



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Lausunto
10.3.2025

VN/7059/2024

1/6

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 27.01.2025

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (PYSYVÄ OLESKELULUPA)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää yleisestä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta koskien pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä. Lausuntopyyntöä ei ollut osoitettu kotoutumisen edistämisen politiikasta vastaavalle työ- ja elinkeinoministeriölle, vaikka esitysluonnoksen julkilausuttuna tavoitteena on kotoutumisen edistäminen. Lisäksi esitysluonnoksella on välillisiä vaikutuksia työ- ja koulutusperusteiseen maahanmuuttoon.

Esitysluonnos toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tarkkoja kirjauksia, joiden mukaan pysyvän oleskeluluvan ehtoja pääosin kiristetään. Hallitusohjelman mukaan kiristämällä on tavoitteena kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että kyseessä ovat uudentyyppiset edellytykset ulkomaalaisten pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi, koska aikaisemmin ei ole edellytetty todisteita työllistymisen ja kielen oppimisen etenemisestä pysyvän oleskeluoikeuden ehtona, vaan keskeistä on ollut lähinnä maassa oleskeltu aika.

Tässä lausunnossa työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö kiinnittää huomiota erityisesti siihen, millä tavoin esitetty pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristäminen vaikuttaisi maahanmuuttajien kotoutumiseen sekä Suomen vetovoimaisuuteen kansainvälisten osaajien kohdemaana.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksen mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava asumisaika pidennettäisiin pääsääntöisesti neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvä lupa edellyttäisi

kielitestillä todennettua riittävää (Eurooppalaisen kielitaidon viitekehyyksen tasoa B1 vastaavaa) suomen tai ruotsin kielen taitoa ja vähintään kahden vuoden työhistoriaa ilman muuta kuin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen sekä nykyisestä tiukennettua nuhteettomuusedellytystä.

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 (Eurooppalaisen kielitaidon viitekehyyksen tasoa C1 vastaava) suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Esitysluonnoksessa on lisäksi erityinen pikaväylä Suomessa tutkinnon suorittaneille, joka merkitsee sen kohderyhmälle nykytilannetta helpompaa pääsyä pysyvään oleskelulupaun. Jos ulkomaalainen suorittaa Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopistossa alemman korkeakoulututkinnon, voisi hän saada pysyvän oleskeluluvan ilman tietyn pituista asumisaikaedellytystä. Lisäksi vaadittaisiin suomen tai ruotsin kielen kehittyvää kielitaitoa (vähintään 15 opintopisteen suorittaminen, Eurooppalaisen kielitaidon viitekehyyksen tasoa A2 vastavasti).

Kaikissa niissä tilanteissa, joissa edellytetään tietyn pituista työhistoriaa, edellytys sisältäisi vaatimuksen siitä, että se olisi kerrytetty niin, että mukana olisi yhteensä enintään kolme kuukautta katkoksia työhistoriassa tai turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotulotukeen. Työskentelyn tai yrittäjyyden pitäisi olla päätoimista.

Esitysluonnoksen 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 kotoutumisen edistymisen tai pyrkimyksen osoituksia. Toisena korjaamista vaativana seikkana tuodaan esiin, ettei ehdoton vankeusrangaistus suoraan vaikuta oleskeluun vaadittavan oleskeluajan kertymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää näiden ongelmakohtien korjaamista tarpeellisena.

Vaikutusten arvioinnista

PMI Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy lukuisia oleskelulupien ja kansalaistamisen edellytysten kiristyksiin liittyviä kirjauksia. Useiden kiritysten tavoitteena on edistää maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisesta sekä muuttaa pysyvä oleskelulupa tai kansalaisuus ennemmin palkkioksi onnistuneesta kotoutumisesta kuin kannustimeksi matkalla kohti syvempää osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Vaikutukset kotoutumisen edistämiseen

