



Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta. Sisäministeriö lausuu asiasta seuraavasti:

Yleistä

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua, että työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien sääntelytason haavoittuvuuksista tehdyn selvityksen seurauksena ehdotetaan keinoja, joilla kolmansista maista tulevien opiskelijoiden ja heidän perheenjäsentensä osalta voidaan ehkäistä hyväksikäyttöä, ihmiskauppaa, haavoittuvaan asemaan joutumista (mm. toimeentulon haasteet) ja väärinkäytöksiä sekä mahdollisia turvallisuusuhkia. Esitetyt muutokset mahdollistavat myös puuttumisen maahantulosäännösten kiertämiseen entistä tehokkaammin.

Toimeentulon euromäärät asetuksella

Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttoviraston ohjeistukseen perustuvasta opiskelijan toimeentulon tasosta eli euromäärästä säädettäisiin jatkossa asetuksella. Laissa säädettäisiin asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla asetuksella säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevasta turvaton toimeentulon euromäärästä. Sisäministeriö nostaa esiin, että edellytys, jota Maahanmuuttovirasto oleskelulupaa myöntäessään arvioi, on opiskelija- ja tutkijalain (719/2018) 7 §:n 4 momentin mukaan ja ulkomaalaislain 39 §:n viitaten, että "ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen". (HE:ssä 79/2026 vp ehdotettu 7 §:n 4 momentti: "toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos kolmannen maan kansalaisella on riittävät varat toimeentuloaan varten siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tarpeeseen"). Asetuksella annettavat euromäärät ovat siten väline arvioida kyseisen edellytyksen täyttymistä.

Ehdotetun 7 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että euromäärä kuukaudessa määritetään laskemalla toimeentulotukilain perusteella säädetyt toimeentulotuen tarpeellisen suuruisen asumismenojen määrästä annetun valtioneuvoston asetuksen (144/2024) liitteessä säädettyjen asumismenojen hyväksyttävien kuntakohtaisten enimmäisrajojen mediaaniarvo korkeakoulujen toimipaikkoja ja yksin asuvaa koskevasti ja opintotukilaissa (65/1994) säädetty itsenäisesti asuvan 18 vuotta täyttäneen opiskelijan opintotuen opintorahan määrä. Sisäministeriö nostaa esiin, että momentissa ehdotettujen sinänsä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritettyjen muuttujien perusteella laskettava euromäärä olisi esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan 800 euroa kuukaudessa. Tämä vastaisi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

nykytilaa. Opiskelijan toimeentulotaso on nykyäänkin määritelty yleisiä toimeentulotasoja merkittävästi alemmaksi. Tässä yhteydessä sisäministeriö nostaa esiin huolensa asiasta ja viittaa nyt ehdotettavien lakimuutosten taustalla olevaan haavoittuvuus selvitykseen, jonka työryhmän loppuraportin mukaan keskeinen havainto on, että kansainvälisten opiskelijoiden toimeentulo-ongelmat ovat todellinen ja kasvava ilmiö. Tämä havainto jaettiin myös lakimuutosta valmistelleessa työryhmässä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on huolestuttavaa, että nyt valmisteltavalla lakimuutoksella turvaton toimeentulon euromäärä ankkuroidaan lailla tasolle, jolla haavoittuvuus selvityksen ja työryhmän laajan yksimielisyyden mukaan opiskelijat eivät tosiasiasa tule Suomessa toimeen. Euromäärä tai täsmällisemmin todettuna asetuksen anto valtuuteen valitut muuttajat (asumismenojen hyväksyttävät kunta-kohtaisten enimmäisrajojen mediaani sekä opintotuki), joihin euromäärä pohjautuu, vaikuttavat olevan ristiriidassa niiden taustalla olevan toimeentulo edellytyksen kanssa, koska kyseisiin muuttajiin perustuvalla euromäärällä opiskelijoilla on selvitetysti haasteita tulla toimeen.

