peruste pysyvän luvan myöntämisedellytyksenä. Vaatimus on nykytulkinnan valossa direktiivin vastainen ja lakia esitetään muutettavaksi vastaamaan Maahanmuuttoviraston suoraan direktiivin perusteella noudattamaa soveltamiskäytäntöä.

Kielitaitoedellytykseksi esitettäisiin tason B2 mukaista hyvää kielitaitoa. Taitotasossa on käytännössä kyse siitä, että henkilö selviytyy säännöllisessä kanssakäymisessä syntyperäisten kanssa. Tason voisi osoittaa yleisellä kielitutkinnolla tai valtionhallinnon kielitutkinnolla. Erillistä tutkintoa ei tältäkkään 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 kotoutumisvaatimuksensa 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. Nuhteettomuus

Voimassa olevaa vaatimusta kiristettäisiin niin, että ehdoton vankeusrangaistus katkaisee oleskeluajan kertymisen. Ajan kulumisen alkaisi alusta, kun rangaistus on suoritettu kokonaan, jos ulkomaalaisen oleskelu muutoin täyttäisi ajan kertymisen edellytykset. Tämä koskisi sekä pysyvää lupaa että pitkään oleskelleen lupaa.

5. Esityksen vaikutukset

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 määräaikaista lupia koskevien hakemusten määrä kasvaa erityisesti pidemmällä aikavälillä, koska jatkoluvan hakemisesta vapauttavan pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan saaminen vaikeutuu.

Kokonaisarviota esityksen vaikutuksista myönnettävien lupien määrään on tällä hetkellä vaikeaa tehdä, koska uusia vaatimuksia ei ole aiemmin sovellettu ja tutkimustieto esimerkiksi maahanmuuttajien kielitaidosta on huomattavan yleistasoista ja vajavaista verrattuna esitettyjen vaatimusten yksityiskohtaisuuteen. Työhistoriaa koskevien vaatimusten täyttämiseen vaikuttavat kiristettävien säännösten lisäksi voimakkaasti talouden suhdanteet ja esimerkiksi tämänhetkinen heikko työllisyystilanne.

Esitettävät muutokset ovat osin päällekkäisiä ja limittäisiä, mutta myös poikkeusmahdollisuudet laajoja. On silti selvää, että aiemman neljän vuoden oleskeluedellytyksen täyttäneiden joukossa on runsaasti henkilöitä, jotka eivät edes kuuden vuoden oleskeluaikavaatimuksen täytettyään kykene osoittamaan riittävää kielitaitoa tai työhistoriaa. Tämä vaikutus todennäköisesti riippuisi myös ulkomaalaisen taustasta ja oleskelulupa-perusteesta. Tämän vuoksi Suomessa oleskeluun myönnettävien pysyvien oleskelulupien määrä todennäköisesti ja ainakin aluksi vähenee huomattavasti, vaikka maahanmuuton määrä jatkaisi kasvuaan. Lisäksi esityksen tavoitteena olevien maahanmuuttajien työllistymisen ja kielitaidon parantumisen saavuttaminen vie aikaa. Kumpikaan ei tahtotilasta riippumatta ole välittömästi täytettävissä.

Ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista suurimmat kohdistuvat yleisen kielitutkintojärjestelmän kehittämiseen ja kapasiteetin kasvattamiseen. Myös tutkintojen tunnustami-

seen liittyvät säännökset edellyttävät kapasiteetin kasvattamista. Maahanmuuttoviraston kertaluontoiset kustannukset liittyvät tietojärjestelmäkehitykseen ja jatkuvat vaikutukset aiempaa monimutkaisemman ja sen vuoksi työllistävän lain säädännön soveltamiseen.

6. Eduskuntakäsittelyssä huomioon otettavaa

Hallituksen esityksessä laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2025 vp) ehdotettiin, että uuden 5 a §:n mukaista täyskieltoa ei sovellettaisi henkilöön, jolla olisi kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireilletulon hetkellä voimassa oleva pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa. Eduskunta oli hyväksynyt lakiehdotuksen 11.4.2025, mutta tasavallan presidentti ei ollut vielä vahvistanut lakia, kun pysyvää oleskelua koskeva hallituksen esitys annettiin. Kyseisessä laissa viitataan ulkomaalaislain 56 a §:ään, jonka numerointia ehdotetaan tässä muutettavaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on meneillään hanke, jossa on tarkoituksena antaa hallituksen esitys esitys kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamisesta (OKM001:00/2025). Hallituksen esityksen luonnos on ollut lausunnoilla 6.6. – 1.8.2025. Esityksen liitteenä olleessa luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi yleisistä kielitutkinnoista annetun asetuksen muuttamisesta viittomakieli olisi jatkossa mahdollista osoittaa yleisellä kielitutkinnolla. Kuten sisäministeriö on luonnoksesta lausunut, muutos olisi perusteltu ja tulisi todennäköisesti jatkossa selkiyttämään menettelyä myös sisäministeriön hallinnonalan osalta. Koska viittomakielen osakokeet kuitenkin olisivat erilaiset kuin muissa tilanteissa ja niitä olisi eri määrä (kolme neljän sijaan), ulkomaalaislakiin tulisi sisäministeriön käsityksen mukaan erikseen kirjata se, kuinka monta osakoetta vaadittaisiin ja mitkä yhdistelmät hyväksyttäisiin viittomakielen kohdalla. Nämä seikat tulisi huomioida eduskunnassa, jos hallituksen esitykset ovat yhtä aikaa eduskunnan käsittelyssä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään hanke, jossa tarkoituksena on antaa hallituksen esitys yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (STM035:00/2024). Hallituksen esityksen luonnos on ollut lausunnoilla 9.5. – 19.6.2025. Sisäministeriöltä ei pyydetty lausuntoa. Yleistuki korvaisi peruspäivärahan ja työmarkkinatuen ja niitä koskeva sääntely työttömyysturvalaissa (1290/2002) kumottaisiin. Ehdotetussa ulkomaalaislain 56 a §:n 4 viitattaisiin työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tarkoitetaan muun muassa edellä mainittuja tukia. Tämä tulisi huomioida eduskunnassa, jos hallituksen esitykset ovat yhtä aikaa eduskunnan käsittelyssä. Vähintään olisi varmistettava, että viittaus edelleen kohdistuisi kaikkiin tarvittaviin lakeihin ja tukimuotoihin.