Esitettyjen uusien edellytysten vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen kuvata tarkemmin sitä, missä määrin niillä voidaan edistää kotoutumista kuten esitettyjen lakimuutosten tavoitteeksi mainitaan. Esitysluonnoksen perusteluosassa on varsin lyhyesti pyritty arvioimaan mahdollisia vaiku-

tuksia kotoutumiseen. Olemassa oleva tutkimuskirjallisuus antaa suhteellisen vähän tietoa siitä, miten pysyvän oleskeluluvan saamisen asu-misaikaedellytyksen tai muiden ehtojen lisääminen vaikuttaa kotoutumi- seen tai työllisyysuriin. Pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole tutkimusta, mutta tilapäisellä oleskeluluvalla havaittiin syyrialaisia pakolaisia Ruot- sissa koskeneessa tutkimuksessa työtuloja lisäävää ja kouluttautumista vähentävää vaikutusta lyhyellä aikajänteellä.¹

Lyhyellä aikajänteellä taloudellinen asema voisi mahdollisesti osalla maahanmuuttajista parantua pysyvän oleskelun ehdollistamisen vaiku- tuksesta heidän pyrkiessään täyttämään esimerkiksi työssäoloehdon, mutta samanaikaisesti kieli- ja ammattitaidon kehittyminen voisi hidastua. Kieliopinnoilla on maahanmuuttajien työllisyyttä lisäävä vaikutus;² kielitaidon kehittyminen suorittavan tason tehtävissä kuten siivouksessa ei tapahdu automaattisesti, vaan edellyttää tietoisia järjestelyjä työpai- kalla.³ Heikoksi jäänyt kielitaito ja/tai ammatillisen osaamisen puute voi pidemmän päälle altistaa kyseiset henkilöt epävakaaalle työmarkkina- asemalle ja turvautumiselle sosiaaliturvaan.⁴ Joidenkin tutkimuslähtei- den mukaan pidentyneellä epävarmuudella voi olla haitallisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajaryhmien mielenter- veyteen ja kotoutumiseen.⁵ Olemassa olevan tutkimustiedon perusteella ei voida vakuuttavasti sanoa, olisiko pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentamisella yleisesti kotoutumista edistäviä tai hidastavia vaikutuk- sia. Vaikutukset eri kohderyhmiin voivat erota, samoin lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee, että vaikutusten arviointia työperus- teisten muuttajien osalta olisi syytä täydentää. Yli 40 000 euroa vuo- dessa ansaitsevia esitetään olevan niin paljon, että kiristettävät vaati- mukset kohdistuisivat pääosin muihin kuin työtä tekeviin maahanmuutta- jaryhmiin. Tulonjakotilaston perusteella ulkomailla syntyneiden ulkoma- laistaustaisten ylimmän tulodesiilin mediaanitulot ovat 47 000 euroa vuo- dessa (2023), mistä voidaan päätellä, että korkeintaan 10 % kaikista ul- komailla syntyneistä ulkomaalaistaustaisista aikuisista ylittäisi 40 000 euron tulotason. Työn perusteella maahan tulleilla keskimääräiset tulot olivat neljä vuotta maahan saapumisen jälkeen keskimäärin vajaat 30 000 euroa.⁶ Esitysluonnokseen sisältyvät pysyvän oleskeluluvan ki- ristyksen kohdentuisivat siten myös osaan työperusteisista maahanmuut- tajista ja erityisesti työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleisiin.

Vaikutuksissa yksilön asemaan olisi syytä täydentää arviota siitä, mitkä ulkomaalaisryhmät jäisivät näillä esitetyillä muutoksilla pitkäaikaisesti

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

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 & Houry 2022 <https://www.mdpi.com/2076-0760/12/3/143>

⁶ 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

määräaikaisen oleskeluluvan varaan sekä arvioida, mitä vaikutuksia tällä olisi näiden ryhmien kotoutumiselle ja hyvinvoinnille.

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 osaajahoukutteluindeksissä⁷. Näin ollen pysyvän luvan edellytysten kiristymisen, etenkin kansalaisuuslakiin samanaikaisesti tehtävien kiristysten kanssa, voi yleisesti olettaa pikemminkin vähentävän kuin lisäävän Suomen houkuttelevuutta kohdemaana. Esitysluonnokseen sisältyvät poikkeukset verrattuna kuuden vuoden asumisaikaa koskevaan pääsääntöön ovat omiaan lieventämään vaikutuksia työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien osalta, mutta osa tulijoista jäisi myös pääsääntöön piiriin. Edellä kuvatusti näitä vaikutuksia olisi hyvä pyrkiä esityksessä tarkentamaan sekä pääsääntöön että poikkeusten osalta. On myös huomioitava, että samanaikaisesti tehdään hallitusohjelman mukaisesti lainsäädäntöön tarkennuksia työttömyyden vaikutuksesta työperusteiseen määräaikaiseen oleskelulupa- paan (HE 179/2024 vp.).

Esitykseen sisältyvän poikkeuksen Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneille, eli mahdollisuuden saada pysyvä oleskelulupa ilman erillistä asumisaikaedellytystä voidaan arvioida lisäävän Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa. 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 esitysluonnoksessa 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.

Sukupuolivaikutukset

Esitysluonnoksen sisältämät muutokset pysyvän oleskeluluvan saamiseen ovat voimakkaasti sukupuolispesifejä vaikutuksiltaan, koska ne vaikeuttaisivat erityisesti maahan muuttaneiden naisten mahdollisuuksia saada pysyvää oleskelulupaa. Esitysluonnoksessa mainitaan, että naisten asemaan vaikuttaisi positiivisesti se, että tilapäinen poissaolo työelämästä vanhempainvapaan vuoksi laskettaisiin mukaan työhistoriaan. Tämän myönteisen varauman merkitystä vähentää kuitenkin se, että merkittävä osa maahan muuttaneista työssäkäyvistä äideistä on määräaikaissa työsuhteissa tai työelämän ulkopuolella, eikä monilla ole työpaikkaa, johon palata suoraan vanhempainvapaan jälkeen. Siten lapsia

⁷ <https://www.oecd.org/en/data/tools/talent-attractiveness-2023.html>

saaneiden naisten työuraan tulee helposti katkoksia. Maahanmuuttajaäitien asema työmarkkinoilla on epävakaampi kuin miehillä, esimerkiksi osa-aikainen työ on yleisempää⁸ ja määräaikaisuudet yleisiä.

Maahanmuutto sijoittuu elämänkaarella lisääntymisikään, jolloin lasten saamiseen liittyvät katkokset ja vaateet erityisesti naisia kohtaan heikentävät pitkäjänteisiä mahdollisuuksia osallistua kieliopintoihin ja päästä pysyväälle työuralle. Kahden vuoden jatkuvan päätoimisen työskentelyjakson saavuttamiseen voi useita lapsia saaneilla naisilla siten mennä helposti pidempään kuin kuusi vuotta. Lisäksi 40 000 euron raja vapautukselle kielitaito- ja työssäolovaatimuksesta on sukupuolispesifi, koska tulot maahanmuuttajanaisilla ovat keskimäärin huomattavasti pienemmät kuin miehillä.⁹ Samalla hallitusohjelmakirjauksen Norjan kotihoidontuen mallista voidaan toteutuessaan arvioida vaikuttavan maahanmuuttajaäitien työmarkkina-asemaan myönteisesti.

Esitysluonnokseen sisältyvä tavoite edistää kotoutumista, mukaan lukien maahanmuuttajaäitien työelämään siirtymistä, on kannatettava. Vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä tuoda esiin, että esitysluonnoksen mukaisen järjestelmän käyttöönotto johtaisi tilanteisiin, joissa muilla perheenjäsenillä voisi olla mahdollisuus pysyvään oleskelulupaan samaan aikaan kun perheen äidillä ei olisi mahdollisuutta saada sitä.

Päätoiminen työskentelyjakso

Kuuden vuoden asumisajan jälkeen pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olisi riittävän kielitaidon lisäksi kahden viimeisen vuoden päätoiminen työskentelyjakso. Esitysluonnoksen perustelutekstissä (s:lla 81-82 säännöskohtaisissa perusteluissa 56 §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen*) päätoimisuuden ehtoja palkansaajalle on kuvattu vaikeaselkoisesti. On epäselvää, perustuisiko päätoimisuus tiettyyn tuloajaan vai tiettyyn viikkotuntimäärään, vai mahdollisesti johonkin näiden kombinaatioon. Lisäksi olisi toivottavaa, ettei työsopimuslain mahdollistama työntekijän osittainen hoitovapaa vähentäisi hyväksi luettavaa työskentelyjaksoa.

Hallinnolliset vaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen mukaan oleskelulupien käsittely monimutkaistuisi ja määräaikaisten oleskelulupien hakemukset lisääntyisivät. Hallituksen esitystä koskeva luonnos sisältää monimutkaista sääntelyä ja ehtoja, joiden todentaminen olisi hallintoviranomaista nykyistä enemmän työllistävää. Luonnoksen mukaan on erittäin tärkeää, että Maahanmuuttovirastolle turvataan riittävät henkilöstöresurssit. Myös työ- ja elinkeinoministeriö esittää huolensa hallintoviranomaisen resurssien riittävyydestä uusiin tehtäviin. Näiden lisätehtävien edellyttämiä henkilötyöresursseja Maahanmuuttovirastolle ei ole arvioitu, vaan esiin on tuotu ainoastaan järjestelmäkehittämisen vaatimat kertaluontoiset kulut sekä aikataulu. Siten esitysluonnos ei mahdollista muutosten aiheuttamien lisäkustannusten tai hallinnollisten henkilötyöresurssien kokonaisarviointia.

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).

Lisähenkilöstötarpeiden yhteensovittaminen valtion tuottavuusohjelmaan sisältyvien resurssileikkausten kanssa aiheuttaa riskejä Maahanmuuttoviraston kyvyille suoritua lisääntyvistä tehtävistä. 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 saattaa aiheuttaa haasteita. Järjestelmäkehittämiseen Maahanmuuttovirastossa ja Opetushallituksessa liittyvät suorat kulut on siirtymävaiheessa arvioitu olevan yhteensä vähintään 7,6 milj. euroa. Olisikin syytä arvioida tarkemmin, missä suhteessa pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristämisestä saatavat valtiontalouden tai muut hyödyt ovat uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin.

Yksittäinen korjaus

Sivulla 34 on kuvattu kotoutumissuunnitelman laadintaa. Kyseistä leipäkappaletta tulisi korjata, koska 1.1.2025 voimaan tulleeseen kotoutumislakiin hyväksyttiin joulukuussa 2024 muutos (30.12.2024/1100; HE 192/2024 vp), jossa poistettiin monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä monialainen kotoutumissuunnitelma.

Johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kielitaitoa ja tuloja koskevat uudenlaiset edellytykset pysyvälle oleskeluluvalla ovat hallitusohjelman mukaisia. Pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristyksellä Suomi siirtyisi pysyviä oleskelulupia tiukasti ehdollistavien maiden joukkoon.

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi kaipaa tarkennuksia, koska se ei anna nykyisellään selvää kuvaa siitä, mitkä vaikutukset olisivat eri maahanmuuttajaryhmille ja kuinka suuria olisivat muutosten täytäntöönpanon julkiset kustannukset ja toisaalta hyödyt. Myös sukupuolivaikutuksia voisi tarkastella tarkemmin. Oleskeluluvan määräaikaisuuden tai pysyvyyden vaikutuksista kotoutumiseen tai työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien muuttohalukkuuteen on maailmalta niukasti tutkimustietoa. Siten olisi tärkeää huolehtia kyseisten muutosten vaikutusten tutkimisesta mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä tiedeyhteisön kanssa.

Anna Bruun
neuvotteleva virkamies, yksikön päällikön sijaisena

Minna Säävälä
johtava asiantuntija

VN/7059/2024-TEM-66

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: