



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta, hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Kirjallinen lausunto
11.9.2025

VN/13/2025-TEM-65 1/6

Viite: kirjallinen lausuntopyyntö hallintovaliokunnan kokoukseen 12.9.2025 asiassa HE 62/2025 vp

TEM; KIRJALLINEN ASiantuntijalausunto HAV:LLE ASIASSA HE 62/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja lausuu seuraavaa.

Hallituksen esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjauksia, joiden mukaan pysyvän oleskelun ehtoja tiukennetaan. Esityksen tavoitteena on pysyvän oleskelun edellytysten kautta kannustaa ulkomaalaisia kotoutumaan Suomeen ja varmistaa se, että pääsääntöisesti pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa myönnetäisiin ainoastaan sellaisille ulkomaalaisille, jotka ovat osoittaneet kotoutumista.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että kyseessä ovat uudentyyppiset edellytykset ulkomaalaisten pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi, koska aikaisemmin ei ole edellytetty todisteita työllistymisen ja kielen opimisen etenemisestä pysyvän oleskeluoikeuden ehtona. Keskeistä on ollut lähinnä maassa oleskeltu aika. Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa kotoutumisen mahdollisuuksia lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavaksi. Ulkomaalaislain muutokset ovat yksi keino kotoutumisen velvoittavuuden ja kannustavuuden lisäämiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluosassa tuodaan esiin nykyisen pysyvän oleskeluluvan ehtojen ongelmakohtina tilanteet, joissa henkilö voi saada pysyvän oleskeluoikeuden maassa pelkästään määräaikaisen oleskeluluvan perusteen jatkumisen perusteella, ilman että häneltä edellytettäisiin osoitusta kotoutumisen edistymisestä. Toisena korjaamista vaativana seikkana tuodaan esiin, ettei ehdoton vankeusrangaistus suoraan vaikuta oleskeluun vaadittavan oleskeluajan kertymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää näiden ongelmakohtien korjaamista tarpeellisena.

Tässä lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriön työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö kiinnittää huomiota erityisesti siihen, millä

tavoin esitetty pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristäminen vaikuttaisi maahanmuuttajien kotoutumiseen sekä Suomen vetovoimaisuuteen kansainvälisten osaajien kohdemaana.

Keskeinen sisältö

Hallituksen esityksen mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava asumisaika pidennettäisiin pääsääntöisesti neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvä lupa edellyttäisi kielitestillä todennettua riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa ja vähintään kahden vuoden työhistoriaa. Työhistorian on voinut rikkoa vain lyhytaikainen turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen.

Pysyvän oleskeluluvan voisi yhä saada erityisissä tilanteissa neljän vuoden oleskelun jälkeen täyttämällä yhden kolmesta vaihtoehtoisesta lisäedellytyksestä. Nämä ovat joko

- a) 40 000 euron vuositulot,
- b) Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa, tai
- c) erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Hallituksen esitykseen sisältyy erityinen pikaväylä Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai alemman yliopistotutkinnon suorittaneille. Hallituksen esitys helpottaisi näiden ryhmien mahdollisuutta saada pysyvä oleskelulupa, koska tähän perusteeseen ei liittyisi minikäänlaista asumisaikaedellytystä. Tutkintoedellytyksen lisäksi vaadittaisiin suomen tai ruotsin kielen kehittyvää kielitaitoa.

Kaikissa niissä tilanteissa, joissa edellytetään tietyn pituista työhistoriaa, rajoitetaan hyväksyttävä turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen enintään kolmeen kuukauteen kahden/ kolmen vuoden tarkastelujaksolla. Katkoksia työhistoriassa ei sallita myöskään ilman turvautumista edellä mainittuihin sosiaalietuuksiin muutoin kuin sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi. Työskentelyn tai yrittäjyyden pitäisi olla päätoimista.

Kotoutumista edistävät vaikutukset

Hallituksen esityksen perusteluosassa pysyvän oleskeluluvan saamisen tiukennusten mahdollisia vaikutuksia kotoutumiseen on arvioitu niukasti. On tyydytty oletamaan, että ne olisivat myönteisiä. Olemassa oleva tutkimuskirjallisuus antaakin suhteellisen vähän tietoa siitä, miten pysyvän oleskeluluvan saamisen asumisaikaedellytyksen tai muiden ehtojen tiukentaminen vaikuttaa kotoutumiseen tai työllisyysuriin. Pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole tutkimusta, mutta syyrialaisia pakolaisia Ruotsissa koskeneessa tutkimuksessa järjestelmämuutoksella pysyvistä tilapäisiin oleskelulupiin ko. ryhmälle havaittiin työtuloja lisäävää ja kouluttautumista vähentävää vaikutusta lyhyellä aikajänteellä.¹