Sisäministeriössä on valmisteilla lainsäädäntöhanke SM032:00/2025, jossa perheenjäsenten toimeentuloon vaadittavasta euromäärästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Kyse on siis vastaavanlaisen asetuksen anto valtuuden valmistele misestä eri kohderyhmälle. Sisäministeriössä valmisteltava asetusmuutos kattaisi oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien perheenjäsenet, kun he hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Asetus kattaisi siis myös opiskelijoiden perheenjäsenet ja yhdessä tässä esityksessä ehdotettavan asetuksen kanssa muodostaisi sen kokonaisuuden, johon opiskelijan ja tämän perheen toimeentulo edellytyksen täyttymisen arviointi perustuisi. Tämän vuoksi, mutta myös maahanmuuttolainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi olisi tärkeää, että sääntelyratkaisut vastaavat toisiaan siltä osin, kun ei tunnisteta perustetta säätää eri tavoin. Sisäministeriö esittää harkittavaksi, että turvaton toimeentulon euromäärät perustuisivat kummassakin hankkeessa asumismenojen hyväksyttävien kuntakohtaisten enimmäisrajojen lisäksi nimenomaan toimeentulotuen perusosaan. Näin saatavaan euromäärään (noin 1200 e/kk) olisi perusteltua tehdä tiettyjä tarkistuksia opiskelijoiden osalta, koska he saavat erilaisia opiskelija etuuksia. Näillä muuttujilla vaadittava euromäärä muodostuisi kuitenkin 800 euroa korkeammaksi, mitä sisäministeriö pitäisi erittäin perusteltuna opiskelijoiden toimeentulo-ongelmiin puuttumiseksi.

Euromäärien luonteesta toimeentulo edellytyksen arvioinnin välineenä edellä sanottu huomioiden sisäministeriö esittää harkittavaksi, että asetusluonnoksen 1 §:n sanamuotoa tulisi asetusta annettaessa vielä tarkistaa niin, että se ei vaikuttaisi muodostavan omaa erillistä edellytystä. Sanamuoto vaikuttaisi tällä hetkellä ehdottomammalta kuin mitä toimeentulo edellytys itsessään tuntuisi mahdollistavan. Sisäministeriö esittää harkittavaksi, että muotoilu voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

”Kun on kyse opiskelijan oleskeluluvasta, niin opiskelija- ja tutkijalain 7 §:n 4 momentissa säädetyn turvaton toimeentulon täyttämisen arvioimiseen käytettävä 5 momentissa säädetty euromäärä nettona kuukaudessa on xxxx euroa.”

Ulkomaalaislain säännösten soveltaminen perheenjäseniin

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijoiden perheenjäsenten ja toisen asteen opiskelijoiden hakemuksiin ja oleskeluluvan peruuttamiseen sovellettaisiin hakemuksen hylkäämisen, oleskeluluvan peruuttamisen ja uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämisen osalta soveltuvin osin sekä ulkomaalaislain että tutkija- ja opiskelijalain sääntelyä, nykyisen tutkija- ja opiskelijalain mukaisen erityissääntelyn sijasta. Ehdotuksessa määriteltäisiin yllä mainittujen hakijoiden osalta selkeästi sovellettavat lainkohdat oleskelulupahakemuksen hylkäämis- ja oleskeluluvan peruuttamisedellytysten osalta.

Lainmuutoksen myötä toisen asteen opiskelijoiden ja kaikkien opiskelijoiden perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin sovellettaisiin ulkomaalaislain epäämisperusteita, jotka kattavat paremmin erilaiset maahantulon kiertämis tilanteet sekä muut väärinkäytöstilanteet, joissa hakija on esimerkiksi antanut virheellistä tietoa tai esittänyt väärennettyjä asiakirjoja. Samoin lainmuutoksen myötä voitaisiin nykyistä tehokkaammin havaita ja arvioida, joutuisiko hakija – esimerkiksi alaikäinen toisen asteen oppilaitokseen hyväksytty – haavoittuvaan asemaan Suomessa, ja tarvittaessa jättää oleskelulupa myöntämättä sen vuoksi.

Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä ehdotuksen tavoitteena olevaa parempaa mahdollisuutta puuttua erilaisiin väärinkäytöksiin, jotka ovat voineet jäädä nyt voimassa olevan lainsäädännön aikana katveeseen epäselvien ja jossain määrin tulkinnanvaraisten säännösten vuoksi.