¹ Jutvik & Robinson 2020 <https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/s40878-020-00203-3.pdf>

Lyhyellä aikajänteellä taloudellinen asema voi mahdollisesti osalla maahanmuuttajista parantua pysyvän oleskelun ehdollistamisen vaikutuksesta heidän pyrkiessään täyttämään esimerkiksi työssäolo- tai tuloedellytyksen. Tutkimukset antavat viitteitä, että lisääntyvä paine työllistyä tai saada tuloja oleskelun pysyvyyden turvaamiseksi voi samanaikaisesti hidastaa kieli- ja ammattitaidon kehittymistä, koska aikaa ei ole käytettäväksi kielen tai ammatin oppimiseen. Kieliopinnoilla on maahanmuuttajien työllisyyttä lisäävä vaikutus;² kielitaidon kehittyminen suorittavan tason tehtävissä kuten siivouksessa edellyttäisi taas tietoisia järjestelyjä työpaikalla.³ Heikoksi jäänyt kielitaito ja/tai ammatillisen osaamisen puute voi pidemmällä aikavälillä altistaa kyseiset henkilöt epävakaa työmarkkina-asemalle ja turvautumiselle sosiaaliturvaan.⁴

Tiivistäen voidaan todeta, että olemassa olevan tutkimustiedon perusteella on mahdollista, että pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentamisella on yleisesti kotoutumista edistäviä vaikutuksia. Vaikutusta ei tutkimustiedon perusteella voi kuitenkaan pitää yksiselitteisenä, vaan vaikutukset voivat olla myös neutraaleita tai jopa hidastavia. Myös vaikutukset eri kohderyhmiin ovat erilaisia, samoin lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset työllistymiseen, kielenoppimiseen tai sosiaalietuuksien käyttöön. Näitä potentiaalisesti kielteisiä vaikutuksia voivat puolestaan lieventää seuraavat hallitusohjelman ja budjettiriihen kirjaukset:

- Edistetään kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta joustavasti myös työpaikoilla.
- Mahdollistetaan koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla.
- Arvioidaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet (OPH) siten, että kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen joustavasti työhön tai yrittäjyyteen on mahdollista. Varmistetaan sujuvat työelämäpolut maahan muuttaneille.

Hallituksen esityksen mukaisten muutosten seurauksena kansainvälistä suojelua saaneiden pysyvät oleskeluluvat harvinaistuisivat. Perusteluosassa on tuotu esiin Maahanmuuttoviraston arviona, että noin 20–30 % kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä voisi täyttää pysyvän oleskeluluvan edellytykset kuuden vuoden asumisajan jälkeen. Kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneiden tulisi hakea uusia määräaikaista lupia toistuvasti. Tällöin olisi mahdollisuus, ettei kansainväliseen suojeluun perustuvaa lupaa enää myönnettäisi perusteiden mahdollisesti poistuttua. Joidenkin tutkimuslähteiden mukaan pidentyvällä epävarmuudella voi olla haitallisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajaryhmien mielenterveyteen ja kotoutumiseen⁵, jolloin muutoksella voisi olla myös kotoutumista ja hyvinvointia heikentäviä vaikutuksia.

² esim. Lochmann ym. 2018 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177135/1/dp11331.pdf>

³ Strömmer, M. 2017, <https://apples.journal.fi/article/view/97923>

⁴ ks. Norja, Brantsberg ym. 2017, <https://www.econstor.eu/handle/10419/161136> s.33: "Although rapid introduction to the labor market probably is of great value for many immigrants, our study also illuminates that finding a first job is not sufficient to ensure labor market participation over the long haul. These first jobs are apparently often short-lived, and in order to obtain a more solid foothold in the labor market, more adaptable human capital may be necessary, including a minimum level of education and command of the majority language."

⁵ Lind, Hansen & Khoury 2022 <https://www.mdpi.com/2076-0760/12/3/143>

Suomen veto- ja pitovoima kansainvälisille osaajille

Tie pysyvään oleskeluun on yksi tekijä, joka voi vaikuttaa kansainvälisten osaajien kohdemaan valintaan; tulevan oleskelun mahdollisuudet ovat esimerkiksi yksi indikaattori OECD:n osaajahoukutteluindeksissä⁶. Näin ollen pysyvän luvan edellytysten kiristymisen, etenkin kansalaisuuslakiin samanaikaisesti tehtävien kiristysten kanssa, voi yleisesti olettaa vähentävän Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten osaajien kohdemaana. Hallituksen esitykseen sisältyvät poikkeukset verrattuna kuuden vuoden asumisaikaa koskevaan pääsääntöön ovat omiaan lieventämään vaikutuksia työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien osalta, mutta osa tulijoista jäisi myös pääsäännön piiriin. On myös huomioitava, että samanaikaisesti hallitusohjelman mukaisesti on tehty lainsäädäntöön tarkennuksia työttömyyden vaikutuksesta työperusteiseen määräaikaiseen oleskelulupa (HE 179/2024 vp.).

Esitykseen sisältyvä poikkeus Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneille, eli mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa ilman erillistä asumisaikaedellytystä voi lisätä Suomen työmarkkinoiden houkuttelevuutta ja pitovoimaa kansainvälisten osaajien kannalta. Tällaista pikaväylää pysyvään oleskeluun ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä, vaan kaikkiin hakijoihin soveltuu yhtäläinen asumisaikaedellytys. Erityisen tärkeää poikkeuksen käytännön vaikuttavuuden kannalta on se, että edellytettävän kielitaidon voisi osoittaa korkeakoulussa suoritetuilla kieliopinnoilla. Tämä kannustaisi korkeakouluja tarjoamaan tarkoitukseen soveltuvia kieliopintokokonaisuuksia, millä olisi opiskelijoiden Suomeen työllistymistä edistävä vaikutus, sillä puutteet kotimaisten kielten osaamisessa on useissa selvityksissä tunnistettu merkittäväksi työllistymisen esteeksi. Pikaväylän piiriin kuuluvat hallituksen esityksessä ammattikorkeakoulujen osalta vain ylemmät tutkinnot, mikä ei ole perusteltu ratkaisu kansainvälisten opiskelijoiden työllistymisen edistämisen näkökulmasta. Ratkaisua olisikin syytä tarkastella osaavan työvoiman saatavuuden kannalta uudelleen, kun uudesta lainsäädännöstä on kerätty ensimmäiset vaikuttavuustiedot.

Erityisasiantuntijoiden ja Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon tai yliopistotutkinnon suorittaneiden mahdollisuudella vakiinnuttaa asumisensa Suomessa suhteellisen nopeasti voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus osaavan työvoiman saatavuudelle. Sen sijaan muiden työhön Suomeen tulleiden kuin erityisasiantuntijoiden osalta esitetyt muutokset saattava vaikeuttaa osaavan työvoima saatavuutta, ja 40 000 euron raja kaipaisi lisäperusteluja. Työn perusteella maahan tulleilla keskimääräiset tulot olivat neljä vuotta maahan saapumisen jälkeen keskimäärin vajaat 30 000 euroa.⁷ Tulonjakotilaston perusteella ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten ylimmän tulodesiilin mediaanitulot ovat 47 000 euroa vuodessa (2023), mistä voidaan päätellä, että korkeintaan 10 % kaikista ulkomailla syntyneistä ulkomaalaistaustaisista aikuisista ylittäisi 40 000 euron tulotason. Hallituksen esitykseen sisältyvät pysyvän oleskeluluvan kiristykset kohdentuisivat siten myös osaan työperusteisista maahanmuuttajista ja erityisesti työntekijän oleskelulla maahan tulleisiin.

⁶ <https://www.oecd.org/en/data/tools/talent-attractiveness-2023.html>

⁷ Pesola, Sarvimäki & Virkola 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa, s.21. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sukupuolivaikutukset

Hallituksen esityksen sisältämät muutokset pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin ovat vahvasti sukupuolispesifejä vaikutuksiltaan, koska ne vaikeuttaisivat erityisesti maahan muuttaneiden naisten mahdollisuuksia saada pysyvää oleskelulupaa. Esityksen mukaan tilapäinen poissaolo työelämästä vanhempainvapaan vuoksi laskettaisiin mukaan työhistoriaan, mikä on myönteistä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tämän myönteisen varauksen merkitystä vähentää valitettavasti se, että merkittävä osa maahan muuttaneista työssäkävivistä äideistä on määräaikaissa tai osa-aikaisissa työsuhteissa tai työelämän ulkopuolella, eikä monilla ole työpaikkaa, johon palata suoraan vanhempainvapaan jälkeen. Siten lapsia saaneiden naisten työuraan tulee helposti katkoksia. Maahanmuuttajaäitien asema työmarkkinoilla on epävakaaampi kuin miehillä, esimerkiksi osa-aikainen työ on yleisempää⁸ ja määräaikaaisuudet yleisiä. Naisten työllisyysaste paranee maahantulon jälkeen vuosi vuodelta, muttei saavuta 10 vuodessa samalla perusteella maahan tulleiden miesten tasoa.

Maahanmuutto sijoittuu elämänkaarella usein lisääntymisikään, jolloin lasten saamiseen liittyvät katkokset ja odotukset naisten perherooleja kohtaan heikentävät mahdollisuuksia osallistua intensiivisiin kielipointoihin ja päästä pysyvälle työuralle. Kahden vuoden jatkuvan päätoimisen työskentelyjakson saavuttamiseen voi useita lapsia saaneilla naisilla siten mennä helposti pidempään kuin kuusi vuotta. Myös 40 000 euron raja vapautukselle kielitaito- ja työssäolovaatimuksesta on sukupuolispesifi, koska tulot maahanmuuttajanaishilla ovat keskimäärin huomattavasti pienemmät kuin miehillä.⁹ Pääosa kyseistä tulorajamahdollisuutta perusteena pysyvälle oleskeluluvulle käyttävistä tullee olemaan miehiä. Hallitusohjelmakirjauksen Norjan kotihoidontuen mallista voidaan kuitenkin toteutuessaan arvioida vaikuttavan maahanmuuttajaäitien työmarkkina-asemaan ja kotoutumiseen myönteisesti ja helpottavan osaltaan välillisesti tämänkin hallituksen esityksen sukupuolispesifejä vaikutuksia.

Työssäolo- ja kielitaitovaatimukset voivat parhaimmillaan kannustaa siihen, että myös perheen äitien tarve päästä työelämään saisi lisäpontta. Lakimuutoksen toteutuessa, olisi syytä seurata syntykö tilanteita, joissa perheen muut jäsenet pystyisivät saamaan pysyvän oleskeluluvan, mutta perheen äidille se jäisi mahdottomaksi, sekä mitä vaikutuksia tällaisiin tilanteisiin liittyy sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Hallinnolliset vaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen mukaan määräaikaisten oleskelulupien hakemukset lisääntyisivät. Hallituksen esitys sisältää monimutkaista sääntelyä ja ehtoja, joiden todentaminen olisi hallintoviranomaista ja oikeusasteita nykyistä enemmän työllistävää. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää huolensa hallintoviranomaisen resurssien riittävydestä uusiin tehtäviin ja on tärkeää,

⁸ OECD 2024. The labour market integration of migrant mothers and fathers in the Nordic countries, supported by Nordic Council of Ministers. [the-labour-market-integration-of-migrant-mothers-and-fathers-in-the-nordic-countries.pdf](#)

⁹ Kototietokannan mukaan 5–9 vuotta maassa olleilla ulkomailla syntyneillä ulkomaalaistaustaisilla palkka- ja yrittäjätulon mediaani oli 26 648 e (miehillä 30 243 e ja naisilla 22 627, vuosi 2022).

että Maahanmuuttovirastolle turvataan lakimuutoksen yhteydessä riittävät henkilöstöresurssit.

Lisähenkilöstötarpeiden yhteensovittaminen valtion tuottavuusohjelmaan sisältyvien resurssileikkausten kanssa aiheuttaa riskejä Maahanmuuttoviraston kyvyille suoriutua lisääntyvistä tehtävistä. Osaavan työvoiman saatavuuden kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että uudet henkilöstötarpeet eivät hidastaisi tai vaikeuttaisi työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien käsittelyn ja jälkivalvonnan prosesseja. Opetushallituksen ylläpitämän yleisen kielitutkinnon kapasiteetin kasvattaminen vastaamaan uusien testattavien tarpeeseen lain suunniteltuun voimaantuloon mennessä on tuotu hallituksen esityksessä esiin nopean voimaantulon mahdollisena pullonkaulana. Järjestelmäkehittämiseen Maahanmuuttovirastossa ja Opetushallituksessa liittyvät suorat kulut on arvioitu olevan arviolta yli 8 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että hallituksen esitystä käsiteltäessä arvioitaisiin, missä suhteessa pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristämisestä saatavat valtiontalouden tai muut hyödyt ovat uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin.

Johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kielitaitoa ja tuloja koskevat uudenlaiset edellytykset pysyvälle oleskeluluvalla ovat hallitusohjelman mukaisia. On kohtuullista edellyttää, että maassa pysyvästi asuvilla olisi muun muassa kielitaitoon ja elannon ansaitsemiseen liittyvät edellytykset kokea itsensä osallisiksi yhteiskunnassa. Pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristyksellä Suomi siirtyisi pysyviä oleskelulupia tiukasti ehdollistavien maiden joukkoon.

Olisi tärkeää huolehtia hallituksen esitykseen sisältyvien muutosten vaikutusten tutkimisesta mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä tiedeyhteisön kanssa, jotta saataisiin osviittaa järjestelmän jatkokehittämiseksi.

Minna Säävälä
johtava asiantuntija