Sisäministeriö pitää tärkeänä tavoitetta selkeyttää perheenjäsenten oleskelulupaa koskevaa sääntelyä ja erityisesti sitä, missä tilanteissa perheenjäseniin sovelletaan ulkomaalaislakia ja missä tilanteissa nyt käsiteltävää lakia. Tavoitteena on, että perheenjäsenen oleskeluluvan myöntäminen tapahtuisi nyt käsiteltävän lain nojalla mutta valtaosa sekä luvan myöntämisen edellytyksistä, että menettelyllisistä edellytyksistä tulisi ulkomaalaislaista. Ehdotettavan 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan opiskelijan perheenjäsenen hakemukseen ja oleskeluluvan peruuttamiseen sovelletaan tämän lain 16 §:ää ja 28 §:n 2 momenttia sekä ulkomaalaislakia. Tässä yhteydessä sisäministeriö nostaa kuitenkin

esiin, että perheenjäsenet eivät näy lain soveltamisalassa laisinkaan (2 §) ja myös 3 §:n 1 momentin ja nyt ehdotettavan 2 momentin 1 kohdan suhde jää perheenjäsenen osalta epäselväksi. Lisäksi sisäministeriö nostaa esiin että, jos lähtökohtana on ulkomaalaislain soveltaminen jollei tässä laissa toisin säädetä, jää epäselväksi, miksi esimerkiksi 16 §:n 4 ja 5 kohdissa viitataan ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten soveltamiseen.

Kielitaitoedellytys

Esitysluonnoksen mukaan opiskelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi lisättäisiin, että opiskelija esittää, että hänellä on opinnoissa vaadittava riittävä kielitaito. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on itsessään kannatettavaa, että riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen on jatkossa itsenäinen opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen edellytys. Tämä muutos mahdollistaisi maahantulotarkastuksessa havaitun kielitaidon puutteen käyttämisen perusteena oleskeluluvan peruuttamista koskevan esityksen tekemisessä Maahanmuuttovirastolle. Maahantulotarkastuksen osalta sisäministeriö nostaa esiin, että suunnitellut muutokset eivät sellaisenaan vaikuta kolmannen maan kansalaisen maahantulotarkastuksen sisältöön, maahantuloedellytyksiin tai maahanpääsyn epäämisen perusteisiin, sillä näistä on säädetty Schengenin rajasäännöstössä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä). Myös oleskeluluvalla matkustavan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estäminen kuuluu ulkomaalaislain viimeisimpien muutosten (HE 51/2026 vp) myötä pääsyn epäämisen soveltamisalaan.

Sisäministeriö nostaa esiin, että rajatarkastusviranomainen voi muutosten myötä jatkossa arvioida kielitaitoa oleskeluluvalla maahan saapuvan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan peruuttamisharkintaan liittyen. Mikäli kielitaitovaatimus ei täyty, rajatarkastusviranomainen voi esittää Maahanmuuttovirastolle oleskeluluvan peruuttamista, sillä ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa. Peruuttamisesityksen johdosta rajatarkastusviranomainen voi ottaa ulkomaalaisen oleskeluluvan tilapäisesti haltuun. Rajatarkastusviranomainen voi myös evätä ulkomaalaisen maahanpääsyn sillä perusteella, ettei hänellä ole hallussaan pitkäaikaiseen oleskeluun tarvittavaa voimassa olevaa oleskelulupaa tai ettei hän kykene näyttämään toteen suunnitellun oleskelun tarkoitusta ja edellytyksiä.

Sisäministeriö nostaa esiin, että rajatarkastusviranomaisen rooli kielitaitovaatimuksen valvonnassa on peruuttamisharkintaan saattamisessa, joka tapahtuu ulkorajalla tapahtuvan maahantulon yhteydessä luvan myöntämisen jälkeen, ja ennakollinen luvan myöntämisedellytysten valvonta tapahtuu lupaprosessissa muiden tahojen, kuten Maahanmuuttoviraston ja edustustojen, toimesta.

Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että esityksessä ei ole täsmennetty sitä, miten tai minkälaisella selvityksellä kielitaito tulisi osoittaa. Pykälä on muotoiltu enemmänkin selvittämisvelvollisuuden eikä niinkään aineellisen edellytyksen muotoon, vaikka tarkoitus lienee, että kyse ei voi olla pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta vaan asiaa tulee arvioida myös sisällön puolesta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kuitenkin ”lupamenettelyssä Maahanmuuttovirasto tarkistaisi, että hakija on kielitaidon ilmoittanut ja liittänyt sen osalta selvityksen, mutta viraston ei olisi tarpeen tutkia selvitystä tarkemmin, ellei riittävää kielitaidon tasoa ole syytä epäillä”. Sisäministeriö esittää harkittavaksi, että tältä osin asiantilaa selkeytettäisiin vielä itse pykälään.

Käytännössä kyse lienee siitä, että kielitaitoa koskevasta edellytyksestä säätäminen mahdollistaisi viranomaisille, sisäministeriön hallinnonalalla Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle, keinon puuttua erityisesti väärinkäytöstilanteisiin joko käännettämällä henkilö (Ukl 148 §: henkilö ei täytä [...] maahantulon edellytyksiä) tai peruuttamalla jo myönnetty oleskelulupa (Ukl 58 §: määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa). Sisäministeriö pitää tavoitetta puuttua puutteellisen kielitaidon aiheuttamiin tilanteisiin ja aivan erityisesti mahdollisiin väärinkäytöksiin erittäin tärkeänä ja tavoiteltavana. Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että jos kyse on enemmänkin selvitysvelvollisuudesta, ei oleskeluluvan peruuttaminen sillä perusteella, että hakija on itse arvoinut oman kielitaitonsa väärin, vaikuta perustellulta, jos selvitys on lakiehdotuksen nyt edellyttämällä tavalla kuitenkin annettu. Tässä yhteydessä sisäministeriö nostaa esiin hakijoiden oikeusturvan ja painottaa, että oleskelulupaa hakkevien hakijoiden osalta kielitaidon tarkastelun tulisi tapahtua riittävässä määrin oleskelulupaharkinnassa eikä vasta maahan saavuttaessa taikka sen jälkeen. Tämä on erityisen tärkeää heikomman kielitaidon omaavien mutta vilpittömässä mielessä oleskelulupaa hakeneiden ja sellaisen jo saaneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden näkökulmasta.

Asumisaikaedellytys

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijan perheenjäsenelle asetettaisiin yhden vuoden asumisaika. Tämä tarkoittaisi, että oleskeluluvan myöntäminen opiskelijan perheenjäsenelle edellyttäisi, että

perheen kokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään vuoden, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään. Esitystä valmistelleessa työryhmässä tunnistetusti asumisajasta poikettaisiin opiskelijalle Suomessa syntyvän lapsen osalta. Lisäksi esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Esityksessä on todettu, että poikkeamisen kynnys olisi korkealla, eikä poikkeamisen perusteena siten tulisi kyseeseen olosuhteet, jotka ovat olleet opiskelijan ennakoitavissa. Poikkeamista koskevassa harkinnassa huomioitaisiin perheen mahdollisuus viettää perhe-elämää muualla kuin Suomessa.

Sisäministeriö nostaa esiin, että hallituksen esityksessä ei avata lainkaan minkälaisesta tilanteesta em. poikkeamisperusteissa voisi olla kyse ja tällaisia ei ole tunnistettu myöskään työryhmätyöskentelyssä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että mikäli lapsen etuun tai poikkeuksellisen painavaan syyhyn perustuva poikkeamisperuste asetetaan, sille tunnistetaan jonkinlaiset perusteet tai esimerkit. Lisäksi sisäministeriö nostaa esiin, että opiskelijaperheiden osalta tilanne on erilainen kuin kansainvälistä suojelua saavien perheiden osalta, joiden perhe-elämän suoja herkemmin puoltaa perhe-elämän viettämistä juuri Suomessa. Kansainvälistä suojelua saavien osalta kyseisen poikkeusperusteen soveltamista on esitysluonnoksessa kuitenkin rajattu varsin kapeaksi erilaisin esimerkein (HE 11/2025 vp). Sisäministeriön näkemyksen mukaan jää vähintään tulkinnanvaraiseksi, johtaisiko nyt ehdotettava poikkeussääntelykokonaisuus opiskelijoiden perheenjäsenten osalta mahdollisesti jopa suotuisampaan tulkintaan, jota ei voi pitää perusteltuna.

Lisäksi sisäministeriö nostaa esiin, että poikkeamisperusteiden olemassaolo tarkoittaisi käytännössä sitä, että jo ennen vuoden määräaikaa jätetyt perheshakemukset tulisi tutkia mahdollisten poikkeamisperusteiden tunnistamiseksi. Jos poikkeamisperustetta ei tunnistettaisi, hakemukseen olisi ilmeisesti tehtävä kielteinen päätös. Perheenjäsenen tulisi vuoden asumisajan täytyttyä hakea oleskelulupaa uudestaan. Maahanmuuttovirastolle aiheutuva poikkeamisperusteeseen liittyvä hallinnollinen taakka huomioiden sisäministeriö esittää harkittavaksi, että edellä mainittua poikkeamisperusteita arvioitaisiin vielä uudestaan.

Kansliapäällikkö

Matti Sarasmaa

Asiantuntija

Ella Stenroos

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/1230/2026-SM-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: