

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti ehdotetaan, että pysyvän oleskelun edellytyksiä tiukennetaan. Tavoitteena on kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava yhtäjaksoinen oleskelu ehdotetaan nostettavaksi normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi pääsääntöisesti saada hakija, jolla on tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria.

Pysyvän oleskeluluvan voisi yhä saada neljän vuoden oleskelun jälkeen täyttämällä yhden kolmesta vaihtoehtoisesta lisäedellytyksestä. Nämä ovat 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa sekä erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Kaikissa tilanteissa tietyn pituinen työhistoria sisältäisi myös vaatimuksen siitä, että se olisi kerrytetty niin, että mukana olisi yhteensä enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen.

Pysyvän oleskeluluvan voisi saada myös suorittamalla Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopistossa alemman korkeakoulututkinnon. Tällöin oleskelulupa ei liittyisi vaatimusta tietyn pituisesta oleskelusta, vaan se riippuisi siitä, kuinka nopeasti ulkomaalainen olisi suorittanut sanotun tutkinnon. Lisäksi vaadittaisiin vähintään kehittyvää suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotetaan myös, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin lisätään pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia koskevan direktiivin sallimat kotoutumisedellytykset kansallista pysyvää oleskelulupaa vastaavasti. Käytännössä kyse olisi suomen tai ruotsin kielen taidon edellyttämisestä.

Lisäksi pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan rikosesteitä ehdotetaan tiukennettavaksi säätämällä ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskentaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Kotoutuminen	6
2.2 Pysyvän oleskelun kannalta keskeiset ulkomaalaislain pykälät	7
2.2.1 Yleistä	7
2.2.2 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset	8
2.2.3 Jatkuvaan oleskelulupaan oikeuttavat tilanteet	10
2.2.4 Määräaikaisten oleskelulupien pituuksista	12
2.2.5 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan esteet	14
2.2.6 Pysyvään ja pitkään oleskelleen oleskelulupaan soveltuvat yleiset säännökset	15
2.2.7 Pysyvä oleskelulupa ja pitkään oleskelleen oleskelulupa oleskelulupatyyppeinä	21
2.2.8 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen	21
2.2.9 Pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyvä liikkumisoikeus Suomessa	22
2.3 Pysyvään oleskelulupaan ja pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyvät oikeudet Suomessa	23
2.3.1 Yleistä	23
2.3.2 Oikeus oleskeluun ja rajanylitykseen	23
2.3.3 Oikeus työntekoon ja elinkeinonharjoittamiseen	24
2.3.4 Oikeus sairaanhoitoon, sosiaaliturvaan ja muihin julkisiin palveluihin	26
2.3.5 Äänioikeus kunta- ja aluevaaleissa	26
2.3.6 Oikeus opintoihin	26
2.3.7 Oikeus kiinteistönhankintaan	27
2.4 Pitkään oleskelleita koskeva direktiivi	27
2.4.1 Yleistä	27
2.4.2 Direktiivin sisältö ja soveltamisala	28
2.4.3 Pitkään oleskelleen aseman edellytykset	28
2.4.4 Pitkään oleskelleen oleskelulupa ja sen menettäminen	31
2.5 Turkin kansalaisten asemasta	35
2.6 Suomen ja ruotsin kielen taito	36
2.6.1 Aikuisten kielipinnot	36
2.6.2 Kielitaidon osoittaminen ja testaaminen Suomessa	37
2.6.3 Kansalaisuuslain kielitaitoedellytys	38
3 Tavoitteet	39
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	40
4.1 Keskeiset ehdotukset	40
4.2 Pääasialliset vaikutukset	41
4.2.1 Yleistä	41
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	42
4.2.2.1 Vaikutukset yrityksiin	42
4.2.2.2 Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät taloudelliset vaikutukset	43

4.2.2.3 Opetushallituksen toimintaan liittyvät taloudelliset vaikutukset	44
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	47
4.2.3.1 Maahanmuuttovirasto	47
4.2.3.2 Opetushallitus	49
4.2.3.3 Hallintotuomioistuimet	51
4.2.3.4 Vaikutukset kielikoulutuksen tarpeeseen	52
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	52
4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan	52
4.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon.....	59
4.2.4.3 Vaikutukset lapsiin	60
4.2.4.4 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaneisiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin	62
4.2.4.5 Vaikutukset eläkeikäisiin.....	63
4.2.4.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	65
4.2.4.7 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan	68
5 Muut toteuttamismahdollisuudet.....	69
5.1 Vaihdoehdot ja niiden vaikutukset	69
5.1.1 Yleistä	69
5.1.2 Työhistoria ilman etuuxiin turvautumista	69
5.1.2.1 Pysyvä oleskelulupa.....	69
5.1.2.2 Pitkään oleskelleen oleskelulupa ja työhistoria	70
5.1.3 Suomen ja ruotsin kielen taito	71
5.1.3.1 Yleistä	71
5.1.3.2 Vaaditut kielitaidon tasot	71
5.1.3.3 Kielitaidon osoittamisen tavat	72
5.1.3.4 Suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittaminen.....	72
5.1.4 Poikkeukset työhistoria- ja kielitaitoedellytyksiin.....	73
5.1.4.1 Pysyvää oleskelulupaa koskevat poikkeukset	73
5.1.4.2 Pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevat poikkeukset.....	74
5.1.5 Vähintään 40 000 euron vuositulot.....	74
5.1.6 Ulkomailla suoritettu ja Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto	75
5.1.7 Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto	76
5.1.8 Nuhteettomuus.....	76
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö.....	77
6 Lausuntopalaute.....	81
6.1 Esityksen yleis- ja säätämijärjestysperustelut	82
6.2 Lausunnot säännösehdoituksista.....	82
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	84
8 Voimaantulo	117
9 Toimeenpano ja seuranta.....	118
10 Suhde muihin esityksiin	118
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	118
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	118
11 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys.....	118
11.1 Yleistä	118
11.2 Liikkumisvapaus.....	118

11.3 Yhdenvertaisuus	119
11.3.1 Yleistä	119
11.3.2 Yhdenvertaisuuden arviointi pysyvän oleskeluluvan kannalta.....	120
11.3.3 Yhdenvertaisuuden arviointi pitkään oleskelleen oleskeluluvan kannalta	123
11.4 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	123
11.5 Lapsen etu	123
11.6 Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	124
LAKIEHDOTUS	126
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	126
LIITE	132
RINNAKKAISTEKSTI	132
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	132

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla ovat pääministeri Orpon hallitusohjelman kohdassa 10.3 Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka olevat pysyvää oleskelua koskevat kirjaukset.

Kirjausten mukaan hallitus tiukentaa pysyvän oleskelun ehtoja. Tavoitteena on kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytyksiä muutetaan seuraavasti:

Pysyvä oleskelulupa mahdollistetaan jatkossa kuuden vuoden asumisajan perusteella siten, että edellytyksinä ovat nykyisten edellytysten lisäksi kielitestillä todennettava riittävä kielitaito, kahden vuoden työhistoria ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen sekä tiukennettu nuhteettomuusedellytys.

Neljän vuoden asumisajan perusteella pysyvä oleskelulupa kuitenkin myönnetään siten, että työikäiseltä edellytetään:

- 40 000 euron vuosituloja; tai
- Suomessa tunnustettua, suoritettua ylempää korkeakoulututkintoa sekä kahden vuoden työhistoriaa ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen Suomessa oleskelun ajalta; tai
- kielitestillä todennettavaa erityisen hyvää suomen tai ruotsin taitoa sekä kolmen vuoden työhistoriaa ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen Suomessa oleskelun ajalta.

Pysyvää oleskelulupaa ei voi saada ilman aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisen edesauttamisessa. Nuhteettomuusedellytystä tiukennetaan.

Otetaan käyttöön pitkään oleskelleen oleskelulupa EU-direktiivin sallimat lisäedellytykset kotoutumisen eli kielitaidon ja työnteon sekä toimeentulon osalta kansallista pysyvää oleskelulupaa vastaavasti.

Myönnetään hakemuksesta ylemmän korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneille riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon omaaville pysyvä oleskelulupa. Lisäksi edellytetään ulkomaalaislain mukaisten oleskeluluvan myöntämisen yleisten edellytysten täyttymistä.

Hallitusohjelmassa lisäksi mainitaan muun muassa se, että hallitus varmistaa kotoutumisen mahdollisuuksia lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavaksi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

Esitys lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 27.1.2025 – 7.3.2025.

Sisäministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 83 taholta, joita olivat Aalto-yliopisto, AKAVA, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Business Finland, Centria-ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulu, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Haaga-Helia ammattikorkeakoulu, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin yliopisto, Humanistinen ammattikorkeakoulu, Hyvil Oy, Hämeen ammattikorkeakoulu, Högskolan på Åland, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylän yliopisto, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu XAMK, Kajaanin ammattikorkeakoulu, Kansaneläkelaitos KELA, Karelia-ammattikorkeakoulu, korkein hallinto-oikeus, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Lab-ammattikorkeakoulu, Lapin ammattikorkeakoulu, Lapin yliopisto, Lappeenranta-Lahden teknillinen yliopisto LUT, Lapsiasiavaltuutettu, Laurea-ammattikorkeakoulu, Maahanmuuttovirasto, Maanpuolustuskorkeakoulu, Metropolia Ammattikorkeakoulu, Moniheli ry, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Oulun Ammattikorkeakoulu, Oulun yliopisto, Pakolaisneuvonta ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisihallitus, Professoriliitto ry, Rikosseuraamuslaitos, Ruokavirasto, SAMOK ry – Suomen opiskelijakuntien liitto, Satakunnan ammattikorkeakoulu, Savonia-ammattikorkeakoulu, Seinäjoen ammattikorkeakoulu, sisäministeriö/KTY, sisäministeriö/PO, Sivistysala, sosiaali- ja terveysministeriö, STTK ry, Suomen Akatemia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Suomen yrittäjät ry, SUPO, Svenska handelshögskolan, Taideyliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu, Tampereen yliopisto, Tuomioistuinvirasto, Turun ammattikorkeakoulu, Turun yliopisto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, ulkoministeriö, Vaasan ammattikorkeakoulu – Vasa yrkeshögskola, Vaasan yliopisto, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö, Valvira, Verohallinto, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Yrkeshögskolan Arcada, Yrkeshögskolan Novia, Åbo Akademi ja Ålands landskapsregering.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM007:00/2024>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kotoutuminen

Ehdotetun uudistuksen viimesijaisena tavoitteena on kannustaa kolmannen maan kansalaisia kotoutumaan Suomeen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Kotoutuminen määritellään lainsäädännön tasolla kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023; kotoutumislaki) 5 §n 1 kohdassa¹. Sen mukaan laissa tarkoitetaan kotoutumisella maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu.

Kotoutumisen sanastossa² kotoutuminen määritellään seuraavasti: ”maahanmuuttajan yksilöllinen prosessi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan osallisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa lisääntyvät.”

¹ Laki tulee voimaan 1.1.2025

² [Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:54, sivu 15](#)

Kotoutuminen on leimallisesti monivaiheinen ja yksilöllinen prosessi, jossa on yhtäältä kyse maahanmuuttajasta itsestään ja toisaalta yhteiskunnan vastaanottavuudesta. Ehdotetussa uudistuksessa kyse on ensin mainitusta painottuen hakijan työllisyyteen, koulutukseen sekä suomen tai ruotsin kielen taitoon, vaikka yhteiskunnan vastaanottavuus voi toki vaikuttaa siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet hakijalla on täyttää pysyvän oleskelun edellytykset.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetään muun muassa erilaisista kotoutumista edistävästä palveluista. Oleskelulupia koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säännöksiä, joiden nimenomaisena tarkoituksena voitaisiin pitää kotoutumiseen kannustamista sitä kautta, että jokin kotoutumista osoittava seikka olisi oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä tai antaisi mahdollisuuden saada oleskeluluvan muita hakijoita nopeammin (eri asia on se, että esimerkiksi oleskeluluvan perusteena oleva opiskelu tai työnteko voi samalla osoittaa kotoutumista). Tässä hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ovat näin ollen uudentyyppisiä paitsi pysyvän oleskelun edellytysten kannalta, tietyllä tavalla myös koko Suomen oleskelulupajärjestelmän kannalta.

2.2 Pysyvän oleskelun kannalta keskeiset ulkomaalaislain pykälät

2.2.1 Yleistä

Pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa (jäljempänä *pitkään oleskelleen oleskelulupa*) koskeva sääntely on ulkomaalaislaissa (301/2004). Pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevat säännökset perustuvat neuvoston direktiiviin 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (jäljempänä *pitkään oleskelleiden direktiivi*), joka siis on Suomessa pantu toimeen ulkomaalaislailla. Kyseisiin oleskelulupiin oikeuttava oleskelu on voinut tapahtua myös muiden lakien kuin ulkomaalaislain nojalla myönnettyillä jatkuvilla oleskeluluvilla, mutta näissäkin tapauksissa pysyvä ja pitkään oleskelleen oleskelulupa myönnetään aina ulkomaalaislain nojalla. Ulkomaalaislaissa on lisäksi useita oleskelulupiin yleisesti soveltuvia edellytyksiä, jotka koskevat myös pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 33 §:ssä säädetään eri oleskelulupalajeista. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Pykälän 2 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa) maassa oleskelua varten. Pykälän 3 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi. Pysyvään oleskelulupaan rinnastetaan voimassaoloajaltaan myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Keskeistä pysyvässä ja pitkään oleskelleen oleskeluluvassa on se, että oleskeluluvan voimassaoloa ei ole etukäteen rajoitettu. Sellaisen saatuaan ulkomaalaisen ei enää tarvitse hakea jatkolupia eli uusia määräaikaisia oleskelulupia oleskelu-, työnteko- ja muiden oleskelulupaan liittyvien oikeuksiensa varmistamiseksi. Ne säilyvät, jollei oleskelulupaa nimenomaisesti peruuteta tai se ei nimenomaisesti raukea. Ulkomaalaisen täytyy edelleen tasaisin väliajoin uusia oleskelulupansa osoituksena olevan fyysinen oleskelulupakortti³, mutta siinä on käytännössä kyse teknisestä toimenpiteestä, eikä siitä, että hakija joutuisi uudelleen osoittamaan täyttävänsä oleskelun edellytykset.

³ Ks. ulkomaalaislain 33 a § ja 60 g §

Ulkomaalaislain 60 §:ssä säädetään oleskeluluvan hakemisesta. Pykälän 2 momentin mukaan jatkolupaa, pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa haetaan Suomessa. Pykälän 3 momentin mukaan hakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle. Pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevat hakemukset jätetään siten aina Maahanmuuttovirastolle. Jos ulkomaalainen on tilapäisesti poissa Suomesta siinä vaiheessa, kun hän haluaa hakea jompaakumpaa, hänen on tultava Suomeen jättämään hakemus tai tunnistautumaan sekä antamaan sormenjälkensä, jos hakemus on sähköinen.

2.2.2 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset

Ulkomaalaislain 56 §:ssä säädetään pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Pykälän 2 momentin mukaan perhesiteen perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täytä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassaokeskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, neljän vuoden määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassaokeskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

Pykälän 4 momentin mukaan jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella, neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

Pykälän 5 momentin mukaan jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

Ulkomaalaislain 56 a §:ssä säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä.

Pykälän 2 momentin mukaan alle kuuden kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kymmenen kuukautta. Oleskelua voidaan erityisistä syistä pitää yhtäjaksoisena edellä mainittuja

ajanjaksoja pidemmistä poissaolojaksoista huolimatta, joita ei kuitenkaan oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa. Jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan hakija on Euroopan unionin sinisen kortin haltija, alle kahdentoista kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Euroopan unionin ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kahdeksantoista kuukautta.

Pykälän 3 momentin mukaan viiden vuoden määräaika lasketaan ensimmäisen jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä tai maahantulopäivästä, jos kolmannen maan kansalaisella on ollut jatkuva oleskelulupa maahan tullessaan. Pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan osalta määräaika lasketaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä. Sellaisen EU:n sinisen kortin haltijan osalta, joka on käyttänyt erityisosaajadirektiivin 21 artiklassa tarkoitettua pitkäaikaista liikkuvuutta, viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua laskettaessa otetaan huomioon myös laillinen oleskelu jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa EU:n sinisen kortin haltijana sekä lisäksi korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten myönnetyn kansallisen oleskeluluvan ja tutkijan oleskeluluvan haltijana sekä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Opiskelijan oleskeluluvan haltijana laillisesta oleskelusta otetaan huomioon puolet. Lisäksi EU:n sinisen kortin haltijan osalta edellytetään, että hän välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta.

Pykälän 4 momentin mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä humanitaarista suojelua saavalle.

Pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä on neljän vuoden Suomessa oleskelu ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksenä taas viiden vuoden oleskelu. Molemmissa kyse on yhtäjaksoisen jatkuvalla oleskeluluvalla oleskelun vaatimuksesta. Pitkään oleskelleen oleskeluvassa yhtäjaksoisen oleskelun on tullut tapahtua jo ennen hakemuksen jättämistä, kun taas pysyvässä oleskeluvassa riittää, että aika on tullut täyteen viimeistään päätöstä tehtäessä. Kummassakaan säännöksessä tilapäisellä oleskeluluvalla oleskeltua aikaa ei huomioida miltei osin.

Molemmissa säännöksissä edellytetään jatkuvalla oleskeluluvalla oleskelun lisäksi sitä, että hakija edelleen pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakiessaan täyttää jonkin jatkuvan oleskeluluvan edellytykset. Kyse voi olla samasta perusteesta, jolla hänelle on myönnetty aiemmat jatkuvat oleskeluluvat tai sitten uudesta perusteesta. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin keuhällä 2024 todennut, että jatkuvan oleskeluluvan perusteen vaatiminen pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoilta on pitkään oleskelleiden direktiivin vastaista eikä sitä siksi voida edellyttää, vaikka laissa niin säädetäänkin. Virasto on muuttanut sisäistä ja asiakasohjeistustaan sen mukaisesti eikä näin ollen enää edellytä, että pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakija edelleen täyttäisi jonkin jatkuvan oleskeluluvan edellytykset, kunhan vaatimus viiden vuoden yhtäjaksoisesta luvallisesti oleskelusta täyttyy.

Oleskeluaikaan liittyvät edellytykset eroavat toisistaan pysyvässä ja pitkään oleskelleen oleskeluvassa varsin merkittävästi siinä, miten mahdolliset poissaolot Suomessa vaikuttavat asiaan. Pysyvän oleskeluluvan osalta riittää, että hakija on oleskellut Suomessa puolet jatkuvalla oleskeluluvalla oleskellusta ajasta. Lisäksi yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä. Pitkään oleskelleen oleskelulupa taas ei mahdollisteta yhtä paljon poissaoloa Suomesta. Senkään osalta alle kuuden kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, mutta poissaolojaksot voivat olla yhteensäkin enintään kymmenen kuukautta. Oleskelua voidaan

erityisistä syistä pitää yhtäjaksoisena edellä mainittuja ajanjaksoja pidemmistä poissaolajaksoista huolimatta, mutta niitä ei oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa.

Molemmissa oleskeluluvissa oleskeluajan laskeminen alkaa pääsääntöisesti joko jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä tai Suomeen tulosta riippuen siitä, kumpi niistä tapahtuu viimeisenä. Molempien osalta tähän on poikkeus, jos hakijan oleskelulupa on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella. Erona on kuitenkin se, että pysyvässä oleskeluluvassa aika alkaa tällöin maahantulosta, kun taas pitkään oleskelleen oleskeluluvassa hakemuksen jättämisestä.

Vaikka neljän tai viiden vuoden Suomessa oleskelu lisää sen todennäköisyyttä, että henkilö on käytännössä kotoutunut Suomeen, kummassakaan pykälässä ei ole nimenomaisia vaatimuksia tämän osoittamisesta. Laissa ei esimerkiksi ole erillistä vaatimusta tietyn pituisesta työhistoriasta tai tietyntasoisesta kielitaidosta. Pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan voi saada myös hakija, joka ei osaa suomea tai ruotsia eikä ole tehnyt työtä⁴ tai opiskellut Suomessa. Kun lisäksi huomioidaan se, ettei pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa voida enää peruuttaa oleskeluluvan edellytysten päättymisen vuoksi, nykyinen järjestelmä mahdollistaa sen, että ulkomaalainen asettuu pysyvästi Suomeen ilman, että kotoutuu tai edes pyrkii kotoutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

Huomionarvoista nykytilassa on myös se, ettei ehdoton vankeusrangaistus suoraan vaikuta pysyvään oleskeluun vaadittavan oleskeluajan kertymiseen tai laskemiseen toisin kuin EU-kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään.

2.2.3 Jatkuvaan oleskelulupaan oikeuttavat tilanteet

Ulkomaalaislaki

Kuten edellä käy ilmi, määräaikaaisia oleskelulupia ovat tilapäinen (B) sekä jatkuva (A) oleskelulupa. Pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan saaminen vaatii aina sitä, että hakija ensin oleskelee tietyn pituisen ajan jatkuvalla oleskeluluvalla.

Ulkomaalaislain 47 §:ssä säädetään yleisesti jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla. Pykälän 1 momentin mukaan jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle jatkuvaluonteista työntekoa varten taikka jatkuvaluonteista yritystoimintaa varten. Pykälän 3 momentin mukaan kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Kun ulkomaalaiselle on myönnetty 10 luvun mukainen oleskelukortti unionin kansalaisen perheenjäsenenä ja hän on säilyttänyt 161 d tai 161 e §:n perusteella oleskeluoikeutensa henkilökohtaisten perusteidensa nojalla, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Ulkomaalaislain 49 §:ssä säädetään siitä, että myös Suomessa hakevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää ensimmäinen oleskelulupa, jos hän täyttää ulkomailta haetun oleskeluluvan edellytykset sekä säännöksen mukaiset lisäedellytykset Suomessa hakemiselle. Oleskelulupa on jatkuva tai tilapäinen vastaavilla perusteilla kuin ulkomailta haettuna.

⁴ Ulkomaalaislain 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys on mahdollista täyttää esimerkiksi puolison tuloilla ja useissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa on myös mahdollista saada kokonaan ilman, että edellytys soveltuu.

Ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentin Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Ulkomaalaislain 113 §:ssä 1 momentin mukaan jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai toissijaisen suojelun perusteella.

Lisäksi ulkomaalaislain nojalla jatkuvan oleskeluluvan saavat entiset Suomen kansalaiset sekä Suomen kansalaisen jälkeläiset (47 §), tietyt entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevat henkilöt (48 §), oleskelun luonteesta riippuen pitkään oleskelleen oleskeluluvan toisessa EU-valtiossa saaneet perheenjäsenineen (49 a §), unionin kansalaisen perheenjäsenet, joiden oleskelua ei voida ulkomaalaislain 10 luvun perusteella laillistaa (50 a §), yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saavat (52 §), todistajansuojeluohjelmassa olevat (52 e §), työnantajan moitittavan menettelyn takia jatkoluvan saavat (54 b §), kasvuyrittäjät (80 §) sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen perusteella oleskeluluvan saavat (93 § ja 113 §).

Jatkoluvan eli uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 54 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 45 §:n 1 momentin perusteella työntekoa tai yritystoiminnan harjoittamista varten, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa. Pykälän 5 momentin mukaan ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, ja 52 d §:ssä tarkoitettulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen oleskelulupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

Pykälän 7 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen tai että hänen henkilökohtainen tilanteensa on erityisen vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja oleskeluluvan epäminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

Ulkomaalaislain perussystematiikka on siis sellainen, että työn ja yrittämisen (pl. kasvuyrittäjät) perusteella myönnettävän oleskeluluvan lajin määrää kussakin yksittäistapauksessa työn tai yrittämisen luonne ja perhesideluvassa perheenkokoajan oleskelulupa. Sen lisäksi on tiettyjä tilanteita, joissa oleskeluluvan saa aina joko tilapäisenä tai jatkuvana. Jatkolupa myönnetään samojen periaatteiden mukaisesti, pois lukien edellä mainitut ulkomaalaislain 54 §:n 3 ja 5 momentin mukaiset tilanteet, joissa tietyn ajan jälkeen tilapäinen oleskelulupa muutetaan jatkuvaksi.

Ulkomaalaislaissa ei ole rajoituksia sille, kuinka monta kertaa tietylle ulkomaalaiselle voidaan myöntää uusi määräaikainen oleskelulupa ennen kuin hän saa pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan tai Suomen kansalaisuuden, kunhan hän edelleen täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset.

Muut oleskelulupia koskevat lait

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018; jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*) 6 §:ssä ja 6 a §:ssä säädetään tutkijan oleskeluluvasta. Niiden mukaan tutkijan oleskelulupa myönnetään aina jatkuvana, paitsi kansallisen tutkijan oleskelulupa (6 a §) tilapäisenä, jos tutkimussopimus on voimassa alle 2 vuotta. Jos tutkijalle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kuitenkin kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa.

Lain 7 §:ssä ja 7 a §:ssä säädetään opiskelijan oleskeluluvasta. Kyseinen oleskelulupa myönnetään jatkuvana korkeakouluopintoihin ja tilapäisenä muihin opintoihin. Lain 10 §:n perusteella myönnetään tutkinnon suorittaneelle tai tutkimuksen loppuun saattaneelle oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Oleskelulupa myönnetään jatkuvana, jos hakijan aiempi oleskelulupa on ollut sellainen. Muissa kyseisen lain kattamisessa tilanteissa (esimerkiksi työharjoittelu tai lomasopimus), myönnetään aina tilapäinen oleskelulupa.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annetussa laissa (224/2024; jäljempänä *erityisosaajalaki*) ei erikseen säädetä siitä, myönnetäänkö lain mukainen EU:n sininen kortti⁵ jatkuvana vai tilapäisenä. Asia ratkaistaan siten edellä mainitun ulkomaalaislain pääsäännön mukaisesti sen mukaan, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017; jäljempänä *ICT-laki*) mukainen oleskelulupa myönnetään aina jatkuvana.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain ((907/2017; jäljempänä *kausityölaki*) mukaiset oleskeluluvat myönnetään aina tilapäisinä.

2.2.4 Määräaikaisten oleskelulupien pituuksista

Ensimmäiset oleskeluluvat

Ulkomaalaislain 53 §:ssä säädetään ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituudesta. Pykälän 1 momentissa on pääsääntö, jonka mukaan ensimmäinen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi. Erinäiset poikkeukset tähän pääsääntöön on koottu pykälän muihin momentteihin. Esimerkiksi entiselle Suomen kansalaiselle ensimmäinen oleskelulupa myönnetään suoraan neljäksi vuodeksi ja pakolaisuuden perusteella suoraan kolmeksi vuodeksi. Ensimmäinen oleskelulupa voidaan myöntää kahdeksi vuodeksi esimerkiksi erityisasiantuntijalle (73 §) ja kasvuyrittäjälle (80 §) sekä heidän perheenjäsenilleen.

⁵ Erityisosaalain 4 §:n 3 kohdan mukaan EU:n sinisellä kortilla tarkoitetaan oleskelulupaa, jossa on merkintä "EU:n sininen kortti".

Tutkija- ja opiskelijalain 7 §:ssä ja 7 a §:ssä säädetään ensimmäisen opiskelijan oleskeluluvan pituudesta. Oleskelulupa myönnetään opintojen keston ajaksi. Säännöksen esitöiden mukaan oleskeluluvan pituuden määrittää kunkin tutkinnon tavoitteellinen suoritus aika, josta erikseen säädetään laissa.⁶ Saman lain 6 §:ssä ja 6 a §:ssä säädetään tutkijan ensimmäisen oleskeluluvan pituudesta. Tutkijan oleskelulupa myönnetään enintään kahdeksi vuodeksi tai sitä lyhyemmäksi ajaksi, jos tutkimussopimus on voimassa alle 2 vuotta.

Erityisosaaialain 5 §:n 3 momentissa säädetään EU:n sinisen kortin pituudesta. Momentin mukaan sininen kortti myönnetään kahdeksi vuodeksi. Jos työsuhde on voimassa tätä lyhyemmän ajan, EU:n sininen kortti myönnetään työsuhteen voimassaoloajaksi lisätynä kolmella kuukaudella, mutta enintään kahdeksi vuodeksi. Tämä koskee myös jatkolupia.

ICT-lain 11 §:ssä säädetään ensimmäisen ICT-oleskeluluvan pituudesta. Oleskelulupa myönnetään sisäisen siirron ajaksi. Saman lain liikkuvaa ICT-oleskelulupaa koskevan 26 §:n mukaan kyseinen oleskelulupa myönnetään jatkuvana suunnitellun oleskelun keston ajaksi, enintään kuitenkin ensimmäisessä jäsenvaltiossa myönnetyn ICT-oleskeluluvan voimassaoloajaksi.

Jatkoluvat

Jatkoluvan pituudesta säädetään ulkomaalaislain 55 §:ssä. Jatkolupien pituutta koskeva pääsääntö on pykälän 1 momentissa muotoiltu hieman eri tavalla kuin ensimmäisiä oleskelulupia koskeva. Laissa todetaan ainoastaan jatkoluvan enimmäispituus eli neljä vuotta. Säännöstä kuitenkin tulkitaan vakiintuneesti niin, että neljä vuotta on samalla jatkoluvan pituuden lähtökohta, josta poiketaan vain lain mukaisissa tilanteissa tai perustellusta syystä. Ulkomaalaislain systematiikka on siis rakennettu niin, että pääsääntöisesti pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan voi saada kahden jatkuvan oleskeluluvan (1+4 vuotta) jälkeen.

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien jatkolupien pituus ei noudata edellä kuvattua logiikkaa. Jatkolupa pakolaisuuden perusteella myönnetään kolmeksi vuodeksi ja toissijaisen suojelun perusteella kahdeksi vuodeksi.

Opiskelija- ja tutkijalain 7 §:ssä ja 7 a §:ssä säädetään myös opiskelijan jatkoluvan pituudesta. Niiden mukaan jatkolupa myönnetään jäljellä olevien opintojen suorittamisen ajaksi. Tutkijan jatkoluvan pituudesta säädetään lain 6 §:ssä ja 6 a §:ssä. Jatkolupa myönnetään neljäksi vuodeksi, paitsi 6 a §:n mukainen kansallinen tutkijan oleskelulupa sopimuksen voimassaoloajaksi, jos edellinen oleskelulupa oli myönnetty tilapäisenä.

ICT-lain 11 §:n 1 momentissa säädetään ICT –oleskeluluvan jatkamisesta. Sen mukaan ICT-oleskelulupa voidaan tarvittaessa uusia 6 §:ssä säädetyn määräajan puitteissa. Lain 26 §:n 1 momentissa on vastaava säännös liikkuvasta ICT-oleskeluluvasta. Sen mukaan liikkuva oleskelulupa voidaan uusia ensimmäisessä jäsenvaltiossa myönnetyn ICT-oleskeluluvan voimassaoloajan puitteissa. Lain 6 §:ssä säädetään siirron enimmäiskestosta. Sen mukaan sisäisen siirron kesto saa olla enintään kolme vuotta, kun kyseessä on johtaja tai asiantuntija, ja yksi vuosi, kun kyseessä on työsuhteinen harjoittelija, minkä jälkeen siirron saaneen on poistuttava Suomen alueelta, ellei hän saa oleskelulupaa jollain muulla perusteella.

⁶ HE 232/2021 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_232+2021.pdf

2.2.5 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan esteet

Ulkomaalaislain 57 §:ssä säädetään pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan esteistä, joiden perusteella oleskelulupa voidaan evätä, vaikka hakija täyttäisi kaikki edellä mainitut edellytykset. Pykälän 1 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos 1) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta; 2) ulkomaalainen on epäilty rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta; 3) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen kahteen tai useampaan rikokseen; taikka 4) ulkomaalainen on epäilty kahdesta tai useammasta rikoksesta.

Pykälän 2 momentin mukaan rikoksesta tuomitun rangaistuksen ei tarvitse olla lainvoimainen. Harkittaessa oleskeluluvan myöntämisen esteitä on otettava huomioon rikollisen teon laatu ja vakavuus sekä ulkomaalaisen Suomessa oleskelun pituus ja siteet Suomeen.

Pykälän 3 momentin mukaan jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu, on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kolme vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta.

Pykälän 4 momentin mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan perustuvan oleskelun perusteella, jos asema on peruutettu 108 §:n 1 momentin nojalla.

Pykälän 1 momentti on muotoiltu niin, että pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan epääminen on harkinnanvaraista. Oleskelulupa *voidaan* sen mukaisissa tilanteissa jättää myöntämättä.

Pykäle soveltuu silloin, kun todettuja tai epäiltyjä rikoksia on enemmän kuin yksi ja/tai jos rikoksesta voidaan tuomita rangaistukseksi vankeutta (riippumatta siitä, onko sellaista tosiasiaa tuomittu). Pykälän soveltamiskynnys itsessään ei siis ole erityisen korkea, vaan oleskeluluvan saamisen voi estää esimerkiksi yksittäinen liikenneturvallisuuden vaarantaminen tai väärän henkilötiedon antaminen taikka kaksi näpistystä. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin mahdollista, että 2 momentin mukainen kokonaisharkinta puoltaa oleskeluluvan myöntämistä.

Pykälän 1 momentin sanamuoto antaa viranomaiselle harkintavaltaa oleskeluluvan epäämisessä ja 2 momentti taas sisältää ne seikat, jotka tätä harkintaa käytettäessä on vähintään huomioitava. Pykälän 3 momentti on kuitenkin aiheuttanut jossain määrin epäselvyyttä pykälän tulkintaan. Pykälän sanamuodon tai esitöiden perusteella ei ole ollut yksiselitteistä, mikä on momentin mukaisten aikarajojen suhde kokonaisharkintaan. Toisin sanoen, voidaanko oleskelulupa jossain tilanteessa myöntää kokonaisharkinnan perusteella, vaikkei 3 momentin mukainen aika olisi vielä kulunut.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian kahdella suhteellisen tuoreella ennakkopäätöksellään. Se on todennut yhtäältä, että 3 momentissa tarkoitettut määräajat ovat luonteeltaan ehdottomia siten, ettei pysyvää oleskelulupaa voida myöntää ennen määräaikaisten kulumista (KHO 2020:162). Toisaalta se on todennut, että kun kysymys on *rikosepäilystä*, momentin mukaiset ehdottomat määräajat eivät tule sovellettavaksi (KHO 2021:157). Rikosepäily voi siten johtaa oleskeluluvan myöntämättä jättämiseen, mutta ei missään

tilanteessa ole ehdoton este pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Rikosepäilyjen ollessa kyseessä on tehtävä lain 2 momentissa tarkoitettu kokonaisharkinta riippumatta 3 momentin mukaisista aikarajoista. Jos taas kyse ei ole rikosepäilystä, kokonaisharkinta ei tule tehtäväksi ennen pykälän 3 momentissa tarkoitettujen määräaikojen kulumista.

Huomionarvoista on se, ettei aikarajoja koskevassa 3 momentissa mainita erikseen pitkään oleskelleen oleskelulupaa, mikä onkin perusteltua direktiivin valossa. Pitkään oleskelneiden direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että kun hakijan rikos tai rikokset huomioidaan oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa, artiklassa määritelty yksittäistapauksellinen kokonaisharkinta suoritetaan kaikissa tilanteissa eikä laissa voi olla esimerkiksi määräaikaa, jonka kuluessa este olisi ehdoton.

2.2.6 Pysyvään ja pitkään oleskelleen oleskelulupa soveltuvat yleiset säännökset

Ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetään tunnistamisesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pykälän 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla.

Pykälän 2 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

Pykälän 4 momentin mukaan jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä mainituilla perusteilla on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan taikka on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaan pysyvää oleskelulupaa ei tulisi saada ilman aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisen edesauttamisessa. Ulkomaalaislain 35 §:ä on muutettu edellä kuvattuun muotoon lakimuutoksella 472/2024 (HE 26/2024), joka tuli voimaan 1.9.2024. Aiempaan verrattuna on muuttunut muun muassa se, että nyt hyväksytään ainoastaan *kansallinen* matkustusasiakirja sekä se, että poikkeaminen matkustusasiakirjavaatimuksesta on *pysyvän oleskeluluvan* kohdalla tietyillä perusteilla mahdollista ainoastaan lisäedellytyksillä (uusi 3 momentti). Aiemmin pysyvän oleskeluluvan saattoi saada suoraan ilman passia myös ulkomaalaislain 51, 52, 52 a, 52 d tai 52 e §:n perusteella. Lisäksi sääntely kytketään lain sanamuodon tasolla selkeästi hakijan tunnistamiseen ja hänen henkilöllisyytensä todentamiseen, kun seikka kävi aiemmin ilmi ainoastaan perusteluista.

Muutoksen seurauksena on pysyvän oleskeluluvan osalta se, että *ainoastaan* turvapaikan (87 §), toissijaista suojelua (88 §), poissuljentaokeskeluluvan (89 §) tai tilapäistä suojelua (110 §) saaneen ulkomaalaisen on mahdollista saada pysyvä oleskelulupa ilman omaa aktiivisuutta ja

joitain henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Uudessa 35 §:n 3 momentissa nimittäin edellytetään viimeksi sanottuja muilta sellaisilta hakijoilta, jotka voivat saada määräaikaisen oleskeluluvan ilman passia. Näin ollen hallitusohjelman tavoitteen mukainen, aktiivisuusvaatimusta koskeva lisämuutos voisi tässä vaiheessa koskea ainoastaan sellaisia suojelun tarpeessa olevia hakijoita, joita ei lähtökohtaisesti voida velvoittaa olemaan yhteydessä kotimaansa viranomaisiin passin, muiden asiakirjojen tai omaa aktiivisuutta osoittavien selvitysten hankkimiseksi. (Viimeksi sanottu voisi olla esimerkiksi kotimaan edustustosta saatu viesti, ettei se voi myöntää hakijalle passia tämän yrityksistä huolimatta.) Tämän vuoksi ei ole olemassa käytännössä vaikuttavaa ja käytännön hakemusmenettelyssä sovellettavissa olevaa tapaa vaatia heiltä aktiivisuutta ja erityisesti selvitystä sen osoitukseksi.

Jos ulkomaalainen sen sijaan antaa väärä tietoja henkilöllisyydestään tai salaa niitä, hakemukseen voidaan soveltaa ulkomaalaislain 36 a §:n 1 momentin 2 kohtaa, joka soveltuu myös pysyvää oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin.

Edellä sanotun perusteella on syytä katsoa, että hallitusohjelman tavoite on toteutettu lakimuutoksella 472/2024 niin kattavasti kuin se on käytännössä mahdollista eikä tässä esityksessä ole perusteltua ehdottaa uusia muutoksia henkilöllisyyttä koskevaan sääntelyyn.

Henkilöllisyyden todentamisen osalta on lisäksi syytä huomata, että pysyvän oleskeluluvan hakijalta otetaan aina sormenjäljet ulkomaalaislain 60 d §:n 1 momentin mukaisesti. Momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja poliisi tai rajavartiolaitos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten. Jatkoluvan hakemisen yhteydessä sormenjäljet otetaan kuitenkin vain, jos tähän on erityinen syy tai jos edellisen oleskelulupakortin, jota varten sormenjäljet on annettu, myöntämisestä on kulunut viisi vuotta. Sormenjäljet otetaan myös haettaessa *pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa*.

Näin ollen, kun hakija hakee uutta määräaikaista oleskelulupaa (jatkolupa), uusien sormenjälkien ottaminen riippuu siitä, milloin sormenjäljet on edellisen kerran otettu. Pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa haettaessa ne sen sijaan otetaan aina. Sormenjäljet tallennetaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA) ja kaksi niistä lisätään oleskelulupakorttiin, jos hakijalle myönnetään oleskelulupa.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto saa sallitun käyttötarkoituksen rajoissa käyttää sormenjälkiä muun muassa oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseen. Virastolla on myös oikeus verrata niitä jo UMAan tallennettuihin sormenjälkiin sekä muukalaispassi- ja pakolaisen matkustusasiakirjahakemusta varten otettuihin sormenjälkiin ja poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n perusteella tallennettuihin sormenjälkiin. Näin ollen voidaan muun muassa varmistua siitä, että pysyvän oleskeluluvan hakija on sama henkilö, joka on hakenut Suomessa aiemmin oleskelulupaa kyseisellä henkilöllisyydellä. Tämä koskee myös niitä hakijoita, joiden henkilöllisyyttä ei ole todennettu eikä nyt todenneta kansallisella matkustusasiakirjalla.

Maahanmuuttovirasto käyttää säännönmukaisesti sormenjälkiä hakijan henkilöllisyyteen liittyvään vertailuun myös käytännössä. Sormenjälkiä verrataan UMAssa oleviin, saman asiakkaan aiempiin sormenjälkiin, mutta myös koko UMAN muuhun sormenjälkikantaan. Näin ollen vertailulla saadaan yhtäältä selville se, jos tämänhetkinen hakija ei tosiasiaa olekaan se sama henkilö, joka on hakenut määräaikaista oleskelulupaa samalla henkilöllisyydellä sekä toisaalta se, jos hakija on hakenut oleskelulupaa jollain toisella henkilöllisyydellä. Ensin

mainitussa tilanteessa sormenjäljet eivät vastaa hakijan aiempaan asiaan tai aiempiin asioihin tallennettuja sormenjälkiä ja viimeksi mainitussa ne taas vastaavat jonkun toisen hakijan sormenjälkiä ja esimerkiksi erilaiset teknisen tai inhimillisen virheen mahdollisuudet voidaan sulkea pois.

Oleskelulupakorttiin tallennettuja sormenjälkiä voidaan vertailla UMasta löytyviin sormenjälkiin oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi ja oleskeluluvan aitouden toteamiseksi.

Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että sormenjälkien avulla voidaan lähtökohtaisesti varmistua siitä, että pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyteen ei Suomessa liity väärinkäytöksiä ja että hakija todella on se henkilö, joka hänen käyttämänsä henkilöllisyyteen Suomessa liitetään.

Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään oleskeluluvan epäämisestä yhteiskunnan edun vuoksi. Pykälän mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Pysyvä ja pitkään oleskelleen oleskelulupa voidaan evätä sillä perusteella, että hakija vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Myös tätä edellytystä sovelletaan käytännössä tilanteissa, joissa hakija on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen/rikoksiin, joten harkinta saattaa periaatteessa olla päällekkäistä edellä kuvattujen ulkomaalaislain 57 §:n mukaisten rikosten harkinnan kanssa.

Käytännössä ratkaisevia pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan harkinnassa ovat kuitenkin tyypillisesti ulkomaalaislain 57 §:n mukaiset esteet, huomioiden myös se edellä mainittu seikka, ettei pykälän soveltamiskynnys ole erityisen korkea.⁷

Ulkomaalaislain 36 a §:ssä säädetään oleskeluluvan epäämisen yleisistä perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos:

- 1) on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta;
- 2) ulkomaalainen on antanut olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai maahantulon tai maassa oleskelun todellisesta

⁷ Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen arviointi saattaa olla ratkaisevaa tilanteessa, jossa määräaikaista oleskelulupaa harkitaan samalle hakijalle joko erillisen hakemuksen perusteella tai saman hakemuksen yhteydessä viran puolesta, mutta silloin on kyse eri asiasta ja on selvää, ettei ulkomaalaislain 57 § lainkaan sovellu asiaan.

tarkoituksesta taikka jättänyt kertomatta tai salannut asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja;

- 3) ulkomaalainen on esittänyt vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa perusteeksi;
- 4) ulkomaalainen on muulla kuin 1–3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä;
- 5) ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle;
- 6) on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa;
- 7) ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisesta paluusta avustus Suomesta poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsyinsä on taattu; tai
- 8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitettulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltu syy evätä oleskelulupa.

Ulkomaalaislain 36 b §:ssä säädetään oleskeluluvan epäamisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

- 1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta;
- 2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta;
- 3) ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmistelua tai maasta poistamista;
- 4) ulkomaalainen on tehnyt selvästi perusteettoman oleskelulupa- tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa; tai
- 5) ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa.

Ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään toimeentuloedellytyksestä. Pykälän 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei

sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

Pykälän 2 momentin mukaan 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. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuten 2 momentissa on säädetty kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole oleskeluluvan myöntämisen esteenä.

Pykälän 4 momentin mukaan hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan.

Ulkomaalaislain 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys soveltuu myös pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevaan hakemukseen. Lähtökohtana siten on, että hakijan toimeentulon tulee olla Suomessa turvattu, ja että hakija voi esittää asiasta selvitystä Maahanmuuttovirastolle.

Maahanmuuttoviraston toimeentulo-ohjeen (MIGDno-2024-3028) mukaan toimeentuloedellytyksen soveltuminen pysyvää oleskelulupaa koskevissa hakemuksissa riippuu kuitenkin siitä, mikä on hakijan sen hetkinen jatkuvan oleskeluluvan peruste. Jos jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen kyseisellä perusteella edellyttäisi turvattua toimeentuloa, hakijan toimeentulon on oltava turvattu myös pysyvää oleskelulupaa myönnettäessä tai toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen on tapauksessa oltava poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Pitkään oleskelleen oleskelulupaa haettaessa toimeentuloedellytys sen sijaan koskee kaikkia hakijoita jatkuvan luvan perusteesta riippumatta. Lapsen etua ja poikkeuksellisen painavaa syytä koskevat poikkeukset eivät myöskään sovellu pitkään oleskelleiden oleskelulupaan. Tämä liittyy pitkään oleskelleita koskevaan direktiiviin, jonka 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on *vaadittava* kolmannen maan kansalaista osoittamaan, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille vakaat ja säännölliset varat. Jäsenvaltiot eivät siten voi myöntää pitkään oleskelleen oleskelulupia hakijoille, joiden toimeentulo ei ole turvattu.

Toimeentuloedellytys tarkoittaa käytännössä sitä, että ulkomaalaisella täytyy olla palkan, yritystulon, varallisuudesta saatavien tulojen, eläkkeen tai muun vastaavan perusteella riittävät varat itsensä ja perheensä toimeentuloa varten niin, ettei hänen voida arvioida joutuvan toimeentulotuen varaan. Säännöksessä ei siten edellytetä, että kyse olisi välttämättä työntekoon perustuvista tuloista.

Vakiintuneesti katsotaan, että oleskeluluvan hakijan toimeentulo voi perustua perheenkokoajan tuloihin tai varoihin silloin, kun hakemus tehdään perhesiteen perusteella. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on katsonut, että muunkin omaisen kuin perheenkokoajan antama rahallinen tuki voidaan tietyn edellytyksin yksittäistapauksessa hyväksyä osaksi toimeentuloa (KHO 2016:155 ja KHO:2011:43). Näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n mukaisessa harkinnassa ei kategorisesti edellytetä eikä voida edellyttää sitä, että kyse olisi juuri hakijan omista tuloista tai

varoista, esimerkiksi hänen palkastaan tai yritystuloistaan, kunhan esitetään sellaista selvitystä, että ei ole syytä olettaa hakijan joutuvan toimeentulotuen tarpeeseen.

Maahanmuuttovirasto on antanut edellä mainitussa ohjeessa suuntaa antavat toimeentulotasot arvioinnin lähtökohdaksi. Kyse on hakijan nettotuloista ja tasot riippuvat hakijan asuinkunnasta. Ensimmäinen kuntaryhmä koskee pääkaupunkiseudulla asuvia hakijoita. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuviin hakijoihin sovelletaan alempia toimeentulotasoja hakijan asuinpaikkakunnan mukaisesti. Kunnat, joiden asukkaisiin matalampia tasoja sovelletaan, on määritelty yleisen asumistuen kuntaryhmien perusteella. Esimerkiksi Helsingissä asuvan aikuisen nettotulojen olisi oltava 1 210 euroa kuukaudessa, kun taas alimassa kuntaryhmässä III vastaava taso on 1030 euroa. Samaan perheeseen kuuluvan toisen aikuisen vaikutus on vastaavissa ryhmissä 610 euroa ja 520 euroa. Perheeseen kuuluvat lapset nostavat tasoa kolmanteen lapseen asti, kuitenkin niin, että jokaisen lapsen kohdalla vaikutus on edellistä pienempi (360 € - 310 € kolmannen lapsen kohdalla)

Maahanmuuttoviraston ohjeessa *Oleskeluluvat työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten* (MIGDno-2022-1222) ohjeistetaan pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan toimeentuloedellytyksestä silloin, kun jatkuvan oleskeluluvan perusteena on työnteko. Sen mukaan koska jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen työntekoa varten edellytetään turvattua toimeentuloa *ansiotyöstä saatavalla tulolla*, sitä edellytetään myös pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan myöntämiseen, kun maassa oleskelun perusteena on ansiotyön tekeminen. Harkinnassa on kiinnitettävä huomiota palkan suuruuden lisäksi työsuhteen kestoon sekä työn jatkumisen todennäköisyyteen. Työsuhteen määräaikaisuus ei ole este oleskeluluvan myöntämiselle, jos esimerkiksi hakijan työhistoria sekä kyseisen alan tavanomaiset käytännöt ja työvoiman tarve huomioon ottaen työn jatkumista voidaan pitää todennäköisenä. Toimeentuloedellytyksen katsotaan täyttyvän, kun kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on vähintään työehtosopimuksen mukainen. Ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, palkan pitää vastata samankaltaisista tehtävistä maksettavaa tavanomaista palkkatasoa tai täyttää työttömyysturvalain mukainen työssäoloehto.

Pysyvälle oleskelulle ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä uusia edellytyksiä riippuen siitä, kuinka kauan hakija on oleskellut Suomessa. Edellytykset liittyisivät muun muassa hakijan työhistoriaan, vuosituloihin sekä siihen, ettei hän ole turvautunut työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen. Edellytyksiin liittyy siten selkeästi samankaltaisia elementtejä kuin toimeentuloharkintaan.

Muutokset on kuitenkin syytä toteuttaa ainoastaan pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevien säännösten muutoksina, koska uusien edellytysten on tarkoitus koskea ainoastaan kyseisiä oleskelulupia. Osa uusista edellytyksistä on myös sellaisia, että ne eivät lainkaan liity toimeentuloarvioon (esimerkiksi kielitaito). Lisäksi huomionarvoista on se, että vaikka arvio sisältää osin samankaltaisia elementtejä, kyse on kuitenkin tarkoitukseltaan erilaisesta harkinnasta. Yhdessä tarkoitus on tutkia tiettyjen selkeästi määriteltyjen seikkojen perusteella sitä, onko hakija jo riittävästi kotoutunut Suomeen ja toisessa avoimemman harkinnan kautta sitä, pystyykö hän jatkossakin turvaamaan toimeentulonsa niin, ettei hänen tarvitse turvautua toimeentulotukeen. Ei ole itsessään ongelmallista, jos sama tosiseikka – esimerkiksi yhtäjaksoinen työhistoria - puoltaa molemmissa hakijan hyväksi tehtävää tai sen puute päinvastaista arviota.

2.2.7 Pysyvä oleskelulupa ja pitkään oleskelleen oleskelulupa oleskelulupatyyppeinä

Kuten edeltä käy ilmi, pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan myöntäminen vaatii sitä, että myös jatkuvan oleskeluluvan edellytykset täyttyvät. Tämä voi vaikuttaa itse perusteen tutkimisen lisäksi esimerkiksi siihen, vaaditaanko hakijalta toimeentuloa.

Vakiintuneesti tulkitaan kuitenkin niin, että pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskeissa hakemuksissa on kyse omista erityisistä oleskelulupatyypeistään. Muodollisesti kyse ei siten ole esimerkiksi perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta, vaikka perheside olisi hakemuksessa ilmoitettu jatkuvan oleskeluluvan perusteeksi eikä työhön perustuvasta, vaikka vastaava ilmoitettaisiin työsuhteen osalta. Käytännössä tämä merkitsee perhesiteen kohdalla esimerkiksi sitä, ettei pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksen yhteydessä sovelleta ulkomaalaislain 69 a §:n mukaista yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa. Vastaavasti työsuhteen ollessa kyseessä ei sovelleta esimerkiksi 71 a §:n tai 71 b §:n mukaisia hakijan ja työnantajan erityisiä selvittämismahdollisuuksia eikä 84 §:n mukaisia enimmäiskäsittelyaikoja, koska ne soveltuvat vain työnteon perusteella tehtyihin, ulkomaalaislain 5 luvun mukaisiin hakemuksiin.

Edellä sanottu täytyy kuitenkin erottaa tilanteesta, jossa pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa ei voida myöntää ja Maahanmuuttovirasto viran puolesta harkitsee määräaikaisen jatko-oleskeluluvan myöntämistä sen sijaan. Tällöin asiaan soveltuvat normaalisti tietyllä perusteella haettua määräaikaista oleskelulupaa koskevat säännökset.

2.2.8 Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

Pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 58 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella.

Pykälän 2 momentin mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Euroopan unionin alueen ulkopuolella tai hän on oleskellut yhtäjaksoisesti kuusi vuotta Suomen ulkopuolella.

Pykälän 4 momentin mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa myös, jos sen myöntämisen perusteena on ollut pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan perustunut oleskelu ja jos asema on 108 §:n 1 momentin nojalla peruutettu.

Pykälän 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Pykälän 6 momentin mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos Schengen-valtio pyytää Suomea peruuttamaan ulkomaalaiselle Suomen myöntämän oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa Schengen-valtiossa, ja hänet on

määrätty poistettavaksi Schengen-alueelta sen kaltaisilla perusteilla kuin 149 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa mainitaan.

Ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetään oleskelulupien raukeamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta taikka hän saa Suomen kansalaisuuden. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa lisäksi, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Myös oleskeluluvan peruuttamisesta ja raukeamisesta säädetään suurelta osin samalla tavalla pysyvässä oleskeluluvassa ja pitkään oleskelleen oleskeluluvassa. Oleskelulupa voidaan peruuttaa ulkomaille muuton, väärien tietojen antamisen tai tietojen salaamisen taikka toisen Schengen-valtion määräämän maahantulokiellon ja siihen perustuvan pyynnön perusteella. Yksin pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskee pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiseen liittyvä peruuttamisperuste.

Molemmissa pysyvään oleskeluun oikeuttavissa oleskeluluissa on se merkittävä ero verrattuna määräaikaisiin oleskeluluihin, ettei niitä voida peruuttaa sillä perusteella, etteivät edellytykset enää täyty. Ainoana poikkeuksena tähän on tilanne, jossa pitkään oleskelleen oleskelulupa on oikeuttava oleskelu on perustunut pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan ja kyseinen asema on peruutettu (58 §:n 4 momentin toinen virke). Näin ollen esimerkiksi avioero ei enää vaikuta pysyvän oleskeluluvan voimassaoloon, vaikka avioliitto olisi ollut jatkuvan oleskeluluvan perusteena pysyvää oleskelulupaa myönnettäessä (ellei ole esimerkiksi syytä epäillä, että jo oleskelulupaa haettaessa annettiin vääriä tietoja perhesiteen aitoudesta, jolloin 58 §:n 4 momentti saattaa soveltua).

Vastaavasti molemmat oleskeluluvat raukeavat pitkälti vastaavissa tilanteissa (Suomen kansalaisuus ja karkottaminen), mutta pitkään oleskelleen oleskelulupa lisäksi sen perusteella, että toinen jäsenvaltio myöntää hänellä vastaavan oleskeluluvan.

Hallitusohjelman tavoitteiden toteuttaminen ei vaadi sitä, että peruuttamista tai raukeamista koskevia pykäläiä muutettaisiin.

Ulkomaalaislain 60 c §:ssä säädetään pitkään oleskelleen oleskeluluvan helpotetusta uudelleen saamisesta, jos se on peruutettu tai rauennut. Pykälän 1 momentin mukaan jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa on peruutettu 58 §:n 2 momentin tai rauennut 59 §:n 1 momentin perusteella, EU-oleskelulupa myönnetään hakemuksesta uudelleen. Oleskelulupa myönnetään, jos hakija täyttää 39 §:ssä säädetyn toimeentuloedellytyksen eikä oleskeluluvan myöntämiselle ole 36 §:ssä säädettyjä esteitä.

Käytännössä pitkään oleskelleen oleskeluluvan voi siis saada uudelleen täyttämättä juuri kyseisellä hetkellä ulkomaalaislain 56 a §:n tai 57 §:n mukaisia edellytyksiä, kunhan oleskeluluvan yleiset edellytykset ja toimeentulo täyttyvät. Tämä kuitenkin vaatii sitä, että hakija on aiemmin täyttänyt kyseisen oleskeluluvan edellytykset. Lisäksi, jos hakija on tehnyt välissä rikoksia, se voidaan huomioida ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin mukaisessa harkinnassa.

2.2.9 Pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyvä liikkumisoikeus Suomessa

Yhdessä Euroopan unionin jäsenvaltiossa myönnetystä pitkään oleskelleen oleskeluluvasta seuraa direktiivin perusteella tiettyjä oikeuksia myös muissa jäsenvaltioissa. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että toisen jäsenvaltion oleskelulupa sellaisenaan oikeuttaisi muutoin kuin

lyhytaikaisesti oleskelemaan tai tekemään työtä toisessa jäsenvaltiossa. Kyse on ainoastaan siitä, että oleskeluluvan haltijalla on oikeus tiettyin edellytyksin hakea ja saada yhdessä jäsenvaltiossa määräaikainen oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa saamansa pitkään oleskelleen oleskeluluvan perusteella.

Suomessa tämä oikeus on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 49 a §:ssä. Sen 1 momentin mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan toisessa unionin jäsenvaltiossa saaneelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa Suomessa tai ulkomailta haettuna taloudellisen toiminnan harjoittamista varten ansiotyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, opintojen suorittamiseen tai ammattikoulutukseen osallistumista varten taikka muusta syystä. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana ottaen huomioon tarkoitettun oleskelun luonne. Pykälän 3 momentin mukaan työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa. Yritystoiminnan harjoittamista varten myönnetään yrittäjän oleskelulupa. Työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa. Pykälän 4 momentin mukaan kun toisessa unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan saaneelle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään samaksi ajaksi tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailta haettuna.

Kuten ulkomaalaislain 49 a §:stä käy ilmi, toisessa jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen oleskelulupa ei missään tilanteessa oikeuta saamaan vastaavaa, *pysyvään oleskeluun oikeuttavaa* oleskelulupaa Suomessa. Kyse on näissä tilanteissa aina määräaikaisesta oleskeluluvasta, kunnes hakija mahdollisesti täyttää pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan varsinaiset edellytykset Suomessa. Koska tässä hallituksen esityksessä on kyse Suomessa tapahtuvaan pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan edellytysten muuttamisesta, pykälän mahdollista muuttamista ei tässä ole tarpeen selvittää.

2.3 Pysyvään oleskelulupaan ja pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyvät oikeudet Suomessa

2.3.1 Yleistä

Tässä esityksessä kyse on pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan erityisten edellytysten muuttamisesta. Kyse on siis siitä, onko hakija paitsi oikeutettu jatkamaan Suomessa oleskelua, myös tekemään sen pysyvästi. Näin ollen, kun tässä tarkastellaan pysyvään ja pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyviä oikeuksia, erityisen olennaista on niiden vertailu jatkuvan oleskeluluvan tuottamiin oikeuksiin. Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan erityisten edellytysten muuttaminen nimittäin vaikuttaa juuri siihen, saako hakija pysyvän vai uuden jatkuvan oleskeluluvan.

2.3.2 Oikeus oleskeluun ja rajanylitykseen

Ensinnäkin pysyvään ja pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyy oikeus asua Suomessa sekä palata takaisin Suomeen ja Schengen-alueelle ulkomailta oleskelun jälkeen. Kuten edellä todetaan, näissä oleskeluluvissa oikeudet ovat toistaiseksi voimassa, vaikka niihin käytännössä vetoaminen vaatiikin oleskelulupakortin säännöllistä uusimista. Itse oikeuksien sisältöön ja laajuuteen oleskeluluvan laji ei kuitenkaan sen voimassaollessa vaikuta, vaan vastaavat oikeudet liittyvät yhtäläisesti jatkuvaan ja myös tilapäiseen oleskelulupaan.

Jos ulkomaalainen asuu Suomessa määräaikaisella oleskeluluvalla, hän kuitenkin joutuu uusimaan oleskelulupansa säännöllisesti. Tällöin on mahdollista, että päätöstä jatkoluovasta (uusi

määräaikainen oleskelulupa) ei ole tehty siinä vaiheessa, kun hänen edellisen oleskelulupansa voimassaolo päättyy. Jos hakemus kuitenkin on jätetty ajoissa eli edellisen oleskeluluvan voimassaollessa, oikeus lailliseen oleskeluun ei katkea. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen, joka jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskelee maassa laillisesti, saa laillisesti oleskella maassa, kunnes kyseiseen hakemukseen on tehty päätös. Lisäksi tilanne ei aiheuta katkoa ulkomaalaisen oleskelun *luvallisuuteen* myöskään myöhempää tarkastelua ajatellen. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen linjauksen mukaan, kun jatkolupaa on haettu ennen edellisen oleskeluluvan päättymistä, se myönnetään edellisen oleskeluluvan päättymispäivästä alkaen, kunhan oleskeluluvan peruste on ollut siinä vaiheessa olemassa. Oleskelulupa siis merkitään tarpeen mukaan tulemaan takautuvasti voimaan niin, ettei oleskelulupakatkoa synny.

Edellä mainittu aika edellisen oleskeluluvan voimassaolon ja uuden oleskeluluvan myöntämisen välissä voi kuitenkin aiheuttaa tilanteen, jossa hakijalla ei tilapäisesti ole voimassa olevaa oleskelulupakorttia oleskelulupansa osoitukseksi, mikä voi esimerkiksi vaikeuttaa oleskeluoikeuden todistamista käytännössä. Tilanne voi myös vaikuttaa ulkomaalaisen mahdollisuuteen poistua Suomesta sekä Schengen-alueelta ja erityisesti mahdollisuuteen palata takaisin Suomeen. Rajanylitys lähtökohtaisesti vaatii voimassa olevan oleskeluluvan ja sen osoittamisen voimassa olevalla kortilla.

2.3.3 Oikeus työntekoon ja elinkeinonharjoittamiseen

Kolmannen maan kansalaisella ei ole automaattista oikeutta tehdä *ansiotyötä* Suomessa. Hänen on voitava osoittaa jokin tietty seikka (esimerkiksi tietynlainen oleskelulupa), johon oikeus kussakin tilanteessa ja työtehtävässä perustuu. Työnteko-oikeus voi olla rajoitettu esimerkiksi työajan tai työtehtävien osalta tai se voi olla rajoittamaton, jolloin kolmannen maan kansalainen saa tehdä valitsemaansa työtä valitsemansa määrän normaalin työlainsäädännön puitteissa.

Ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 6 b kohdan mukaan työnteko-oikeudella tarkoitetaan ulkomaalaisen tämän lain mukaista oikeutta tehdä Suomessa tai suomalaisessa aluksessa ansiotyötä oleskeluluvan, 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden, viisumin tai viisumivapauden nojalla taikka muulla tässä laissa säädetyllä perusteella. Saman momentin 8 kohdan mukaan ansiotyöllä tarkoitetaan työskentelyä työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa, jossa työtä tehdään vastikkeellisesti.

Ulkomaalaislain 81 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *rajoittamaton* työnteko-oikeus on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty pysyvä oleskelulupa, 56 a §:n mukainen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon perusteella.

Tutkija- ja opiskelijalain 14 §:ssä säädetään työnteko-oikeudesta kyseisen lain perusteella myönnettyillä oleskeluluvilla. Oikeus on rajoittamaton tutkijan oleskeluluvalla oleskeleville sekä niille, joilla on oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Opiskelijoiden työnteko-oikeus sen sijaan on rajoitettu niin, että työn on oltava tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai opintoihin sisältyvän lopputyön tekemistä ansiotyönä tai työn määrän on tasoituttava kalenterivuoden aikana keskimäärin 30 tuntiin viikossa.

ICT-lain 12 a §:ssä säädetään työnteko-oikeudesta kyseisen lain perusteella myönnettyillä oleskeluluvilla. Kyseisissä oleskeluluvissa työnteko-oikeus on aina oleskeluluvan perusteen mukainen eli niillä voi tehdä vain sellaista työtä, johon ne on myönnetty.

Erityisosaajalain 10 §:n mukaan kolmannen maan kansalaisella, jolle on myönnetty tämän lain mukainen EU:n sininen kortti, on oleskeluluvan perusteen mukainen työnteko-oikeus.

Kuten edellä käy ilmi, pysyvään ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa liittyy aina rajoittamaton työnteko-oikeus. Myös jatkuvan oleskeluluvan kohdalla se on pääsääntö. Näin ollen, jos kolmannen maan kansalainen esimerkiksi oleskelee maassa pakolaisaseman tai perhesiteen perusteella, hänen työnteko-oikeutensa ei vaikuta se, saako hän uuden jatkuvan oleskeluluvan vai pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan. Jos oleskelun perusteena kuitenkin on työnteko (ml. ICT-oleskeluluvat), vasta pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan saamisesta seuraa rajoittamaton työnteko-oikeus, koska jatkuvalla luvalla oleskellessa työnteko-oikeus on rajoitettu sen mukaan, millaiseen työhön oleskelulupa on myönnetty (ulkomaalaislain 81 a §:n 2 ja 3 momentit). Vastaavasti opiskelijalla jatkuvaan oleskelulupaankin liittyy ainoastaan rajoitettu työnteko-oikeus, minkä vaikutusta tosin huomattavasti vähentää se seikka, ettei opiskelu joka tapauksessa voi olla pysyvän oleskelulupaan oikeuttavana jatkuvan oleskeluluvan perusteena.

Vastaavasti kuin oleskeluoikeus edellä, myös työnteko-oikeus lähtökohtaisesti pysyy voimassa ajoissa jätetyn jatkolupahakemuksen perusteella, vaikka jatkolupaa ei olisi vielä myönnetty siinä vaiheessa, kun edellisen oleskeluluvan voimassaolo päättyy. Ulkomaalaislain 81 c §:n 2 momentin mukaan jos jatko-oleskelulupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa aiemman oleskeluluvan mukaista työntekoa, kunnes uuden hakemuksen johdosta on myönnetty oleskelulupa tai kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Kolmannen maan kansalaisella ei ole myöskään automaattista oikeutta *harjoittaa elinkeino*a Suomessa. Ulkomaalaisen oikeudesta elinkeinonharjoittamiseen säädetään elinkeinotoimintalaissa (565/2023). Lain 1 §n 2 momentin 1 kohdan mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan ammatin tai elinkeinon harjoittamista tulon tai muun taloudellisen hyödyn saamiseksi. Elinkeinotoimintalain 2 pykälän 1 momentin mukaan laissa säädetyin edellytyksin elinkeinotoimintaa saa harjoittaa: 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella; 2) suomalainen yhteisö tai säätiö; 3) ulkomainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Koska oleskelulupasäätelyssä on kyse aina luonnolliselle henkilölle myönnettävästä oleskeluluvasta, olennainen tämän esityksen kannalta on viimeksi mainitun momentin 1 kohta. Kohdan perusteluissa (HE 244/2022, s. 153–154) todetaan muun muassa, että ”Suomen väestökirjanpidossa olevien henkilöiden osalta säännöksellä tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti henkilöitä, joilla Suomessa kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta tai henkilöitä, jotka oleskelevat Suomessa laillisesti oleskeluluvalla. Henkilö voi oleskella maassa ulkomaalaislain (301/2004) 33 §:ssä tarkoitetun pysyvän oleskeluluvan perusteella tai tilapäisen oleskeluluvan perusteella, jolloin jälkimmäisessä tilanteessa hänellä ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa. Säännös kattaisi siten myös kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiset tilanteet, joissa henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.” Näin ollen luonnollisen henkilön oikeutta elinkeinon harjoittamiseen Suomessa ei ratkaise se, onko hänellä pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa vai jatkuva oleskelulupa.

2.3.4 Oikeus sairaanhoitoon, sosiaaliturvaan ja muihin julkisiin palveluihin

Muun muassa oikeus kunnan tai hyvinvointialueen palveluihin määräytyy pääsääntöisesti *kotikunnan* mukaan. Näitä palveluita ovat esimerkiksi varhaiskasvatus sekä kotoutumis-, terveys- ja sosiaalipalvelut.

Oikeus kotikuntaan määräytyy kotikuntalain (201/1994) mukaan. Sen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunta on jäljempänä tässä laissa säädettyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Ulkomaalaisten kannalta keskeinen on lisäksi lain 4 §:n 1 momentin 2 kohta: Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti, jos hänellä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva *jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa*. Näin ollen kotikuntaan ja sen tuomiin oikeuksiin ei vaikuta se, onko kolmannen maan kansalaisella pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa vai jatkuva oleskelulupa.

Suomessa on asumisperusteinen sosiaaliturva. Sosiaaliturvaan ovat siis oikeutettuja Suomessa asuvat henkilöt kansalaisuudesta riippumatta. Osa etuuksista voi perustua myös työntekoon Suomessa. Miltään osin oikeutta Suomessa asuvan ja täällä mahdollisesti työskentelevän ulkomaalaisen kohdalla ei kuitenkaan ratkaise se, onko hänellä pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa vai jatkuva oleskelulupa.

2.3.5 Äänioikeus kunta- ja aluevaaleissa

Kunta- ja aluevaaleissa äänioikeus voi kuulua myös kunnassa tai hyvinvointialueella asuvalle, muut äänioikeuden edellytykset täyttävälle kolmannen maan kansalaiselle. Kuntalain (410/2015) 20 §:n 1 momentin mukaan äänioikeus kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa on Suomen taikka muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu *kotikunta* kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kuntavaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä mainittuna ajankohtana on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Aluevaalien osalta ulkomaalaisen äänioikeuden säädetään vastaavasti hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 28 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ratkaisevaa on kotikunta hyvinvointialueella.

Ratkaiseva on siis kolmannen maan kansalaisen *kotikunta* ja sen saamisen edellä kuvatut edellytykset, ei oleskeluluvan tyyppi.

2.3.6 Oikeus opintoihin

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen *alueella asuville* 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille *perusopetusta* sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Lapsi katsotaan tätä lakia sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa tarkoitettu *kotikunta* Suomessa. Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta sen alueella asuvalle ulkomaalaiselle lapselle yhtäältä ja lapsen oppivelvollisuus toisaalta eivät ole riippuvaisia siitä, onko lapsella pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa vai jatkuva oleskelulupa.

Opiskeluun ylipäänsä ei Suomessa liity vastaavaa sääntelyä kuin työntekoon ja elinkeinon harjoittamiseen edellä. Ulkomaalaisen ei siten tarvitse osoittaa Suomeen kansalaiseen

verrattuna erityistä oikeutta opiskeluun, jos hän oleskelee maassa laillisesti ja täyttää valitsemansa opiskelupaikan kriteerit. Näin ollen ulkomaalaisen oikeus suorittaa toisen tai kolmannen asteen opintoja taikka jatko-opintoja ei riipu siitä, mihin hänen laillinen oleskelunsa perustuu.

Vieraskielisistä korkeakouluopinnoista peritään kuitenkin muilta kuin Suomen tai ETA:n kansalaisilta tai heidän perheenjäseniltään lähtökohtaisesti lukuvuosimaksu. Heiltä peritään lisäksi lukukausikohtainen hakemusmaksu, joka koskee myös suomen- ja ruotsinkielistä koulutusta. Yliopistolain (558/2009) 10 §:n 1 momentin mukaan yliopiston on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa. Pykälän 2 momentin mukaan maksua ei kuitenkaan peritä muun muassa siltä, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Maksu ei myöskään peritä muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Samat ryhmät on vapautettu hakemusmaksusta yliopistolain 8 a §:n mukaan. Myös ammattikorkeakoululaissa (932/2014) on vastaavat säännökset. Pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa merkitsee näin ollen aina vapautusta lukuvuosi- ja hakemusmaksuista, kun taas jatkuvan oleskeluluvan kohdalla asia riippuu siitä, onko oleskelulupa myönnetty opiskelun vai jonkin muun syyn perusteella.

2.3.7 Oikeus kiinteistönhankintaan

Hallituksen esityksessä laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) muuttamisesta (HE 2/2025) ehdotettiin, että uuden 5 a §:n mukaista täysikieltoa ei sovellettaisi henkilöön, jolla olisi kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireilletulon hetkellä voimassa oleva pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa. Eduskunta on hyväksynyt lakiehdotuksen 11.4.2025, mutta tasavallan presidentti ei ole vielä vahvistanut lakia. Näin ollen tällaisen luvan saamatta jääminen voisi vaikuttaa henkilön oikeuteen hankkia itselleen kiinteistö Suomesta, jos hän kuuluisi kyseisen täysikiellon piiriin.

2.4 Pitkään oleskelleita koskeva direktiivi

2.4.1 Yleistä

Pitkään oleskelleen oleskelulupa perustuu EU-direktiiviin.⁸ Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön 1.5.2007 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (358/2007), jolla oleskelulupatyypit edellytyksineen lisättiin lakiin. Direktiiviä on muutettu 11.5.2011 annetulla muutosdirektiivillä, jolla soveltamisalaan on lisätty kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt.⁹ Kyseinen muutos pantiin Suomessa täytäntöön 1.10.2013 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (668/2013).

⁸ NEUVOSTON DIREKTIIVI 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta. Direktiiviä on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011

⁹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä

Direktiivi mahdollistaa voimassaololtaan vastaavien kansallisten oleskelulupien myöntämisen suotuisammilla edellytyksillä (13 artikla), millä perusteella Suomi on säilyttänyt myös kansallisen pysyvän oleskelulupansa. Pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyvää oikeutta oleskella toisessa jäsenvaltiossa ei voida tällaiseen kansalliseen oleskelulupaan liittää, mutta muutoin pysyvää oleskelulupaa koskevan lainsäädännön muuttaminen on puhtaasti kansallisessa lainsäädäntövallassa.

2.4.2 Direktiivin sisältö ja soveltamisala

Direktiivin 1 artiklassa määritetään direktiivin asiasisältö. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan direktiivillä määritetään edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet.

Direktiivin 3 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisalasta. Artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Artiklan 2 kohdassa luetellaan kolmannen maan kansalaisia, joihin direktiivi ei sovellu. Kohta pitää sisällään muun muassa tilapäistä suojelua saaneet ja kansainvälistä suojelua hakenneet.

2.4.3 Pitkään oleskelleen aseman edellytykset

Direktiivin 4 artiklassa säädetään vaaditusta oleskelun kestosta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä.

Direktiivin 4 artiklan mukainen vaatimus viiden vuoden oleskelusta on muotoiltu yksiselitteisesti ja jäsenvaltioita velvoittavasti. Suomen on siten jatkossakin myönnettävä pitkään oleskelleen asema ja oleskelulupa sitä hakevalle direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla kolmannen maan kansalaiselle viiden vuoden oleskelun perusteella, jos hän täyttää muut edellytykset.

Direktiivin 5 artiklassa säädetään pitkään oleskelleen aseman saamisen muista edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan pitkään jäsenvaltioiden on vaadittava kolmannen maan kansalaista osoittamaan, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille: a) vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään. Jäsenvaltiot arvioivat kyseiset varat ottamalla huomioon niiden laadun ja säännöllisyyden, ja ne voivat ottaa huomioon palkkojen ja eläkkeiden vähimmäistason pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan hakemuksen esittämistä edeltävältä ajalta; b) sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit, jotka kyseisessä jäsenvaltiossa yleensä on katettu tämän omien kansalaisten osalta.

Direktiivin 5 artiklan mukaisesti pitkään oleskelleen oleskelulupaa ei voida myöntää ilman riittäviä ja säännöllisiä varoja eikä riittävää sairausvakuutusta. Vaatimus riittävästä varoista on ulkomaalaislaissa varmistettu sillä, että pitkään oleskelleen oleskeluluvan myöntäminen vaatii aina 39 §:n mukaista turvattua toimeentuloa.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on asiassa [C-302/18](#) antamassaan tuomiossa ottanut kantaa vaatimukseen vakaaista, säännöllisistä ja riittävästä varoista. Se mainitsee ensinnäkin jo

perheen yhdistämisdirektiivin¹⁰ tulkinnan yhteydessä todenneensa vastaavasta varojen riittävyyden vaatimuksesta, että henkilöiden tarpeet voivat vaihdella laajuudeltaan suuresti. Sen vuoksi jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tietyn summan viitemääränä, mutta eivät voi edellyttää tiettyä vähimmäispalkan määrää tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta. Lisäksi se muun muassa katsoo, että säännöksen mukainen *varojen* käsite ei tarkoita ainoastaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman hakijan ”omia varoja” vaan se voi tarkoittaa myös kolmannen osapuolen hakijan käyttöön antamia varoja, kunhan niiden katsotaan olevan hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen vakaat, säännölliset ja riittävät.

Jäsenvaltion on siten mahdollistettava se, että esimerkiksi hakijan perheenjäsen turvaa hänen toimeentulonsa, kunhan varoista esitetään selvitystä ja ne täyttävät edellä mainitut edellytykset (vakaus, säännöllisyys, riittävyys). Jäsenvaltiot voivat antaa toimeentulon tasolle ohjeelliset lähtökohdat, kuten Maahanmuuttovirasto on tehnyt, mutta niitä on sovellettava kunkin hakijan tilanne huomioiden.

Direktiivin toimeentuloartikla ei sen sijaan mahdollista kansallista lainsäädäntöä, jossa juuri hakijalta vaadittaisiin työntekoa tai muita (juuri tietynsuuruisia) omia tuloja oleskeluluvan edellytyksenä. Direktiivissä ei myöskään ole mitään muuta kohtaa, jonka perusteella tällainen sääntely olisi mahdollinen. Pitkään oleskelleen oleskelulupa voidaan evätä viisi vuotta oleskelleelta ainoastaan direktiivin mukaisille perusteilla.

Direktiiviä vastaavasti ulkomaalaislain 39 §:n päätarkoituksena on se, että hakija pystyy oleskelulupaa hakiessaan sekä oleskeluluvan saatuaan tulemaan toimeen turvautumatta yhteiskunnallisiin etuuksiin ja kykenee sen riittävästi selvittämään viranomaiselle. Direktiivi ja sitä koskeva oikeuskäytäntö ei sen sijaan näytä mahdollistavan sellaista tulkintaa, että aiempi etuuksiin turvautuminen voisi kategorisesti tai edes lähtökohtaisesti estää oleskeluluvan saamisen, jos hakija kykenee esittämään edellä mainitut selvitykset koskien nykyhetkeä ja tulevaisuutta. Aiempi etuuksiin turvautuminen voi luonnollisesti viitata siihen, että hakija tarvitsee niitä jatkossakin ja johtaa ulkomaalaislain 39 §:n perusteellakin kielteiseen päätökseen, mutta tällöin kyse on selkeästi eri asiasta; kielteinen päätös ei seuraa suoraan jostain aiemmin tapahtuneesta, vaan aiemmin tapahtuneesta tehdään tulevaa koskeva perusteltu päätelmä.

Lisäksi ei olisi joka tapauksessa direktiivin mukaista katsoa pelkkää työttömyysetuuksiin turvautumista hakijan vahingoksi, koska niiden ei voida katsoa sisältyvän 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun *sosiaaliturvaan*. Tähän viittaa muun muassa se, että esimerkiksi direktiivin englannin-, saksan- ja ranskankielisissä versioissa käytetään termiä, joka viittaa *sosiaaliturvan* sijaan pikemmin *sosiaalihuoltoon* (social assistance, Sozialhilfeleistungen, d'aide sociale). Suomessa toimeentulotuki kuuluu toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti *sosiaalihuoltoon*, mutta työttömyysturva taas ainoastaan sitä laajemman käsitteen *sosiaaliturva* alle. On syytä katsoa, että direktiivin tarkoituksena on estää kolmannen maan kansalaisten turvautuminen juuri toimeentulotuen kaltaisiin, sosiaalihuoltoon kuuluviin ja viimesijaisiin etuuksiin, eikä esimerkiksi työntekoon perustuvaan sosiaaliturvaan.

Sairausvakuutuksen osalta on direktiiviä implementoidessa katsottu, että vaatimus täyttyy Suomessa julkisen terveydenhuollon piiriin kuulumisella huomioiden vaadittu viiden vuoden

¹⁰ NEUVOSTON DIREKTIIVI 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen

pysyväisluontoinen oleskelu.¹¹ Näin ollen sairausvakuutusta ei ulkomaalaislaissa erikseen vaadita.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.

Artiklan 2 kohdan mahdollistamia kotouttamisedellytyksiä ei ole Suomessa otettu käyttöön pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksinä. On kuitenkin selvää, ettei direktiivi estä Suomea asettamassa hakijan kotoutumiseen liittyviä kohtuullisia vaatimuksia. Päinvastoin kotouttamista edistävät toimenpiteet ja vaatimukset lähtökohtaisesti edistävät direktiivin tavoitteiden toteutumista. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on asiassa [C-579/13](#) antamassaan tuomiossa todennut, että direktiivin päätavoitteena on jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen.

EUT on edellä mainitussa tuomiossaan ottanut kantaa jäsenvaltion kielikokeeseen, joka ei ole ollut sinänsä pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksenä, vaan sakon uhalla toteutettu muun velvollisuus. Se on kuitenkin arvioinut asiaa myös siitä näkökulmasta, voiko kyseinen koe vaarantaa pitkään oleskelleiden direktiivin tarkoituksen toteutumisen.

EUT toteaa muun muassa, että jäsenvaltion kielen ja yhteiskunnan opiskelu helpottaa kommunikointia ja edistää vuorovaikutusta sekä sosiaalisten suhteiden kehittymistä. Kielen opiskelu tekee myös pääsystä työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen helpompaa. Näin ollen se katsoo, että jos vaatimuksella voidaan taata, että ulkomaalaiset hankkivat tällaisia tietoja, velvollisuus ei sinällään vaaranna direktiivin päämäärien toteuttamista, vaan voi päinvastoin edistää niitä. Velvollisuuden yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännötkään eivät kuitenkaan saa olla omiaan vaarantamaan kyseisiä päämääriä. Tällöin tarkastellaan erityisesti kokeen läpäisyyden vaadittavaa tietojen tasoa, valmistautumisessa tarvittavan materiaalin saatavuutta, kirjoittautumismaksun määrää tai iän, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai koulutustason kaltaisten erityisten yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista.

Kysymys on siten pitkään oleskelleiden kohdalla keskeisesti siitä, millaiset kotoutumisedellytykset käytännön yksityiskohtineen ovat sillä tavoin oikeasuhteisia, että ne käytännössä edistävät direktiivillä tavoitellun päämäärän toteutumista sen sijaan, että vaarantaisivat sen. Viimeksi mainittu tilanne voi olla käsillä, jos kotoutumisedellytykset tai niiden osoittamiseen liittyvät käytännön vaatimukset on asetettu niin korkealle tasolle, että ne tekevät pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

Kyseisen tuomion valossa ei lisäksi riitä se, että vaatimus on yleisellä tasolla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa päämäärään, vaan sen on oltava sitä myös suhteessa kuhunkin yksittäiseen hakijaan. Jäsenvaltioiden on siten mahdollistettava se, että viime sijassa asiaa arvioidaan yksilöllisesti, esimerkiksi hakijan lukutaidottomuus ja ikä huomioiden.

Direktiivin 6 artiklassa säädetään yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaikutuksesta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Asiaa koskevaa päätöstä tehdessään asianomainen jäsenvaltio ottaa huomioon yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta uhkaavien rikosten vakavuuden tai laadun taikka

¹¹ HE 94/2006 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_94+2006.pdf, s. 15

asianomaisesta henkilöstä aiheutuvan vaaran ottaen samalla asianmukaisesti huomioon myös oleskelun keston ja mahdolliset siteet oleskelumaahan.

Direktiivi mahdollistaa hakijan rikosten huomioimisen pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevassa harkinnassa osana yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevaa harkintaa. Toisaalta sen sanamuoto velvoittaa jäsenvaltioita aina tekemään artiklan mukaisen kokonaisharkinnan ennen oleskeluluvan epäämistä.

EUT vahvisti yhdistetyissä asioissa [C-503/19 ja C-592/19](#) antamassaan tuomiossa edellä sanotun tulkinnan yksittäistapauksellisen kokonaisharkinnan pakollisuudesta ja siitä, ettei oleskeluluvan epääminen voi siten olla aiemmista rikoksista seuraava automaatio. Lisäksi se muun muassa totesi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen perusteella toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan silloin, jos tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen osoittautuu, että henkilön käyttäytyminen muodostaa välittömästi todellisen ja riittävän vakavan vaaran, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. EUT kiinnitti vielä huomiota siihen, että jäsenvaltion on säädettävä mahdollisuudesta kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen asemaa tähän liittyvistä syistä niin konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy.

Kuten edellä todetaan, pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevaan hakemukseen soveltuvat ulkomaalaislain 57 §:n mukaiset rikosesteet sekä 36 §:n 1 momentin mukainen yleinen edellytys siitä, ettei oleskeluluvan hakija vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Direktiiviä täytäntöön pantaessa on 57 §:n 2 momentin mukaiseen kokonaisharkintaan lisätty huomioitavaksi Suomeen kohdistuvat siteet direktiivissä edellytetyllä tavalla.¹² Direktiivi estää Suomea muuttamasta 57 §:ä tai muutoin säätämästä pitkään oleskelleen oleskeluluvan rikosesteistä niin, että oleskelulupa tulisi evätä ylipäänsä tai tietyn määräajan kuluessa pelkästään sillä perusteella, että hakija on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen tietynlaisiin rikoksiin.

Direktiivi ei kuitenkaan estä sitä, että hakijan saama vankeusrangaistus vaikuttaa vaadittavan oleskeluajan kertymiseen ja yhtäjaksoisuuteen.

Direktiivin 7 artiklassa säädetään siitä, miten pitkään oleskelleen aseman voi saada. Artiklan 1 kohdan mukaan voidakseen saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, kolmannen maan kansalaisen on esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu. Hakemukseen on liitettävä kansallisessa lainsäädännössä määritellyt asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää 4 ja 5 artiklassa luetellut edellytykset, sekä tarvittaessa voimassa oleva matkustusasiakirja tai sen oikeaksi todistettu jäljennös.

2.4.4 Pitkään oleskelleen oleskelulupa ja sen menettäminen

Direktiivin 8 artiklassa säädetään siitä, millainen oleskelulupa pitkään oleskelleen aseman osoitukseksi myönnetään. Artiklan 1 kohdan mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, jollei 9 artiklasta muuta johdu. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa. Tämä oleskelulupa on voimassa

¹² HE 94/2006 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_94+2006.pdf, s. 30

vähintään viisi vuotta, ja se uusitaan tarvittaessa hakemuksen perusteella ilman eri toimenpiteitä.

Direktiivin 9 artiklassa säädetään tilanteista, joissa pitkään oleskelleen aseman menettää tai se peruutetaan. Artiklan 1 kohdan mukaan pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset eivät ole oikeutettuja säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa seuraavissa tapauksissa: a) todetaan, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on hankittu vilpillisesti; b) karkotustoimenpide toteutetaan 12 artiklassa säädetyn edellytyksin; c) henkilö on poissa yhteisön alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

Artiklan 2 kohdan mukaan edellä olevasta 1 kohdan c alakohdasta poiketen jäsenvaltiot voivat sallia, että yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti kestävästä taikka erityisiin tai poikkeuksellisiin syihin perustuvista poissaolojaksoista ei seuraa aseman peruuttaminen tai menettäminen.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella ei ole enää oikeutta säilyttää pitkään oleskelleen henkilön asemaa, jos asianomainen henkilö aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle, ottaen huomioon asianomaisen henkilön tekojen vakavuuden, sanotun uhan kuitenkin muodostamatta syytä 12 artiklassa tarkoitetulle karkottamiselle.

Artiklan 3 a kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poistaa kolmannen maan kansalaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, jos se saatiin kansainvälisen suojelun perusteella ja kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema on peruutettu tai lakkautettu tai jätetty uusimatta direktiivin 2004/83/EY 14 artiklan 3 kohdan tai 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Artiklan 4 kohdan mukaan sellainen pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen, joka on oleskellut toisessa jäsenvaltiossa III luvun mukaisesti, ei ole enää oikeutettu säilyttämään ensimmäisessä jäsenvaltiossa hankittua pitkään oleskelleen henkilön asemaa, jos sama asema myönnetään toisessa jäsenvaltiossa 23 artiklan mukaisesti. Joka tapauksessa kuuden vuoden poissaolon jälkeen sen jäsenvaltion alueelta, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, asianomainen henkilö ei ole enää oikeutettu säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Toisesta alakohdasta poiketen asianomainen jäsenvaltio voi sallia, että erityisistä syistä pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen säilyttää asemansa kyseisessä jäsenvaltiossa yli kuusi vuotta kestävien poissaolojaksojen aikana.

Artiklan 5 kohdan mukaan edellä olevissa 1 kohdan c alakohdassa ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltiot, jotka ovat myöntäneet aseman, säätävät yksinkertaistetusta menettelystä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi uudelleen. Kyseistä menettelyä sovelletaan erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka ovat oleskelleet toisessa jäsenvaltiossa opiskelun vuoksi. Edellytykset ja menettely pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman uudelleen saamiseksi määritellään kansallisessa lainsäädännössä.

Artiklan 6 kohdan mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan vanheneminen ei missään tapauksessa voi aiheuttaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttamista tai menettämistä.

Artiklan 7 kohdan mukaan silloin, kun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttaminen tai menettäminen ei johda poistamiseen, jäsenvaltio antaa asianomaiselle

henkilölle oleskeluluvan jäädä jäsenvaltioon, jos henkilö täyttää kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaiset edellytykset ja jos hän ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

Direktiivissä tehdään ero yhtäältä pitkään oleskelleen aseman ja toisaalta sen osoitukseksi myönnettävän oleskeluluvan välille. Ensin mainittu on toistaiseksi voimassa, ellei sen menettämiselle ole direktiivin 9 artiklan mukaisia perusteita. Viimeksi mainittu taas voidaan myöntää määräaikaisena, mutta vähintään viideksi vuodeksi. Vaikka oleskelulupa olisi määräaikainen, sen uusimiseksi ei voitaisi kuitenkaan enää vaatia edellä kuvattujen edellytysten täyttymistä, vaan oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä vain, jos itse aseman peruuttamiselle on perusteet. Vastaavasti pelkästään se ei merkitsisi aseman peruuttamista, että oleskelulupa syystä tai toisesta vanhenisi ilman, että hakija hakee sen tilalle uutta.

Kuten edellä todetaan, ulkomaalaislaissa pitkään oleskelleen oleskelulupa rinnastetaan voimassaolon osalta pysyvään oleskelulupaan. Se on voimassa, kunnes se päätetään peruuttaa tai se raukeaa.

Käytännössä pysyvän oleskelun ehtoja ei kuitenkaan olisi mahdollista Suomessa tiukentaa sitä kautta, että pitkään oleskelleen oleskelulupa erotettaisiin direktiivissä sallitulla tavalla pitkään oleskelleen asemasta ja tehtäisiin ensin mainitusta muodollisesti määräaikainen. Oleskeluluvan taustalla oleva asema olisi edelleen pysyvä ja oleskeluluvan uusimatta jättäminen vaatisi aseman peruuttamista samoilla perusteilla kuin millä oleskeluluvan peruuttaminen on jo nyt mahdollista. Käytännössä seurauksena olisi siten ainoastaan lisätyötä viranomaisille ja ulkomaalaisille oleskeluluvan uusimista koskevien hakemusten muodossa ilman, että oleskelun edellytykset tosiasiaassa muuttuisivat mitenkään.

Direktiivin 9 artikla on ulkomaalaislaissa pantu täytäntöön edellä mainituissa oleskeluluvan peruuttamista (58 §) ja raukeamista (59 §) koskevista pykälissä.

Direktiivin III luvussa säädetään oleskelusta toisissa jäsenvaltioissa. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen saa oikeuden oleskella yli kolmen kuukauden ajan muiden kuin sen jäsenvaltion alueella, joka on myöntänyt hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, edellyttäen, että tässä luvussa asetetut edellytykset täyttyvät. Artiklan 2 kohdan mukaan pitkään oleskellut henkilö saa oleskella toisessa jäsenvaltiossa seuraavista syistä:

a) hän harjoittaa siellä taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana; tai

b) hän suorittaa opintoja tai osallistuu ammattikoulutukseen;

c) muut syyt.

Artiklan 3 kohdan mukaan kun kyse on 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, jäsenvaltiot voivat tarkistaa työmarkkinatilanteensa ja soveltaa edellisessä tapauksessa avoimen työpaikan täyttämistä ja jälkimmäisessä tapauksessa mainitunlaisen toiminnan harjoittamista koskeviin vaatimuksiin liittyviä kansallisia menettelyjään. Työmarkkinapolitiikan perusteella jäsenvaltiot voivat antaa etusijan unionin kansalaisille, kolmansien maiden kansalaisille yhteisön lainsäädännön niin määritessä sekä niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat jäsenvaltiossa laillisesti ja saavat työttömyyskorvausta asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Artiklan 4 kohdan mukaan edellä olevan 1 kohdan säännöksistä poiketen jäsenvaltiot voivat rajoittaa niiden henkilöiden kokonaismäärää, joilla on oikeus saada oleskelulupa edellyttäen, että mainitunlaiset kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvansaantia koskevat rajoitukset on asetettu jo tämän direktiivin antamisen aikaan olemassa olevassa lainsäädännössä.

Direktiivin 15 artiklassa säädetään toisessa jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen on haettava oleskelulupaa toisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta mahdollisimman pian ja viimeistään kolme kuukautta sen jälkeen, kun hän on saapunut toisen jäsenvaltion alueelle. Jäsenvaltiot voivat hyväksyä sen, että pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa toisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta oleskellessaan vielä ensimmäisessä jäsenvaltiossa.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia asianomaisia henkilöitä esittämään todisteet siitä, että heillä on vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät heidän itsensä ja heidän perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvaan. Jäsenvaltiot arvioivat kunkin 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun luokan osalta kyseiset varat ottamalla huomioon niiden laadun ja säännöllisyyden ja voivat ottaa huomioon palkkojen ja eläkkeiden vähimmäistason sekä sairausvakuutus, joka kattaa toisessa jäsenvaltiossa kaikki riskit, jotka yleensä on katettu kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset noudattavat kansallisen lainsäädännön mukaisia kotouttamistoimenpiteitä. Tätä ehtoa ei sovelleta, kun asianomaisia kolmansien maiden kansalaisten on vaadittu vastaavan kotouttamisedellytyksiä voidakseen saada pitkään oleskelleen henkilön aseman 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Asianomaisia henkilöitä voidaan vaatia osallistumaan kielikursseille, sanotun rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään toiseen jäsenvaltioon muuttavan pitkään oleskelleen oleskeluluvan haltijan perheenjäsenten oikeuksista. Lisäksi direktiivin 17 artiklassa säädetään siitä, että oikeus toisessa jäsenvaltiossa oleskeluun voidaan evätä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella.

Kuten edellä todetaan, vastaavia oikeuksia ei voida liittää pysyvään oleskelulupaan, jonka jäsenvaltio myöntää kansallisen lainsäädäntönsä perusteella. Näin ollen Suomen kansallisen pysyvän oleskeluluvan haltija ei voi vedota näihin säännöksiin muuttaessaan toiseen unionin jäsenvaltioon. (Tästä on tosin erotettava jäsenvaltioiden myöntämien oleskelulupien haltijoita koskeva Schengenin yleissopimuksen¹³ mukainen oikeus liikkua 90 päivän ajan muualla Schengen-alueella ja unionin rajasäännöstön¹⁴ mukainen oikeus ulkorajan ylitykseen. Nämä oikeudet liittyvät myös puhtaasti kansallisiin oleskelulupaihin).

¹³ Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn SCHENGENIN SOPIMUKSEN SOVELTAMISESTA TEHTY YLEISSOPIMUS

¹⁴ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (kodifikaatio)

2.5 Turkin kansalaisten asemasta

Turkin kansalaisten oleskeluoikeuteen unionin jäsenvaltioissa ja sen myötä Suomessa voivat vaikuttaa Turkin ja EU:n välinen assosiaatiosopimus¹⁵ ja sen lisäpöytäkirja¹⁶ sekä sopimukseen liittyvä assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80.¹⁷

Oleskelulupien kannalta merkityksellisiä ovat ensinnäkin edellä mainittujen lisäpöytäkirjan 41 artiklan ja päätöksen 13 artiklan mukaiset *standstill*-lausekkeet. Ensin mainitussa kielletään jäsenvaltioita ottamasta käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia. Viimeksi mainitussa kielletään ottamasta uusia työhön pääsyä koskevan oikeuden edellytysten rajoituksia niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät säännönmukaisesti jäsenvaltioiden alueella. Assosiaatiosopimus lisäpöytäkirjoineen on tullut Suomea velvoittavaksi 1.1.1994 Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen, joten nykyistä lainsäädäntöä ja käytäntöä verrataan kyseisenä ajankohtana voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja käytäntöön (käytännössä siis vuoden 1991 ulkomaalaislakiin).

Toiseksi merkityksellisiä ovat edellä mainitun assosiaationeuvoston päätöksen 6 ja 7 artiklat. Päätöksen 6 artiklan mukaan, jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevasta 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus:

- työskennellyään säännönmukaisesti yhden vuoden, saada työlupansa uudistetuksi tässä jäsenvaltiossa samaa työnantajaa varten, jos hänellä on työpaikka;

- työskennellyään säännönmukaisesti kolme vuotta, vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa valitsemaltaan saman ammattialan työnantajalta työtarjous, joka on tehty tavanomaisin ehdoin ja joka on rekisteröity tämän valtion työvoimaviranomaisissa, jollei yhteisön työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

- työskennellyään säännönmukaisesti neljä vuotta, tehdä tässä jäsenvaltiossa vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

Päätöksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu oleskelulupa muuttaa työntekijän luokse, on oikeus:

- asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

¹⁵ Turkin tasavallan ja Euroopan talousyhteisön 12.9.1963 Ankarassa allekirjoittama assosiaatiosopimus, vahvistettu yhteisön puolelta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY

¹⁶ Assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirja tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72

¹⁷ Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 assosiaation kehittämisestä tekemä päätös N:o 1/80

– asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

Turkin kansalainen voi vedota edellä mainittuihin artikloihin suoraan jäsenvaltion viranomaisessa ja tuomioistuimessa eli ne ovat suoraan sovellettavaa oikeutta myös Suomessa. Artiklojen sanamuodossa ei nimenomaisesti oteta kantaa oleskeluoikeuteen, mutta on selvää, ettei henkilön oikeus tehdä työtä tai harjoittaa elinkeinoa (sijoittautua) voi toteutua, ellei hänellä ole oikeutta oleskella maassa. Tämän vuoksi vakiintuneesti katsotaan, että artikloilla voi olla vaikutusta myös oleskelulupa-asioissa.

Jos hakijalla esimerkiksi on assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 mukainen työnteko-oikeus ja siitä johdettu oleskeluoikeus, oikeuksiin voidaan puuttua vain assosiaatiosopimuksessa tai päätöksessä sallituilla perusteilla (esimerkiksi yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus). Jos kansallisen säännöksen tavoite ja/tai vaikutus taas on *standstill*-lausekkeen vastainen, kansallisen tuomioistuimen tai viranomaisen on sovellettava aiemmin voimassa ollutta lakia, jollei rajoitus ole perusteltavissa yleistä etua koskevilla pakottavalla syyllä taikka sillä voidaan taata laillisesti tavoitellun päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.¹⁸

Päätöksen N:o 1/80 6 ja 7 artiklan mukaiset oikeudet kertyvät työskentely- tai oleskeluvuosien myötä, joten lieenee tyypillistä, että niihin on mahdollista vedota samoihin aikoihin kuin hakijan on mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa. Tämän esityksen kannalta olennaista on kuitenkin huomata se, etteivät edellä mainitut artiklat merkitse eivätkä voi merkitä oikeutta saada juuri tietynlaista, hakijan haluamaa oleskelulupaa. Hakijalla voi olla esimerkiksi oikeus tehdä mitä vain haluamaansa työtä Suomessa, mistä voidaan johtaa myös lähtökohtainen oikeus saada oleskelulupa, joka mahdollistaa työnteon. Se ei kuitenkaan merkitse oikeutta saada pysyvää oleskelulupaa, vaan ylipäänsä tarvittavan työnteko-oikeuden sisältävän oleskeluluvan. Samalla perusteella voidaan myös katsoa, ettei pysyvän oleskelun ehtojen tiukentaminen ole *standstill*-lausekkeiden vastaista silloinkaan, kun pysyvän oleskeluluvan hakija on turkkilainen elinkeinonharjoittaja tai työntekijä, jonka maassa oleskelun perusteena on kyseinen elinkeinon harjoittaminen tai työnteko. Ehdotetut tiukennukset eivät nimittäin vaikuta siihen, voiko kyseinen hakija saada määräaikaisen oleskeluluvan kyseisen elinkeinonharjoittamisen tai työn perusteella. Toisin sanoen hänen sijoittautumisvapautensa tai työnteko-oikeutensa ei puututa, jos hän voi kuitenkin laillisesti jatkaa asumista ja elinkeinon harjoittamista Suomessa.

Edellä sanotuilla perusteilla voidaan katsoa, etteivät Turkin ja EU:n välinen assosiaatiosopimus tai assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 vaikuta tässä esityksessä ehdotettuihin muutoksiin eikä niiden hyväksyttävyyteen.

2.6 Suomen ja ruotsin kielen taito

2.6.1 Aikuisten kieliopinnot

Ulkomaalainen voi ensinnäkin suorittaa suomen tai ruotsin kielen opintoja osana kotoutumiskoulutusta, josta säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen tietyille ulkomaalaiselle perustuu kunnan laatimaan palvelutarpeen arviointiin. Arviointi laaditaan esimerkiksi työttömille työnhakijoille sekä

¹⁸ Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-138/13, kohta 37: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-138/13>

kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneille. Arvion perusteella päätetään ulkomaalaisen tarve kotoutumissuunnitelmalle. Jos suunnitelma laaditaan, ulkomaalainen on niin sanottu kotoutuja-asiakas.

Kunta ohjaa kotoutuja-asiakkaan osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutuksena järjestetään kotoutumisen tavoitteisiin, henkilön osaamiseen ja kotoutumisen palvelutarpeeseen perustuen muun muassa suomen tai ruotsin kielen opetusta. Sen tavoitteena on, että asiakas saavuttaa toimivan peruskielitaidon, mikä tarkoittaa käytännössä eurooppalaiseen kielitaidon viitekehyksen (EVK) tasoa B1¹⁹. Koulutuksen osana järjestetään myös kielitaidon päättötestaus. Opetushallitus määrää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteista sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta.

Jos ulkomaalainen ei kuulu kotoutumiskoulutuksen piiriin, hän voi opiskella kieltä itsenäisesti. Suomen ja ruotsin kielen kursseja järjestävät esimerkiksi kansalaisopistot, työväenopistot, kansanopistot, avoimet yliopistot ja kesäyliopistot. Kursseja on tarjolla esimerkiksi eri kielitaidon tasoilla ja tunnit voivat olla päivällä tai illalla. Kurssit ovat usein maksullisia, mutta tyypillisesti julkisilla varoilla tuettuja. Lisäksi verkossa on erilaisia itseopiskeluvustoja ja sovelluksia itsenäiseen opiskeluun.

2.6.2 Kielitaidon osoittaminen ja testaaminen Suomessa

Suomessa on käytössä kaksi virallista kielitutkintoa: yleinen kielitutkinto ja valtionhallinnon kielitutkinto. Yleinen kielitutkinto on kielitaidon osoittamiseksi järjestetty, aikuisille tarkoitettu avoin tutkinto, joka on kielitaidon hankkimistavasta riippumaton. Viimeksi sanottu tarkoittaa käytännössä sitä, ettei tutkinto edellytä kielitaidon hankkimista tietyn tai tietynlaisen kurssin ja/tai materiaalin avulla, vaan kielitaito on voinut syntyä esimerkiksi työpaikalla, suomen- tai ruotsinkielisissä opiskelussa, kotoutumiskoulutuksessa, muissa kieliohjelmissa ja/tai omaehtoisessa opiskelussa. Tutkinnossa arvioidaan yleiskielen osaamista käytännön tilanteissa. Yleisestä kielitutkinnosta säädetään yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) ja yleisistä kielitutkinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1163/2004).

Hyväksytystä tutkinnosta saa todistuksen, jolla kielitaidon voi osoittaa niin sanotusti virallisesti eri tilanteissa. Tutkintoja järjestetään perus-, keski- ja ylimmällä tasolla ja kielitaitoa arvioidaan kuusiportaisella asteikolla, jonka tasot 1–6 vastaavat kielitaidon eurooppalaisen viitekehyksen kuutta tasoa (A1-C2). Tutkinto sisältää neljä osakoetta: puheen ymmärtäminen, puhuminen, tekstin ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Kaikki osakokeet arvioidaan erikseen. Esimerkiksi keskitason tutkinnon suorittanut saa jokaisesta *hyväksytystä* osakokeesta taitotasoarvion 3 tai 4 ja perustason tutkinnon suorittanut taitotasoarvion 1 tai 2.

Valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmä on tarkoitettu julkishallinnon henkilöstön toisen kotimaisen kielen hallinnan osoittamiseen. Tutkinnoissa voidaan osoittaa suomen tai ruotsin kielen erinomaista, hyvää tai tyydyttävää taitoa. Kaikilla taitotasoilla voi suorittaa suullisen, kirjallisen ja ymmärtämisen taidon tutkinnon. Tutkinnon osat on mahdollista suorittaa yhdessä tai erikseen. Yleisen kielitutkinnon taitotaso 3 vastaa tyydyttävää, tasot 4 ja 5 hyvää ja taso 6 erinomaista tasoa valtionhallinnon kielitutkinnossa. Yleisen kielitutkinnon ja valtionhallinnon kielitutkinnon suorituksia ei voi kuitenkaan yhdistää. Valtionhallinnon kielitutkinnosta säädetään julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003)

¹⁹ https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/kielten_taitotasoasteikko.pdf

sekä suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (481/2003).

2.6.3 Kansalaisuuslain kielitaitoedellytys

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietyn tasoinen suomen tai ruotsin kielen taito lisätään pysyvän oleskeluoikeuden saamisen edellytykseksi suurimmassa osassa tilanteita. Tällä hetkellä kielitaito ei ole vaatimuksena missään oleskelulupatyypissä, joten asiasta ei ole voimassa olevia säännöksiä eikä esimerkiksi kotimaista oikeuskäytäntöä.

Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä kielitaito sen sijaan on ollut jo pitkään. Kansalaisuuden edellytyksistä säädetään kansalaisuuslaissa (359/2003). Lain 13 §:ssä luetellaan kansalaistamisen (kansalaisuuden saaminen hakemuksesta) yleiset edellytykset. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys).

Kielitaitoedellytyksen osoittamisesta säädetään tarkemmin kansalaisuuslain 17 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kielitaitoedellytyksen täyttäminen voidaan osoittaa suorittamalla 1) yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme; 2) valtionhallinnon kielitutkinto tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla; 3) perusopetuksen oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä; 4) lukion oppimäärä suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä; 5) suomen- tai ruotsinkielinen ylioppilastutkinto, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä; 6) ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto; 7) ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettu suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammattitutkinto tai erikoisammattitutkinto; 8) yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan tai ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäyte suomen tai ruotsin kielellä.

Hallituksen esityksessä (HE 80/2010 vp) avataan tarkemmin, mitä 1 kohdan mukainen taitotaso 3 tarkoittaa: ”Jotta edellytettävän kielitaidon taso jatkossakin vastaisi nykyisin edellytettyä tutkinnon tasoa kolme, tulisi osakokeista edellyttää kahden suorittamista neljästä. Jotta sekä suullinen että kirjallinen kielitaito tulisivat osoitetuksi, tulisi toisen suoritettuna osakokeen olla joko kirjoittaminen tai tekstin ymmärtäminen ja toisen suoritettuna osakokeen olla joko puhuminen tai puheen ymmärtäminen. Lisäksi ainakin toisen suoritettuna osakokeista tulisi olla tuottamistaito, eli joko kirjoittaminen tai puhuminen. Näin ollen kielitaito voitaisiin osoittaa seuraavilla osakokeiden yhdistelmillä: kirjoittaminen ja puhuminen, kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen sekä puhuminen ja tekstin ymmärtäminen.”²⁰

Kielitaitoedellytyksestä poikkeamisesta säädetään kansalaisuuslain 18 b §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan estämättä, jos hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta, hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevamman vuoksi täyttämään kielitaitoedellytystä tai muutoin on olemassa erittäin painava

²⁰ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_80+2010.pdf, s. 32

syy kielitaitoedellytyksestä poikkeamiselle. Pykälän 2 momentin mukaan luku- ja kirjoitustaidottoman sekä 65-vuotiaan tai sitä vanhemman hakijan osalta, jolle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla perusteella, voidaan kielitaitoedellytyksestä poiketa, jos hakija hallitsee suomen tai ruotsin kielen ymmärtämisen ja puhumisen alkeet tai on osallistunut säännöllisesti suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Pykälän 3 momentin mukaan luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä muut 2 momentissa tarkoitetut edellytykset osoitetaan hakijan suomen tai ruotsin kielen opettajan antamalla todistuksella.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pysyvän oleskelun edellytysten kautta kannustaa ulkomaalaisia kotoutumaan Suomeen ja varmistaa se, että pääsääntöisesti pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa myönnettäisiin ainoastaan sellaisille ulkomaalaisille, jotka ovat osoittaneet kotoutumista.

Tällä hetkellä pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan voi saada verrattain lyhyen oleskelun jälkeen ulkomaalainen, joka ei osaa suomea tai ruotsia eikä ole tehnyt työtä tai opiskellut Suomessa. Järjestelmä mahdollistaa oleskelulupien tasolla sen, että ulkomaalainen asettuu pysyvästi Suomeen ilman, että kotoutuu tai edes pyrkii kotoutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Vastaavasti esimerkiksi suomen tai ruotsin kieltä opiskeleva, säännöllistä työtä tekevä ja/tai korkeakoulussa tutkinnon suorittava ulkomaalainen ei välttämättä hyödy toiminnastaan oleskelulupajärjestelmän tasolla. Esityksen tavoitteena on edistää sitä, että jatkossa järjestelmä palkitsisi pyrkimyksestä kotoutua eikä yleensä mahdollistaisi päinvastaisessa tilanteessa pysyvää oleskelua.

Valtion kielen oppiminen ja työmarkkinoille pääsy ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että ulkomaalainen voi kotoutua vastaanottavaan yhteiskuntaan ja kokea itsekkin olevansa osa sitä. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta kyse on viime sijassa siitä, että turvataan sen taloudellista kestävyyttä ja sisäistä turvallisuutta. Lisäksi pyritään lisäämään Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa erityisesti tiettyjen yhteiskunnallisesti tärkeiden hakijaryhmien kohdalla mahdollistamalla pysyvän oleskeluluvan saaminen edelleen neljän vuoden oleskelun jälkeen.

Jatkossa pysyvän oleskeluluvan saaminen vaatisi normaalitapauksessa nykyistä pidempää eli kuuden vuoden oleskelua, minkä voidaan jo itsessään olettaa lisäävän hakijoiden kotoutumista ennen pysyvän oleskeluluvan saamista. Sen lisäksi vaadittaisiin nimenomaisina kotoutumisen osoituksina kielitaitoon ja työntekoon liittyvien edellytysten täyttämistä. On syytä katsoa, että Suomessa kuusi vuotta yhtäjaksoisesti asunut, suomen tai ruotsin kieltä tyydyttävästi osaava, Suomessa työskennellyt ja pääosin ilman työttömyysturvaa tai toimeentulotukea toimeen tullut ulkomaalainen on paitsi osoittanut kykyä sekä halua kotoutua Suomeen, myös omaa hyvät mahdollisuudet jatkaa sitä tulevaisuudessa. Tavoitteena on yhtäältä kannustaa ulkomaalaisia toimimaan näin ja toisaalta varmistaa se, että ilman tällaista kotoutumista pysyvää oleskelulupaa ei voisi yleensä saada. Samalla Suomi osoittaisi kotoutumiseen motivoituneille ja kykeneville ulkomaalaisille sitoutuvansa heidän pysyvään oleskeluunsa, mikä voisi osaltaan lisätä heidän haluaan jäädä.

Muita nopeammin eli neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi saada esittämällä riittävän korkeaksi arvioidut eli 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustetun ylemmän korkeakoulututkinnon tai jatkotutkinnon yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvän kielitaidon yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Sääntelyn tavoitteena on osaltaan vastata osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen parantamalla Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa kyseisten ulkomaalaisten silmissä. Lisäksi tavoitellaan sitä, että mahdollisuus pysyvän oleskeluluvan nopeampaan saamiseen voisi osaltaan kannustaa

esimerkiksi omaan aktiivisuuteen suomen tai ruotsin opiskelussa, työntekoon ja/tai omien tulojen parantamiseen.

Yliopiston alemman korkeakoulututkinnon, ylemmän korkeakoulututkinnon tai jatkotutkinnon Suomessa suorittamalla pysyvän oleskeluluvan voisi saada ilman erillistä vaatimusta yhtäjaksoisesta jatkuvalla oleskeluluvalla oleskelusta. Tässä tavoitteena on lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden silmissä ja ennen kaikkea lisätä sen todennäköisyyttä, että Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet myös jäisivät Suomeen töihin ja oleskelemaan. Tässäkin kyse olisi siis keskeisesti osaavien ja koulutettujen maahanmuuttajien houkuttelusta ja Suomessa pitämisestä.

Jotta pysyvää oleskelua koskeva järjestelmä säilyisi mahdollisimman johdonmukaisena ja saavutettaisiin tavoite kotoutumiseen kannustamisesta ja kotoutumisen varmistamisesta pysyvän oleskelun edellytysten kautta, myös pitkään oleskelleen oleskelulupaa lisättäisiin kielitaitoa koskeva edellytys. Tältäkin osin tavoitteena olisi siis kotoutumisen edistäminen ja sen varmistaminen.

Myös nuhteettomuusedellytyksen tiukentaminen on syytä nähdä osana edellä kuvattua kotoutumiseen liittyvää kokonaistavoitetta. Ehdottoman vankeusrangaistuksen saaminen merkitsee katkosta kotoutumiseen ja sen perusteena oleva teko tai teot taas karkeaa piittaamattomuutta yhteiskunnan arvoista ja säännöistä. Sen olisi siten tarkoitettava sekä periaatteellisten että käytännön syiden vuoksi sitä, että kotoutumiseen osaltaan tähtäävä oleskeluaika alkaa alusta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Pysyvän oleskeluluvan pääsääntöisesti vaatimaa oleskeluaikaa ehdotetaan pidennettäväksi neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Lisäksi ehdotetaan, että pysyvän oleskeluluvan saaminen kuuden vuoden oleskelun jälkeen edellyttäisi pääsääntöisesti *tyydyttävän* suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista sekä kahden vuoden työhistoriaa korkeintaan kolmen kuukauden turvautumisella työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen taikka muulla poissaololla töistä. Työhistoria tulisi pääsääntöisesti kerryttää välittömästi ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista, mutta vanhuuseläkeiän saavuttaneille riittäisi sen kerryttäminen välittömästi ennen eläkkeelle jäämistä. Kielitaitoedellytys ei koskisi 65-vuotiaita tai sitä vanhempia. Edellytyksistä voitaisiin lisäksi yksittäistapauksessa poiketa terveydellisillä syillä.

Tietyin lisäedellytyksin pysyvän oleskeluluvan voisi edelleen saada neljässä vuodessa. Tähän oikeuttaisivat 40 000 euron vuositulot²¹ (tuloveron alaiset ansio- tai pääomatulot), Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai *erityisen hyvä* suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai alemman yliopistotutkinnon suorittaneille ehdotetaan omaa erityissäännöstään. Heiltä ei Suomessa suoritettua tutkinnon lisäksi vaadittaisi tiettyä vuosissa laskettavaa oleskeluaikaa, kunhan hakija yhä täyttäisi jonkin

²¹ Vuositulojen vaadittava määrä sidottaisiin indeksiin (palkkakerroin), jotta tuloraja seuraisi yleistä palkkojen ja hintojen kehitystä.

jatkuvan oleskeluluvan edellytykset eikä olisi välissä ollut muutoin kuin lyhytaikaisesti ulkomailla. Lisäksi heiltä vaadittaisiin *kehittyvää* suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Pysyvää oleskelulupaa koskien ehdotetaan omaa erityissäännöstään alle 18-vuotiaille hakijoille. Heidän kohdallaan pysyvä oleskelulupa sidottaisiin huoltajan pysyvään tai pitkään oleskelleen oleskelulupaan. Alaikäinen voisi siten saada pysyvän oleskeluluvan silloin, kun hänen huoltajallaan olisi sellainen, riippumatta omasta oleskeluajastaan. Sama koskisi tilannetta, jossa huoltajalla olisi Suomen kansalaisuus. Viimeksi sanotusta olisi poikkeus sellaisille alaikäisille, joilla ei olisi Suomessa huoltajaa tai joiden huoltaja olisi säilyttänyt EU:n vapaaseen liikkuvuuteen perustuvan oleskeluoikeutensa. Heidän kohdallaan vaadittaisiin neljän vuoden omaa oleskelua normaalien oleskeluajan kertymistä koskevien sääntöjen mukaisesti. Alaikäiset myös vapautettaisiin vaatimuksesta täyttää mitään uusista kotoutumisedellytyksistä, kuten kielitaito tai työhistoria.

Pitkään oleskelleen oleskeluluvan voisi edelleen saada viiden vuoden oleskelun perusteella, kuten sitä koskevassa direktiivissä edellytetään, mutta sen saaminen vaatisi *hyvän* kielitaidon osoittamista. Viimeksi sanottu ei kuitenkaan koskisi alle 18-vuotiaita hakijoita. Lisäksi säännöksessä olisi tapauskohtainen poikkeamismahdollisuus kielitaitoedellytyksestä, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle olisi poikkeuksellisen painava syy huomioiden ulkomaalaisen yksilölliset olosuhteet. Pitkään oleskelleen oleskeluluvasta ehdotetaan lisäksi poistettavaksi vaatimus siitä, että edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa, koska kyseistä vaatimusta ei voida uuden tarkastelun pohjalta pitää direktiivin mukaisena.

Pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan voisi siten jatkossa saada joko neljän, viiden tai kuuden vuoden oleskelun taikka opintojen suorittamisen vaatiman ajan jälkeen riippuen siitä, mitkä muut edellytykset hakija täyttäisi ja mitä oleskelulupaa hän haluaisi hakea.

Esityksessä ehdotetaan, että kielitaidon osoittamisen tavat ja samalla käytännössä vaadittu kielitaidon taso määriteltäisiin omassa erillisessä säännöksessään. Kielitaito olisi kaikissa tilanteissa mahdollista osoittaa yleisellä kielitutkinnolla tai valtionhallinnon kielitutkinnolla niin, että vaadittava tutkinnon taso vastaisi edellytettyä kielitaidon tasoa. Yleisestä kielitutkinnosta olisi suoritettava vaaditulla taitotasolla sellainen osakokeiden yhdistelmä, joka osoittaisi sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Lisäksi *kehittyvä*, *tydyttävä* ja *hyvä* kielitaito olisi mahdollista osoittaa esimerkiksi peruskoulun, lukion, ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittamisella. *Kehittyvä* kielitaito olisi mahdollista myös osoittaa tietyllä määrällä (15 opintopistettä) suomen tai ruotsin opintoja korkeakoulussa. *Eriyisen hyvä* kielitaito taas olisi mahdollista osoittaa vain nimenomaisen kielitutkinnon suorittamalla.

Lisäksi ehdotetaan nuhteettomuusedellytyksen tiukentamista sitä kautta, että säädetään vankeusrangaistuksen vaikutuksesta yhtäjaksoisen oleskelun kertymiseen sekä pysyvässä että pitkään oleskelleen oleskeluluvassa. Vankeusrangaistuksen kestoa ei koskaan laskettaisi mukaan kyseiseen aikaan, jolloin se aina katkaisi oleskelun yhtäjaksoisuuden ja sen myötä tarkoittaisi sen alkamista kokonaan alusta siitä, kun vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Esityksen tavoitteena on parantaa maahanmuuttajien kotoutumista kannustamalla heitä työntekoon ja kielenoppimiseen. Osittain näiden tavoitteiden saavuttamiseksi oleskeluluvan

edellytyksenä olevaa oleskeluaikaa pidennetään niiltä, jotka eivät esimerkiksi koulutuksen, työhistorian ja siihen liittyvän ansiotason vuoksi pysty osoittamaan kotoutumistaan voimassa olevan lain mukaisen neljän vuoden määräajan kuluessa.

Ehdotettavat työhistoriaa ja kielitaitoa koskevat edellytykset pysyvän oleskeluluvan saamiselle ovat uusia ja niiden voidaan lain voimaantullessa arvioida vaikuttavan hakijoiden määrää alentavasti. Sama koskee neljästä kuuteen vuoteen pitenevän määräajan vaikutusta. Toisaalta voidaan arvioida, että monet pysyvän oleskeluluvan aiemmat edellytykset täyttävät henkilöt täyttävät myös mainitut uudet edellytykset jo entuudestaan, vaikka niitä ei ollut asetettu oleskelulupaedellytyksiksi. Tämä koskee erityisesti työssä olevia maahanmuuttajia, joista suurta osaa uusi kielitaitovaatimus tai määräajan pidennys ei koske.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että oleskelulupahakemusten ja myönnettävien oleskelulupien määrä jossain määrin laskee. Kiristettävät vaatimukset kohdistuvat pääosin muihin kuin työtä tekeviin maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi lasten ja yli 65-vuotiaiden oleskelulupaehdotuksiin esitettävien lievennysten vuoksi vaikutukset näihin ryhmiin jäävät vähäisiksi.

Esityksen sisältämien tiukennusten ja niitä koskevien melko laajojen poikkeusten ja ennen kaikkea ihmisten käyttäytymisen välityksellä ilmenevien vaikutusten vuoksi tarkempaa arviota vaikutuksista myönnettävien oleskelulupien kokonaismääriin ei ole mahdollista esittää. On silti selvää, että suurin muutos nykytilaan ja mahdollisuuteen saada pysyvä oleskelulupa kohdistuu työelämän ulkopuolella oleviin ja usein kielitaidottomiin maahanmuuttajiin. Muutoksen kannustavuutta näiden henkilöiden kotoutumiseen on etukäteen mahdotonta arvioida, vaikka yleisesti tiedetään, että nimenomaan työskentely ja kielitaito ovat onnistuneen kotoutumisen avaintekijät. Vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin arvioidaan jäljempänä tarkemmin erikseen.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Esityksellä ei arvioida olevan suoria yritysvaikutuksia. Edellä on jo tuotu esiin muutosten melko vähäiset vaikutukset työntekijöihin. Yksilön asemaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä jäljempänä käsitellään esityksen vaikutuksia Suomen houkuttelevuuteen maahanmuuttomaana sekä maahanmuuton veto- ja pitotekijöiden näkökulmasta. Näillä tekijöillä on vaikutuksia myös yritysten mahdollisuuteen houkutella kansainvälisiä osaajia Suomeen ja saada heidät pysymään täällä.

Esitettävät muutokset eivät vaikuta millään lailla työntekijöiden, erityisasiantuntijoiden eikä heidän perheenjäsentensä mahdollisuuteen saada määräaikainen oleskelulupa ja tulla Suomeen eikä ketään myöskään poisteta maasta, jos pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus hylätään. Tästä huolimatta tiukentuvat vaatimukset ja niitä koskeva uutisointi voivat vaikuttaa sekä mielikuvaan Suomesta että henkilöiden haluun valita juuri Suomessa työskentely useista kilpailevista vaihtoehdoista. Tähän kuitenkin vaikuttavat lakimuutosten lisäksi monet vaikeasti arvioitavat tekijät, kuten pohjoinen ilmasto sekä verrattain matala palkkataso ja toisaalta esimerkiksi yhteiskunnan vakaus, turvallisuus ja hyvät mahdollisuudet lastenhoitoon. Yritysvaikutusten osalta on syytä huomata lisäksi se, että yritykset voivat vaikuttaa tarjoamansa työn houkuttelevuuteen omilla toimillaan, kuten tarjottujen työsuhteiden ehdoilla.

Esitettävien muutosten taloudellista vaikutusta yritystoimintaan ei niiden vähäisyyden ja välillisyyden vuoksi ole mahdollista laskea.

4.2.2.2 Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät taloudelliset vaikutukset

Kertaluontoiset kustannukset

Ehdotettu uudistus aiheuttaisi muutostarpeita ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) sekä Maahanmuuttoviraston sähköiseen hakuportaaliin (Enter Finland). Kyse olisi tietojärjestelmän kehittämisen kertaluontoisista ostopalvelukustannuksista. Alustava arvio näistä olisi noin 1 300 000 euroa. Kehitystyön kesto olisi noin 7–9 kuukautta, olettaen että kolme kehitystiimiä työskentelisi kehityksen parissa yhtä aikaa.

Ehdotettujen muutosten johdosta sähköisen asiointipalvelun lomakkeella olisi lukuisia tilanteita, joissa lomakkeen kysymykset kytkeytyisivät toisiinsa ja lomaketta täytyisi muokata hakijan valintojen mukaisesti. Tämä lisäisi toteutuksen monimutkaisuutta, mutta Maahanmuuttovirasto kykenisi toteuttamaan tällaisen dynaamisen rakenteen rakentamalla lomakkeen konfiguroitavassa muodossa.

Jatkuvat kustannukset

Kuten jäljempänä viranomaisvaikutuksissa todetaan, on luultavaa, että pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien käsittelyn ja ratkaisemisen vaatima keskimääräinen työ määrä kasvaisi ehdotusten myötä, ja että määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä kasvaisi.

Maahanmuuttovirasto toteaa ensinnäkin, että vaikutuksia henkilöstöresurssiin on hyvin vaikea arvioida ennakolta. Virasto on kuitenkin esittänyt tiettyjä arvioita. Ehdotetun lakimuutoksen myötä *lupa- ja kansalaisuusosaston* työ määrä kasvaisi viraston arvion mukaan kaiken kaikkiaan noin 10 henkilötyövuodella. Pääosin henkilöstöresurssin tarve kohdistuisi vaatavuustason 8 ylitarkastajiin. Maahanmuuttovirasto arvioi tästä aiheutuvien kustannusten olevan noin 670 000 euroa vuositasolla. Todennäköisesti lisääntyvä työ määrä olisi korostuneempi ensimmäisinä vuosina lakimuutoksen voimaantulon jälkeen.

Kansainvälisen suojelun osastolla henkilötyövuositarve ei kasvaisi merkittävästi, sillä vaikka pysyvien oleskelulupien käsittely monimutkaistuisi, määräaikaista lupia koskevat hakemukset olisivat jatkossa nopeampia käsitellä. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden jatkolupahakemukset ja pysyvää oleskelulupaa koskevat hakemukset käsitellään samassa prosessissa. Viimeistään vuoden 2025 lopussa olisi odotettavissa merkittävä hakemusruuhka ehdotetun siirtymäsäännöksen myötä. Vuoden 2026 osalta lisähenkilötyövuodet tulisivat tarpeeseen, kun pysyviä oleskelulupia käsiteltäisiin uusilla säännöksillä. Tässä vaiheessa arvioitu henkilötyövuosien lisäystarve olisi 2 henkilötyövuotta, ajoittuen etenkin vuoteen 2026. Henkilötyövuodet kohdistuisivat vaatavuustason 8 ylitarkastajiin, sillä harkinnanvaraisten päätösten määrä lisääntyisi.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että myös *valvontaosastolla* tarvittaisiin lisäyksiä henkilöstöresurssiin. Nykyisen arvion mukaan kansainvälisen suojelun lakkauttamis- ja peruuttamisviitteiden määrä kasvaisi vuosittain noin 300–350 kappaleella, mikä tarkoittaisi 5–6 henkilötyövuoden lisätarvetta. Maahanmuuttovirasto arvioi, että myös jälkivalvonnan henkilöstöresurssitarve kasvaisi määräaikaisten lupien ja jatkolupien lisääntyessä. Henkilötyövuosien lisääntyvä tarve riippuisi tältä osin siitä, kuinka paljon erityisesti jatkolupahakemusten määrä lopulta kasvaisi.

Maahanmuuttovirasto arvioi tällä hetkellä, että virastossa tarvittaisiin siis *kaikkiaan* vähintään 17–18 henkilötyövuotta lisää ehdotetun lakimuutoksen myötä. Virasto toteaa, että mikäli

joitakin nyt suunnitteilla olevia rekisteri- ja selvittelyratkaisuja ei ole mahdollista toteuttaa osa-automaation tuella, olisi tarvittava henkilötyövuosimäärä kuitenkin edellä mainittuja arvioita suurempi.

Maahanmuuttovirasto vastaa edellä todetuista esityksen aiheuttamista kustannuksista sille osoitetun menokehityksen puitteissa. Mahdollinen lisämäärärahatarve arvioidaan vuoden 2026 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Vaikutukset Maahanmuuttoviraston hakemustuloihin

Maahanmuuttovirasto on arvioinut sitä, miten nimenomaan pysyviä oleskelulupia koskevien hakemusten vähenemisen voisi vaikuttaa sen hakemustuloihin. Virasto arvioi, että neljän vuoden asumisajan tiukennukset vähentäisivät *pysyvien hakemusten* määrää enintään noin 3 150 kappaletta vuodessa, mikä tarkoittaisi noin 580 000–720 000 euron vuotuisia tulonmenetyksiä virastolle. Kuuden vuoden asumisajan tiukennukset vähentäisivät *pysyvien hakemusten* määrää arviolta enintään noin 2450 kappaletta vuodessa, mikä tarkoittaisi noin 480 000–560 000 euron vuotuisia tulonmenetyksiä Maahanmuuttovirastolle.

Viraston arvion mukaan tulonmenetyksiä virastolle aiheuttaisi myös kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden ja näiden perheenjäsenten *määräaikaisten jatkolupahakemusten* määrän selvä nousu, sillä kyseiset hakemukset ovat maksuttomia.

Toisaalta on syytä olettaa, että myös muut kuin kansainvälistä suojelua saaneet hakisivat jatkossa merkittävästi enemmän *määräaikaista oleskelulupia*. Nämä hakemukset ovat valtaosin maksullisia, joten tämä vuorostaan merkitsisi tulonlisäystä virastolle.

4.2.2.3 Opetushallituksen toimintaan liittyvät taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Esityksen sisältämät ehdotukset kielitaidon osoittamisesta ja muualla suoritettujen tutkintojen tunnustamisesta ovat uusia, eikä maahanmuuttohallinnossa ole kokemusta tai osaamista tämäntyyppisten arviointien tekemiseksi. Esityksen lähtökohtana on olemassa olevien tutkintojen tunnustamista ja kielitestausta koskevien järjestelmien hyödyntäminen laissa määritettäviin uusiin tarkoituksiin.

Järjestelmien kapasiteettia ei ole mitoitettu esitettäviin tarkoituksiin eikä niiden tämänhetkistä kapasiteettia voida rakenteita ja tietojärjestelmiä muuttamatta merkittävästi kasvattaa. Muutosten edellyttämät vaikutukset on jäljempänä arvioitu yksityiskohtaisemmin eriteltyinä.

Kielitaidon osoittaminen

Tarvetta kielitaidon osoittamiseen on hakijamäärän osalta jossain määrin vaikeaa arvioida, koska useita suuria ryhmiä pysyvien oleskelulupien hakukriteerit täyttävistä henkilöistä on vapautettu kielitaidon osoittamisesta. Tällaisia ovat esimerkiksi lapset ja 65 vuotta täyttäneet. Lisäksi kielitaidon osoittamisesta on vapautettu henkilöt, joilla on ulkomailla suoritettu ja Suomessa tunnustettu korkeakoulututkinto ja kahden vuoden työhistoria sekä henkilöt, joiden edellisen verotuksen vuositulot ovat ylittäneet 40 000 euroa.

Esityksen ehdotukset säännöksi kielitaidon osoittamisesta sisältäisivät kolme vaihtoehtoista tapaa. Kielitaito voitaisiin osoittaa erikseen luetelluissa oppilaitoksissa suomen tai ruotsin kielellä suoritettujen opintojen tutkintotodistuksilla. Lisäksi kielitaidon voisi osoittaa

korkeakouluopintojen yhteydessä suoritetuilla 15 opintopisteen määräisillä edellä mainittujen kielten opinnoilla. Näiden vaatimusten ei arvioida aiheuttavan uusia kustannusvaikutuksia todistusten antajille eikä saajille. Todistusten käsittelyn vaikutukset on arvioitu erikseen Maahanmuuttoviraston toimintaa koskevassa osuudessa.

Suurimmat vaikutukset aiheutuisivat kielitaidon osoittamisesta kielitestillä. Tämänhetkisistä kielitesteistä suurin on Yleinen kielitutkinto (YKI), jonka vuosivolyymi on n. 10 000 suorittajaa. Opetushallitus hallinnoi, kehittää ja valvoo lakisääteistä (L 964/2004 ja VNa 1163/2004) yleisten kielitutkintojen (YKI) tutkintojärjestelmää, jossa voi suorittaa aikuisille suunnattuja näyttötutkintotyyppisiä kielitutkintoja yhdeksässä kielessä. Tutkinnoissa testataan kolmella tasolla (perus ja keskitaso sekä ylin taso) kommunikatiivista ja toiminnallista yleiskielitaitoa erilaisissa käytännön tilanteissa neljässä osakokeessa (puhuminen, kirjoittaminen, puheen ja tekstin ymmärtäminen). Tutkintojärjestelmän testeihin osallistuminen ei edellytä minkään alan erityiskielitaitoa.

Opetushallitus hankkii osan palvelun toteutuksesta ulkopuoliselta toimijalta. Nykyhetkellä Opetushallituksella on Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen kanssa sopimus, jonka pohjalta keskus vastaa mm. tutkintojen sisällöllisestä kehittämisestä, testitehtävien laadinnasta ja arvioinnista. Yleisiä kielitutkintoja järjestetään kielestä riippuen 1–6 kertaa vuodessa aikuisoppilaitoksissa, joiden kanssa Opetushallituksella on sopimus.

Suosituin tutkintokieli ja taso on suomen kielen keskitaso, jota järjestetään kuusi kertaa vuodessa ja jonka todistuksella osoitetaan usein Suomen kansalaisuuden hakemiseen edellytettävä kielitaito (taso 3/B1, keskitaso). Suomen kielen keskitason tutkinto on ruuhkautunut erityisesti maahanmuuttajasuorittajien suuren määrän vuoksi. Suomen kielen keskitason testeihin ei voida ottaa enää lisäsuorittajia. Järjestelmä ei ole skaalautuva, vaan sitä on muokattava vastaamaan kasvavaan testaustarpeeseen.

Yleisen kielitutkinnon kapasiteetin kasvattaminen vastaamaan esityksen vaikutuksena arvioitavan jopa 5000–10 000 uuden testattavan tarpeeseen edellyttää tietojärjestelmäkehitystä sekä pysyvää henkilöstön lisäämistä (seuraavassa kappaleessa yksilöidyt euromäärät). Uudistus on mittava ja muuttaa perusteellisesti nykyistä kielitutkintojärjestelmää. Sen toteuttaminen vaatii riittävästi aikaa palvelurakenteen luomiseen sekä muihin uudistuksiin.

Opetushallituksen arvion mukaan tämä tarkoittaisi vuosittaisen 10 000 testattavan määrällä laskettuna kertaluonteisia kehittämiskustannuksia 4 194 000 euroa. Summa muodostuisi tietojärjestelmäkehityksestä, johon sisältyisi kolme henkilötyövuotta tammikuusta 2025 joulukuuhun 2026. Lisäksi aiheutuisi jatkuvia kustannuksia 195 000 euroa vuodessa. Summa sisältäisi kolme henkilötyövuotta laajentuvan palvelun tuottamiseen tammikuusta 2026 alkaen. Tietojärjestelmistä aiheutuvat ylläpidolliset jatkuvat kustannukset katettaisiin asiakkailta kannettavilla tutkintomaksuilla.

Vuoden 2025 talousarviossa Opetushallituksen toimintamenoihin on lisätty 2 000 000 euroa kohdennettavaksi yleisen kielitutkinnon (YKI) kehittämiseen tarkoituksena mahdollistaa suuremmat tutkintomäärät.²² Lisäksi vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmassa tarkoitukseen on varattu 2,2 milj. euroa vuodelle 2026.

22

<https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2025&lang=fi&maindoc=/2025/aky/aky.xml&id=/2025/aky/YksityiskohtaisetPerustelut/29/01/02/02.html>

Tutkintojen tunnustaminen

Esitetyt säännökset merkitsisivät nykyistä suurempaa tutkinnon tunnustamista koskevien hakemusten määrää. Vuonna 2023 hakemuksia jätettiin 1283. Arvioita esityksen täsmällisestä vaikutuksesta hakijamäärään on mahdoton esittää, koska vaatimus on täysin uusi eikä vertailutai tutkimusaineistoa ole käytettävissä. Hakijamäärän muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä on käsitelty jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskevassa osuudessa. Määrä jäänee huomattavasti pienemmäksi kuine edellä arvioitu kielitestaustarve.

Tutkinnon tunnustaminen on tarpeen ainoastaan, jos henkilöllä on kahden vuoden työhistoria ja ulkomailla suoritettu tutkinto. Tutkinnon tunnustamisen avulla henkilö voi saada pysyvän oleskeluluvan yleisen kuuden vuoden oleskeluajan sijasta neljässä vuodessa. Samassa ajassa pysyvän oleskeluluvan voi kuitenkin saada, jos henkilöllä tutkinnon sijasta on hakemusta edeltävän vuoden ajalta 40 000 euron suuruiset tulot, jotka voivat kertyä useasta eri lähteestä. Kahden vuoden työhistoriaa ei tässä tapauksessa edellytetä. Tulotasovaatimus vastaa suomalaisten mediaanipalkkaa ja sen vuoksi huomattavan osan tunnustettavan korkeakoulututkinnon haltijoista voidaan arvioida ylittävän 40 000 euron vuositulorajan.

Vuositulojen suuruuden Maahanmuuttovirasto pystyy arvioimaan oma-aloitteisesti rekisteritarkastuksella eikä sen osoittamiseksi yleensä edellytetä hakijan toimenpiteitä. Tutkinnon tunnustaminen on hakijan itsensä kustannettava toimenpide. Pysyvän oleskeluluvan saamiseksi haettava tutkinnon tunnustaminen on tiukempien edellytysten, korkeampien kustannusten ja ylimääräisen vaivan vuoksi todennäköisesti huomattavasti harvinaisempaa kuin luvan hakeminen 40 000 euron vuositulojen perusteella.

Opetushallituksen 4 000 vuosittaiseen hakijaan perustuvan arvion mukaan tunnustamisjärjestelmän kapasiteetin kasvattaminen aiheuttaisi kertaluonteisia kehittämiskustannuksia 2 165 000 euroa. Summaan sisältyisi tietojärjestelmäkehitystä mukaan lukien kaksi henkilötyövuotta 1.1.2025 ja 1.6.2026 väliselle ajalle. Jatkuvia kuluja aiheutuisi 1.430 000 euroa vuosittain. Summaan sisältyisi 22 henkilötyövuotta 1.1.2026 alkaen. Tietojärjestelmistä aiheutuvat ylläpidolliset jatkuvat kustannukset katettaisiin hakemusmaksuilla.

Vuoden 2025 talousarviossa Opetushallituksen toimintamenoihin on lisätty 1 000 000 euroa kohdennettavaksi ulkomailla suoritettuja tutkintoja koskevien tunnustamisenmenettelyjen kehittämiseen.²³

Opetushallitus vastaa edellä todetuista esityksen aiheuttamista kustannuksista sille osoitetun menokehityksen puitteissa. Mahdollinen lisämäärärahatarve arvioidaan vuoden 2026 talousarvion valmistelun yhteydessä.

²³

<https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2025&lang=fi&maindoc=/2025/aky/aky.xml&id=/2025/aky/YksityiskohtaisetPerustelut/29/01/02/02.html>

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltaan, tehtäviin tai viranomaisten välisiin suhteisiin. Esityksellä odotetaan kuitenkin olevan käytännössä alla mainittuja vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

4.2.3.1 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston kannalta ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että sen olisi nykyisten pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytysten lisäksi selvittävä ja harkittava uusia kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä, kuten kielitaitoa ja työhistoriaa. Edellytykset olisivat uudentyyppisiä paitsi pysyvään oleskeluun liittyvissä hakemuksissa myös oleskelulupahakemuksissa ylipäänsä. On luultavaa, että näiden hakemustyyppien käsittelyn ja ratkaisemisen vaatima keskimääräinen työmäärä kasvaisi ehdotusten myötä.

Vaikutus kuitenkin vaihtelisi sekä sen mukaan, millä perusteella ulkomaalainen hakisi pysyvää oleskelulupaa että sen mukaan, millainen yksittäistapaus olisi kyseessä. Yleisellä tasolla vaikutus riippuisi paljon myös esimerkiksi siitä, miten tehokkaasti virasto pystyisi hyödyntämään automaatiota pysyvään oleskeluun liittyvissä prosesseissa ja siitä, miten paljon tarvittavista uusista tiedoista pystyttäisiin saamaan teknisen rajapinnan kautta ja miten suuri osa taas tarvittaisiin liitteinä hakijalta. Viimeksi sanottu on pyritty huomiomaan myös lainvalmistelussa niin, että laki sisältäisi mahdollisimman vähän edellytyksiä, jotka viranomaisen olisi manuaalisesti selvittävä ja harkittava.

Huomioiden alla taulukossa 1 mainitut kokonaishakemusmäärät, kyse voisi silti olla verrattain merkittävästä työmäärän lisäyksestä vuosittain. Tosin on mahdollista, että kansalaisuusasioiden selvittäminen puolestaan jossain määrin yksinkertaistuisi tilanteessa, jossa kielitaito olisi jo selvitetty ja todettu pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan hakemisen yhteydessä. Joka tapauksessa on tärkeää huolehtia Maahanmuuttoviraston riittävästä resursseista, jotta voidaan varmistua siitä, että se voi suorittaa lakisääteiset tehtävänsä laadukkaasti niin, etteivät pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan käsittelyajat pitene.

Hakemukset	2021	2022	2023	2024 (1.1.–31.10.)	Yhteensä
Pysyvä oleskelulupa	13 431	12 993	16 613	13 499	54 965
Pitkään oleskelleet	103	132	238	271	708
Yhteensä	13 534	13 125	16 851	13 720	55 673

Taulukko 1. Pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevien hakemusten kokonaismäärät. Lähde Maahanmuuttoviraston tilastosivut: <https://tilastot.migri.fi/>

Maahanmuuttovirasto arvioi, että tiukennusten myötä pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä vähenisi pitkällä tähtäimellä. Toisaalta ehdotettu siirtymäsäännös voisi johtaa hakemuspiikkiin ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Uusien hakemusryhmien, kuten Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneet ja alaikäiset, joiden huoltajalla on pysyvä oleskelulupa, hakemusmäärät nousisivat lähivuosina selvästi. Tämä liittyy siihen, ettei heitä koskien olisi laissa erillistä vuosissa mitattavaa oleskeluaikavaatimusta.

Työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten määrä on ollut vuositasolla vajaa 5000 kappaletta. Työhistoria- ja kielitaitoedellytysten myötä näidenkin hakemusten määrä todennäköisesti laskisi. Hakemusmäärän lasku olisi kuitenkin todennäköisesti selvästi vähäisempi kuin esimerkiksi perhesideasioissa. Osa asiakkaista siirtyisi kuitenkin oletettavasti hakemaan uusia määräaikaista lupia, joiden käsittely toisaalta voi monelta osin olla jouhevampaa ja vähemmän resursseja vaativaa, kuin pysyvän oleskeluluvan edellytysten arviointi. Työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten käsittely olisi sen sijaan aiempaa työläämpää edellytysten tiukentuessa.

Kansainvälistä suojelua saaneiden pysyvät oleskeluluvat hakemusten määrä voisi laskea Maahanmuuttoviraston arvion perusteella merkittävästi, koska arviolta 85–90 % asiakasryhmästä ei voisi hakea pysyvää oleskelulupaa neljän vuoden jälkeen. Viraston arvion mukaan ainoastaan noin 20–30 % kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä voisi täyttää pysyvän oleskeluluvan edellytykset kuuden vuodenkaan asumisajan jälkeen. Tämä tarkoittaisi, että hakemusmäärät kuuden vuoden pysyvään oleskelulupaan olisivat noin 900–1050 kappaletta vuosittain.

Taulukosta 1 käy selkeästi ilmi se, että pitkään oleskelleen oleskelulupia (P-EU) haetaan huomattavasti vähemmän kuin pysyviä oleskelulupia. Tämä johtunee siitä, että pitkään oleskelleen oleskelulupa edellyttää tällä hetkellä pidempää oleskelua kuin pysyvä oleskelulupa, mitä hakijat pitävät painavampana seikkana kuin pitkään oleskelleen oleskelulupaan liittyviä liikkumisoikeuksia Euroopan unionissa. Tämä kuitenkin muuttuisi jatkossa, kun pysyvän oleskeluluvan kohdalla lähtökohdaksi asetettaisiin kuuden vuoden oleskelu. On siten syytä olettaa, että jatkossa pitkään oleskelleiden oleskelulupaa haettaisiin useammin kuin aiemmin, vaikka siihen liittyvä korkeampi kielitaitovaatimus voisi toisaalta ohjata osan ulkomaalaisista hakemaan pysyvää oleskelulupaa.

Edellä sanotun lisäksi on selvää, että muutos vaikuttaisi myös määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten määrään, vaikkei määräaikaista oleskelulupia koskien ehdotetakaan oikeudellisia muutoksia. On nimittäin niin, että riippumatta esimerkiksi uudistuksen kannustavasta vaikutuksesta ja muista mahdollisista tekijöistä, osa hakijoista jäisi uudistuksen jälkeen tilapäisesti tai pysyvästi ilman pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa, vaikka olisi sellaisen voinut nykyisen lain perusteella saada.

Pysyvässä ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan keskeinen piirre on se, ettei oleskelulupaa ole enää sellaisen saatuaan tarpeen uusia. Tämä tarkoittaisi määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten määrän kasvua, koska ei ole syytä olettaa, että merkittävä osa ulkomaalaisista poistuisi maasta ainoastaan sen vuoksi, ettei ole saanut pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa. Tätä korostaa se, että lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (666/2024) pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden määräaikaisten oleskelulupien kestoja lyhennettiin nykyisestä, mikä merkitsee, että kyseisillä ulkomaalaisilla on aiempaa useammin tarve hakea uutta määräaikaista oleskelulupaa (jatkolupa). Tarkkoja kokonaisarvioita tulevien vuosien hakemusmäärän kasvusta edellä sanotun perusteella on hyvin vaikea antaa, koska erilaisia vaikeasti arvioitavia muuttujia on paljon. Todennäköisesti puhutaan kuitenkin tuhansista hakijoista vuosittain. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden määräaikaisten oleskelulupahakemusten määrä voisi nousta vuosien 2026–2029 aikana enintään noin 3300 kappaleella vuosittain.

Toisaalta voidaan arvioida, että lasten mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa ilman omaa kertyvää oleskeluaikaa samoin kuin tietyn korkeakoulututkinnon suorittaneiden mahdollisuus saada pysyvä lupa suoraan tutkinnon perusteella voivat osaltaan vähentää tarvetta määräaikaaisille luvulle.

Muutos vaatisi Maahanmuuttovirastolta sisäistä ohjeistamista ja koulutusta sekä ulkoista tiedottamista, ohjeistamista ja neuvontaa. Odotettavissa on, että uudet, toisistaan eroavat edellytykset ja niihin liittyvät eri pituiset oleskeluajat aiheuttaisivat ainakin aluksi epävarmuutta hakijoissa. Ne todennäköisesti johtaisivat myös pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien hakemiseen sellaisilla perusteilla ja sellaisissa tilanteissa, jotka eivät sellaisen myöntämistä mahdollista, mitä tulisi selkeällä ulkoisella viestinnällä mahdollisimman tehokkaasti pyrkiä vähentämään.

4.2.3.2 Opetushallitus

Uusissa pysyvän oleskelun edellytyksissä olisi kaksi seikkaa, jotka vaikuttaisivat Opetushallitukselle kuuluviin tehtäviin. Ensinnäkin yleisestä kielitutkintojärjestelmästä, sen kehittamisestä ja valvonnasta vastaa Opetushallitus. Toiseksi Opetushallitus pääosin vastaa ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta Suomessa. Tämän vuoksi on vahvat perusteet odottaa, että ehdotetut uudistukset vaikuttaisivat asiakkaiden määriin molemmissa näissä prosesseissa.

Tarkkoja ennusteita siitä, kuinka paljon uusia suorittajia tulisi vuosittain *yleiseen kielitutkintoon*, on kuitenkin korostetun haastava tehdä, koska asia riippuisi usean vaikeasti arvioitavan tekijän vaikutuksesta. Kyse olisi ensinnäkin siitä, miten pysyviä ja pitkään oleskelleen oleskelulupia koskevien hakemusten määrä ylipäänsä kehittyy. Tähän määrään taas vaikuttaisi nostavasti ainakin ulkomaalaisten määrän yleinen kasvu ja laskevasti taas ainakin uudet tiukemmat edellytykset.

Toiseksi kyse on siitä, kuinka paljon pysyvään oleskeluun oikeuttavia oleskelulupia haettaisiin sellaisilla perusteilla, joihin kielitaitovaatimusta ei liittyisi (esimerkiksi 40 000 euron vuositulot) tai esimerkiksi iän perusteella ilman kyseistä vaatimusta. Kuten taulukosta 2 alla käy ilmi, esimerkiksi vuonna 2023 yhteensä noin 3 000 hakijaa (alle 18-vuotiaat ja yli 65-vuotiaat) olisi voinut suoraan ikänsä puolesta hakea pysyvään oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa ilman kielitaitoedellytystä.

Kolmanneksi kyse olisi siitä, kuinka moni kielitaitoon vetoava voisi osoittaa sen jollain muulla tavalla kuin yleisellä kielitutkinnolla, kuten peruskoulun päättötodistuksella. Tämän osalta on kuitenkin odotettavissa, että valtaosa kielitaitoon vetoavista hakijoista tekisi sen käytännössä yleisen kielitutkinnon avulla. Näin asia on tällä hetkellä kansalaisuushakemusten kohdalla Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan, vaikka asiaa ei virallisesti tilastoidakaan.

Ikäryhmä	2021	2022	2023	2024 (1.1.–31.10.)	Yhteensä
0–13	2 276	2 333	2 833	2 215	9 657
14–17	565	554	705	672	2496
18–34	5 682	5 676	6 867	5 396	23 621
35–64	4 817	4 459	6 316	5 373	20 965
65-	193	102	130	114	5 39

Taulukko 2. Pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakevien ikä. *Lähde* Maahanmuuttoviraston tilastosivut: <https://tilastot.migri.fi/>

Edellä sanotun perusteella pysyvään oleskeluun liittyvän sääntelyn voidaan arvioida tarkoittavan 5000–10 000 asiakasta vuosittain yleiseen kielitutkintoon, joista selkeä enemmistö keskitasolle. Tosin kuten edellä sanotaan, arvioon liittyy paljon epävarmuustekijöitä. On myös mahdollista, että aluksi määrä kasvaisi hitaammin, koska kielitaito on luonnollisesti ensin hankittava ja vasta sitten tutkinnolla osoitettava. Vuonna 2023 suomen kielen yleiseen kielitutkinnon suoritti 7 392 asiakasta keskitasolla ja vastaavan ruotsin kielen tutkinnon 776 asiakasta. Valtaosa kyseisistä asiakkaista suorittaa tutkinnon Suomen kansalaisuuden hakemista varten. Näin ollen yleisen kielitutkinnon kokonaisasiakasmäärään voisi pidemmällä aikavälillä merkittävästi vaikuttaa myös se, että tällä hetkellä Suomen kansalaisuus hakemuksesta edellyttää tutkinnon suorittamista keskitasolla eli samalla tasolla kuin tässä esitetään soveltuvaksi valtaosaan hakemuksista. Kyseisten ulkomaalaisten ei tarvitsisi suorittaa samaa tutkintoa uudestaan kansalaisuutta hakiessaan.

Opetushallitus toteaa lausunnossaan, että aikataulu lain voimaantulolle on erittäin haastava eikä Opetushallitus voi vakuuttaa, että se pystyisi toteuttamaan tilanteen vaatimat merkittävät muutokset tietojärjestelmiin, prosesseihin ja henkilöresursseihin aikataulun puitteissa siten, että kielitutkintojärjestelmät kykenisivät vastaamaan ennakoituun kysynnän kasvuun kaavailussa aikataulussa. Tämän vuoksi Opetushallitus esittää, että lain voimaantulo tapahtuisi aikaisintaan 1.9.2026, ja mikäli mahdollista, vasta 1.1.2027.

Vastaavasti haastavaa on antaa tarkkoja arvioita siitä, millainen vaikutus uudistuksella olisi Opetushallituksen *ulkomaisia tutkintoja koskeviin menettelyihin*. Pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien osalta puhutaan käytännössä lähinnä vaikutuksesta siihen, kuinka moni ulkomaalainen hakisi ulkomailla tehdyn korkeakoulututkintonsa rinnastamisesta suomalaiseen ylempään korkeakoulututkintoon ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (1385/2015) mukaisesti. Ei ole syytä olettaa, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan ammatteihin liittyvät laillistamishakemukset Valviralle taikka hakemukset jatkotutkinnon suorittamiseksi yliopistossa lisääntyisivät yksin sen vuoksi, että niistä voi olla hyötyä myös pysyvän oleskeluluvan saamisessa nopeammin. Kyseiseen Opetushallituksen rinnastamismenettelyyn sen sijaan liittyy piirre, joka saattaa aiheuttaa tarpeen hakeutua siihen yksin pysyvän oleskeluluvan vuoksi. Kyseisen päätöksen tarvitsee tällä hetkellä ainoastaan, jos aikoo hakeutua tehtävään, johon on *lain mukaan vaatimuksena* tietty koulutus taikka tehtävään, johon on *lain mukaan vaatimuksena* korkeakoulututkinto tai tietyn tasoinen korkeakoulututkinto. Muissa tapauksissa työnantaja itse arvioi, minkä merkityksen se antaa ulkomaiselle tutkinnolle. On siis mahdollista ja todennäköistä, että Suomessa on ulkomaalaisia, joilla ei ole ollut syytä hankkia tunnustusta ulkomaiselle tutkinnolleen.

On kuitenkin erittäin vaikea luotettavasti arvioida sitä, kuinka monella Suomessa olevalla kolmannen maan kansalaisella olisi sellainen ylempi korkeakoulututkinto, jonka rinnastamista hän voisi Opetushallitukselta hakea saadakseen pysyvän oleskeluluvan nopeammin. Kun kyse on juuri niistä potentiaalisista hakijoista, jotka eivät ole opiskelleet Suomessa eivätkä hakeneet tutkintonsa virallista tunnustamista, heidän tutkintonsa eivät näy luotettavasti tilastoissa. THL:n kyselytutkimuksen²⁴ mukaan jopa lähes puolella ulkomaalaisväestöstä olisi korkeakoulututkinto, mutta kyselyyn liittyy ilmeisiä epävarmuustekijöitä eikä siinä esimerkiksi erotella ylempiä ja alempia tutkintoja eikä ulkomailla ja Suomessa suoritettuja tutkintoja.

²⁴ Ulkomaalaistaustaistenterveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019.
<https://thl.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/ulkomailla-syntyneiden-hyvinvointitutkimus-finmonik->

Lisäksi on syytä olettaa, että rinnastamismenettelyn käsittely- ja päätösmaksut ohjaisivat hakijoita hakemaan pysyvää oleskelulupaa jollain toisella perusteella, jos se on heille mahdollista. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hakija hakee kelpoisuutta ammattiin, johon vaaditaan tietty koulutus tai tiettyyn korkeakoulututkintoon tai korkeakoulun opintosuoritukseen rinnastaminen, päätös maksaa vuonna 2024 495–771 euroa. Hinta muodostuu 100 €:n käsittelymaksusta ja 395–671 €:n päätösmaksusta. Hintaan sisältyy tutkinnon rinnastaminen tietyn tasoiseen Suomessa suoritettavaan korkeakoulututkintoon.

On silti mahdollista, että pysyvään oleskeluun liittyvät uudistukset tarkoittaisivat jonkinlaista lisäystä hakijamääriin tutkintojen rinnastamismenettelyssä. Vuonna 2023 Opetushallitus käsitteli hieman alle 1200 hakemusta tutkinnon tunnustamiseksi.

4.2.3.3 Hallintotuomioistuimet

Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen perusteella hallinto-oikeudet ovat vuonna 2024 antaneet yhteensä 193 ja vuonna 2023 yhteensä 197 päätöstä valituksiin pysyviin tai pitkään oleskelleen oleskelulupiin liittyvistä päätöksistä. Vastaavat luvut korkeimman hallinto-oikeuden osalta ovat 74 ja 59 päätöstä. Jatkolupa-asioihin (uudet määräaikaaiset luvat) liittyen annettiin vuonna 2024 yhteensä 1035 alueellisen hallinto-oikeuden päätöstä ja vuonna 2023 yhteensä 776. Vastaavat luvut ovat korkeimman hallinto-oikeuden osalta 134 ja 151 päätöstä. Tämä liittyy siihen, että jatkolupahakemuksiin tehdään suuremman hakemuskokouksen takia selkeästi enemmän päätöksiä kuin pysyvää tai pitkään oleskelleen lupaa koskeviin hakemuksiin. Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2024 pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin yhteensä yli 15 000 päätöstä ja vuonna 2023 melkein 17 000. Jatkoluvissa vastaavat luvut olivat lähes 55 000 ja yli 45 000

On syytä arvioida, että seikat, jotka lisäisivät Maahanmuuttoviraston työmäärää, lisäisivät vastaavasti myös hallintotuomioistuinten työmäärää. Tämä liittyy kolmeen ennakoitavissa olevaan seikkaan.

Ensinnäkin myös hallintotuomioistuinten olisi jatkossa tulkittava uusia ja oleskelulupa-asioissa uudentyyppisiä kotoutumisedellytyksiä, muun muassa kielitaitoa ja työhistoriaa.

Toiseksi, jos hakemuskokoukset kyseisissä kategorioissa pysyvät nykyisenkaltaisina, voidaan arvioida valitusten määrän ehdotusten myötä kasvavan, koska aiempien edellytysten lisäksi hakijoiden olisi täytettävä uudet edellytykset. Tämä voisi merkitä aiempaa suurempaa kielteisten päätösten osuutta pysyvien ja pitkään oleskelleen lupien kohdalla. Tiedoksiantoon kuluva aika, valitusaika ja erityisesti hallinto-oikeuksien käsittelyajat huomioiden eri vuosia ei voida suoraan vertailla viraston ja hallinto-oikeuksien päätösmäärien suhteen. On kuitenkin selvää, että vain pienestä osasta Maahanmuuttoviraston päätöksiä valitetaan. Tämä kuitenkin johtunee hyvin suurelta osin siitä, että valtaosa viraston päätöksistä on myönteisiä. On mahdollista, että jos uudet edellytykset merkittävästi lisäisivät kielteisten päätösten määrää, tämä vaikuttaisi suhteessa merkittävästi myös hallintotuomioistuinten työmäärään. Toisaalta voidaan odottaa, että kategorian kokonaishakemuskokoukset laskisivat, koska henkilöt eivät todennäköisesti hakisi pysyvää tai pitkään oleskelleen lupaa ennen kuin täyttäisivät uudet edellytykset. Tosin ainakin työhistorian arviointiin liittyisi sellaista tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi päätoimisuuden kohdalla, ettei sen täytyminen olisi aina etukäteen selvää.

Kolmanneksi on syytä olettaa, että määräaikaaisia oleskelulupia koskevien hakemusten ja päätösten määrän lisääntyminen niin ikään kasvattaisi hallintotuomioistuinten työmäärää. Jatkoluvat työllistävät tälläkin hetkellä hallintotuomioistuinta merkittävästi enemmän kuin pysyvään oleskeluluun oikeuttavat luvat. Tämä toisaalta korostaa niiden merkitystä työmäärään

lisäyksessä, mutta toisaalta tarkoittaa sitä, ettei pysyvää oleskelua koskevan uudistuksen vaikutus olisi suhteessa kokonaisuuteen niin merkittävä.

Vastaavasti kuin Maahanmuuttoviraston resurssien kohdalla, myös hallintotuomioistuinten kohdalla on huolehdittava riittävistä resursseista huomioiden tässä ehdotettu uudistus sekä ulkomaalaislakiin tehtävien useiden muutosten yhteisvaikutus.

4.2.3.4 Vaikutukset kielikoulutuksen tarpeeseen

Esityksen tavoitteena on ja todennäköisenä vaikutuksena olisi se, että maahanmuuttajat aktiivisesti pyrkisivät oppimaan aiempaa enemmän ja nopeammin suomea tai ruotsia. Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneita lukuun ottamatta varsinaisia kielitaidon osoittamistapoja ei kuitenkaan sidottaisi siihen, miten ja missä kieltä olisi opiskeltu tai opittu. On silti syytä olettaa, että esimerkiksi suomen ja ruotsin kielen kurssien kysyntä sekä tarve kasvaisivat käytännössä, ja sen myötä haasteet esimerkiksi mahtua kielikursseille voisivat tarkoittaa viivettä kielen oppimisessa. Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden kohdalla olisi olennaista, että korkeakoulut pystyisivät tarjoamaan riittävästi mahdollisuuksia suomen tai ruotsin opiskeluun.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Yleistä

Ehdotettu muutos vaikuttaisi sellaisten ulkomaalaisten asemaan, jotka haluavat jäädä Suomeen pysyvästi tai ainakin pitkäaikaisesti, ja jotka eivät ole Euroopan unionin kansaisia. Osalle heistä se tarkoittaisi muutamaa vuotta nykyistä pidempää oleskelua ja osalle taas sitä, että pysyvän oleskeluluvan saaminen voisi viivästyä huomattavastikin tai estyä kokonaan. Osa voisi edelleen saada pysyvään oleskeluun oikeuttavan luvan neljässä vuodessa. Valtaosassa tilanteita muutos tarkoittaisi sitä, että hakijan olisi osoitettava joidenkin uusien edellytysten täyttyminen. Pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa ei voisi yleensä saada ilman työntekoa ja/tai suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Ehdotettuihin uusiin edellytyksiin ja niiden yhdistelmiin liittyy paljon erilaisia tekijöitä, joiden vaikutusta on yksittäinkin haastava arvioida ja erityisesti, kun huomioidaan niistä muodostuva kokonaisuus, jossa osat vaikuttavat toisiinsa. Osin kyse on objektiivisista edellytyksistä ja osin psykologisista tekijöistä. Kyse ei siten ole yksin siitä, mitkä edellytykset ulkomaalainen täyttää, vaan myös siitä, miten hän valitsee toimia. Haluaako hän esimerkiksi maksaa edellä mainitut tutkintojen tunnustamiseen liittyvät maksut, vai odottaako mieluummin muutaman vuoden, erityisesti jos hänellä on määräaikainen lupa voimassa joka tapauksessa. Lisäksi esityksen viimesijaisena tavoitteena on kannustaa ulkomaalaisia kotoutumaan niin, että he täyttäisivät uudet edellytykset. Tämän onnistuessa tehokkaasti, se tarkoittaisi myös sitä, että suurempi osa hakijoista voisi saada pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan kuin mitä tämänhetkisistä tiedoista voisi päätellä.

Merkittävimpänä tekijänä ulkomaalaisiin kohdistuvien vaikutusten kannalta voidaan pitää sitä, kuinka moni heistä jäisi juuri uusien kotoutumisedellytysten vuoksi pysyvästi tai ainakin pitkäaikaisesti ilman pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa. Viime sijassa kyse olisi siitä, voisiko ulkomaalainen osoittaa kahden vuoden työhistorian ja tyydyttävän kielitaidon (B1).

Kielitaito

Ulkomaalaisen suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymiseen vaikuttavat useat tekijät. Esimerkiksi maahanmuuttajien aiemman koulunkäynnin määrä voi vaihdella merkittävästi ja sitä myötä myös opiskelutaitojen taso. Opiskelun ja oppimisen edellytyksiin voivat vaikuttaa esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden traumaattiset kokemukset. Erityisen haastavassa asemassa ovat luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat.

Työntekijöiden joukossa esimerkiksi kansainvälisissä yrityksissä työskentelevät henkilöt ovat usein suomen tai ruotsin kielen taidoltaan heikompia, koska yritysten työkielenä on tavallisesti englanti, työntekijäjoukko monikansallista eikä luontevaa kielitaidon kehittämistä edistävää kanssakäymistä suomeksi synny. Usein myös sosiaalinen elämä tapahtuu kansainvälisissä yhteisöissä eikä välttämätöntä tarvetta opiskella tai oppimaan auttavaa kanssakäymistä suomeksi muodostu. Sama rajoite ulottuu usein perheenjäseniin, jos lasten varhaiskasvatus ja koulupolku ovat kansainvälisiä.

Kielitaitoedellytyksen vaikutus on kansainvälisissä yrityksissä työskenteleviä vähäisempi esimerkiksi sosiaali- ja terveysalojen työntekijöillä. Heidän rekrytointiedellytyksensä on usein ainakin kielen alkeiden hallinta ja kielitaito väistämättä myös kehittyä, koska asiakastyö hoidetaan yleensä kotimaisilla kielillä.

Kuten edellä todetaan, iän perusteella *tyydyttävää kielitaitoa* ei olisi esimerkiksi vuonna 2023 vaadittu noin 3 000 hakijalta. Lisäksi kielitaitoa ei vaadita, jos hakijalla on vähintään 40 000 euron vuositulot tai Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto. Suurta osaa hakijoista vaatimus kuitenkin koskisi. Tarkkaa arviota siitä, kuinka monelle hakijalle tämä voisi käytännössä muodostua merkittäväksi esteeksi, on kuitenkin vaikea antaa. Tällä hetkellä Suomen kansalaisuuden saamiseen liittyy tasoltaan ja osoittamistavoiltaan vastaava kielitaitoedellytys kuin tässä ehdotetaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi. Esimerkiksi vuonna 2023 annettiin 11 594 myönteistä päätöstä kansalaisuushakemukseen. Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan vain harvoissa tapauksissa kyse on ollut siitä, että kielitaitoedellytyksestä olisi poikettu, joten valtaosa hakijoista on osoittanut kielitaitonsa jollain kansalaislaissa vaaditulla tavalla.

Kielitaidon eri osa-alueet kehittyvät yleensä samallakin henkilöllä eri tahtiin. Niin sanotut ymmärtämistaidot (luetun ja puhutun ymmärtäminen) kehittyvät tuottamistaitoja (puhuminen ja kirjoittaminen) nopeammin. B1-tason taito saavutetaan yleensä ensimmäisenä tekstin ymmärtämisessä, toisena puheen ymmärtämisessä, kolmantena puhumisessa ja viimeisenä kirjoittamisessa. Kirjoittaminen on tämän mukaisesti YKI:n suomen kielen tutkintoihin osallistuvilla yleensä heikoin taito. Kirjoittamisen yltäminen B1-tasolle edellyttää siis tyypillisesti varsin pitkää suomen kielen opiskelua. Tämä koskee erityisesti muun muassa niitä, joilla on ennestään heikompi luku- ja kirjoitustaito.

Kielitaidon kehittämisestä on myös saatavilla tiettyjä tilastotietoja. Kotoutumiskoulutusta koskevan selvityksen perusteella peruspolun²⁵ opiskelijoista vain 27 prosenttia pääsi B1-tasolle kaikilla osa-alueilla. Kuten edellä todetaan, erot eri osa-alueiden välillä ovat kuitenkin suuret.

²⁵ Peruspolulle ohjataan opiskelijat, joilla on perusopiskeluvalmiudet: tekninen luku- ja kirjoitustaito latinalaisin aakkosin ja yleensä kokemusta vähintään jonkin vieraan kielen opiskelusta. Opiskelijan tavoitteena on työllistyminen tai ammatillinen koulutus.

Peruspolun opiskelijoista 80 prosenttia ja hitaan polun²⁶ opiskelijoistakin 20 prosenttia ylsi kotoutumiskoulutuksen tasolle B1 puhumisessa.

Myös yleisten kielitutkintojen kautta voidaan saada tietoa kielitaidon kehityksestä. Suomea 1–3 vuotta opiskelleista keskitason tutkinnon suorittajista B1-tason alle jäi 21–41 prosenttia vuosina 2012–2021. Kuten edellä sanotun perustella voi olettaa, ymmärtämistaidoissa osuudet olivat pienimmät ja tuottamistaidoissa taas suurimmat. Kirjoittamisen osalta tason B1 alle jäi 30 prosenttia hakijoista vielä 10 vuoden kieliopintojen jälkeenkin.

Vuodelta 2014 on myös olemassa aineisto, jossa kielitaitoa suhteutetaan maassa oleskeltuun aikaan. Aineiston valossa voidaan todeta, että 70 prosenttia yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinnon osallistujista ylsi 5–9 vuodessa yleistasolle B1. Heistä kuitenkin melkein 40 prosentilla kirjoittamisen osa-alue oli vielä tällöinkin alemmalla tasolla. Ainoastaan noin yksi seitsemästä ylsi kaikilla osa-alueilla B2-tasoon 5–9 vuodessa. Myös aiemmassa tutkimuksessa on havaittu yhteys B2-tasoon pääsemisen ja yli kymmenen vuoden oleskelun välillä.²⁷

Edellä kuvatun perusteella ei ole mahdollista luoda täysin kattavaa kuvaa siitä, miten kielitaitovaatimukset vaikuttaisivat pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamiseen. Selvää on, että osalle hakijoista esimerkiksi tason B1 saavuttaminen olisi haastavaa tai voisi ainakin viedä kauemmin kuin ehdotettu kuuden vuoden oleskeluaikavaatimus. Toisaalta keskeistä on huomata se, että tyypillisesti kielitaidon osa-alueet kehittyvät eri tahtiin sekä se, että esimerkiksi aiempi heikko luku- ja kirjoitustaito vaikuttaa ero kirjoittamisen kuin puhumisen tai puheen ymmärtämisen. Esityksessä tämä huomioidaan sitä kautta, että ei vaadittaisi YKI:n kaikkien osa-alueiden suorittamista vaaditulla taitotasolla, vaan erilaiset kahden taidon yhdistelmät hyväksyttäisiin. Jos esimerkiksi kirjoittaminen aiheuttaisi erityisiä vaikeuksia, hakija voisi suorittaa puhumisen ja tekstin ymmärtämisen vaaditulla tasolla.

Työnteko

On syytä olettaa, että työn perusteella määräaikaisen oleskelulupansa saaneille työhistoriaedellytyksen täyttäminen olisi useimmiten ongelmattonta. Töihin Suomeen tulneiden maahanmuuttajien työllisyysaste säilyy yleensä korkeana ja uudelleen työllistyminenkin on helpompaa kuin muilla ryhmillä. VATT:n vuosia 2017–2021 koskeneen 20 000 työntekijää kattaneen selvityksen mukaan työttömäksi jäi ja työnhakijaksi ilmoittautui vuosittain n. 2,5 % maahanmuuttajista, mutta puolet heistä työllistyi uudelleen enintään kuuden kuukauden kuluessa.

Työhistoriaedellytys vaikuttaisi enemmän ryhmiin, joiden maahantuloperuste on muu kuin Suomessa työskentely. Heidän työllistymisensä voi olla vaikeampaa. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi kansainvälisen suojelun hakemisen vuoksi maahan tulleet perheenjäsenineen, kansainvälisten työntekijöiden puoliset ja kansainväliset opiskelijat. Kansainvälistä suojelua saaneiden osalta tilanteeseen voi vaikuttaa myös se, ettei heidän määräaikaiseen oleskelulupaansa liity lainkaan toimeentuloedellytystä ja perhesiteellä oleskeluluvan saaneiden osalta taas se, että edellytyksen soveltuessakin edellytys tyypillisesti täyttyy perheenjäsenen

²⁶ Hitaasti etenevien polulle ohjataan opiskelijat, joilla on kehitettävää opiskeluvalmiuksissa tai oppimisen kannalta haastava elämäntilanne. Heidän luku- ja kirjoitustaitonsa latinalaisin aakkosin on usein tyydyttävä. Opiskelijan tavoitteena on työllistyminen tai ammatillinen koulutus.

²⁷ Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina; Kotoutumisen osaamiskeskuksen Policy Brief -artikkeli 2/2024: <https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885>

tuloilla ainakin aluksi. Pysyvän oleskeluluvan hakeminen saattaa siten olla ensimmäinen tilanne, jossa hakijan olisi osoitettava omia tuloja omasta työnteostaan. Alla taulukosta 3 käyvät ilmi tiedot siitä, mikä peruste hakijoilla on Suomessa oleskelulleen heidän hakiessaan pysyvää oleskelulupaa. Taulukosta voidaan huomata, että esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden ja perheenjäsenten määrä on varsin suuri. Heidän osaltaan on kuitenkin syytä huomata, että työn perusteella tulleisiin verrattuna tyypillistä on työllisyystilanteen merkittävä koheneminen oleskeluvuosien kertyessä.²⁸ Tämä on merkittävä seikka, kun pohditaan sitä, kuinka moni mahdollisesti jäisi kokonaan ilman pysyvää oleskelulupaa, jota voi ylipäänsä hakea vasta vuosien oleskelun jälkeen.

Hakijaryhmä	2021	2022	2023	2024 (1.1. – 31.10)	Yhteensä
Pysyvä oleskelulupa	86	51	54	33	224
Pysyvä oleskelulupa yrittämisen perusteella	209	207	237	250	903
Pysyvä oleskelulupa työnteon perusteella	2 697	3 118	4 652	4 134	14 601
Pysyvä oleskelulupa suojelun perusteella	4 014	3 583	4 276	2 801	14 674
Pysyvä oleskelulupa perhesiteen perusteella	5 295	5 195	6 454	5 538	22 482
Pysyvä oleskelulupa muulla perusteella	1 130	839	940	743	3 652

Taulukko 3. Pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten perusteet. *Lähde* Maahanmuuttoviraston tilastosivut: <https://tilastot.migri.fi/>

Kansainvälisten työntekijöiden puolisoiden työllistyminen on Suomessa huomattavan vaikeaa suomen kielen hallitsevan aseman vuoksi. Osittain samassa tilanteessa ovat pääasiassa englanninkielisiä tutkintoja Suomessa suorittavat kansainväliset opiskelijat. Heidän

²⁸ Ks. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9: Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165475>

kielitaitonsa kehittämiseen kannustetaan mahdollisuudella hyödyntää kotimaisten kielten opiskelusta saatavia opintopisteitä pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytysten täyttämiseksi. Oppilaitokset ovat yhä enemmän alkaneet kannustaa kansainvälisiä opiskelijoita suomen kielen opintoihin esimerkiksi palkitsemalla menestyksestä stipendein.

Työhistoriaedellytyksen vaikutuksen osalta merkittävä seikka on myös se, ettei sellaista voida direktiivista johtuvista syistä asettaa pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykseksi. Näin ollen, jos ulkomaalaisella on hyvä kielitaito (B2), mutta ei riittävää työhistoriaa, hän voi hakea kyseistä lupaa edellyttäen, että hän täyttää toimeentuloedellytyksen. Viimeksi sanottu koskee pitkään oleskelleen oleskeluluvan kohdalla myös esimerkiksi pakolaisia, jotka muuten on edellytyksestä vapautettu. Tarkkaa arviota siitä, kuinka moni hakija täyttäisi pitkään oleskelleen lupaan liittyvän korkeamman kielitaitovaatimuksen kuuden vuoden pysyvään oleskelulupaan liittyvän alemman vaatimuksen sijaan, on kuitenkin käytettävissä olevien tietojen valossa mahdoton antaa.

Ehdotetusta työhistoriaedellytyksestä seuraisi ainakin osalle ulkomaalaisista aiempaa tiukempia vaatimuksia siitä, millaisia taukoja työnteossa voisi olla. Tällöin on mahdollista, että edellytys lisäisi haavoittuvassa tai epävarmassa asemassa olevien työntekijöiden halua pysyä sellaisessakin työssä tai hakeutua sellaiseen työhön, johon liittyisi hyväksikäyttöä tai muuta epäasiallista. Mahdollisen vaikutuksen laatua tai laajuutta on kuitenkin erittäin vaikea etukäteen ennakoita. Lisäksi on huomattava se, ettei tilanteessa olisi kyse siitä, voisiko henkilö ylipäänsä jatkaa Suomessa oleskelua, jolloin paine jatkaa tai ottaa vastaan tällaista työtä ei todennäköisesti olisi verrattavissa esimerkiksi tilanteeseen, jossa henkilöä suoraan uhkasi karkottaminen maasta. Lisäksi voidaan huomauttaa, että hallitusohjelmaan sisältyy myös useita tavoiteltuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on työperäisen hyväksikäytön estäminen.

Edellytykset saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden jälkeen

On syytä olettaa, että neljän vuoden jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta suurin osa hakijoista vetoaisi 40 000 euron vuosituloihin. Kyseisiltä hakijoilta ei vaadittaisi suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tarkkaa arviota hakijoiden määrästä on silti tässäkin kategoriassa vaikea tehdä. Ehdotetussa säännöksessä hyväksytään laajasti erilaiset tulot ja niiden yhdistelmät. Esimerkiksi ansiotyön osalta voidaan kuitenkin todeta, että suomalaisten keskimääräisen kuukausipalkan alittavatkin säännölliset ansiot riittäisivät tulorajan ylitykseen. Ulkomaalaislain 73 §:n mukaan erityisasiantuntijan oleskeluluvan edellytyksenä on vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka, joka vuonna 2024 on 3 638 euroa.²⁹ Tätä korostaa osaltaan sekin, että esimerkiksi palkanlisät, lomarahat ja luontoisedut hyväksytään mukaan 40 000 euron tuloihin. Erityisasiantuntijan palkkaraja merkitsee myös sitä, että ainakin kaikki sillä perusteella oleskelleet voisivat vedota tulorajan ylitykseen. Vuonna 2023 kyseisellä perusteella myönnettiin lähes 1 300 ensimmäistä oleskelulupaa.

Kyseisen hakuperusteen vaikutusta voidaan tarkastella myös eri ammattiryhmien keskimääräisten ansioiden perusteella. Huomioiden suurimmalle osalle työntekijöitä maksettavat lomarahat, voidaan katsoa, että tulorajan ylitys vaatisi yleensä vähintään 3200 euron kuukausipalkkaa olettaen, ettei hakijalla ole muita mukaan laskettavia tuloja. Kyseisen summan ylittävä kuukausipalkka on vuotta 2023 koskevien tilastojen valossa keskimäärin esimerkiksi johtajilla, erityisasiantuntijoilla, lääkäreillä, peruskoulun alaluokkien opettajilla ja lastentarhanopettajilla, asiantuntijoilla, sairaanhoitajilla ja kättilöillä, rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöillä, prosessi- ja kuljetustyöntekijöillä, raskaiden moottoriajoneuvojen

²⁹ Tieto löytyy Maahanmuuttoviraston nettisivuilta: <https://migri.fi/erityisasiantuntija>

kuljettajilla sekä myynti- ja ostoagenteilla. Kyseisen kuukausipalkan alle taas jäävät keskimäärin esimerkiksi toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät, palkanlaskijat ja vakuutuskäsittelijät, palvelu- ja myyntityöntekijät, myyjät ja kauppiat, lastenhoitajat ja koulunkäyntiavustajat, lähihoitajat, muut terveydenhuollon työntekijät ja kodinhoitajat sekä koti-, hotelli- ja toimistosiiivoajat.³⁰

On kuitenkin huomioitava myös se, että ulkomaalaistaustaiset työskentelevät suomalaistaustaisia useammin muun muassa palvelu- ja myyntityöntekijöinä sekä luokassa muut työntekijät (esimerkiksi siivoojat, avustavat keittiö- ja ruokatyöntekijät sekä teollisuuden ja rakentamisen avustavat työntekijät).³¹ Kyseisillä aloilla kuukausiansio ei keskimäärin riitä ylittämään 40 000 euron vuositulorajaa, kuten edeltä käy ilmi. Esimerkiksi vuonna 2020 palvelu- ja myyntityöntekijöinä työskenteli noin 38 000 ulkomaalaistaustaista. Toisaalta ammattiryhmässä ”erityisasiantuntijat” osuus on sekä suomalais- että ulkomaalaistaustaisissa samansuuruinen ja vuonna 2020 erityisasiantuntijoina työskentelikin noin 32 000 ulkomaalaistaustaista.³²

Edellä sanotunkaan perusteella ei voida tehdä kovin tarkkoja arvioita 40 000 euron tulorajaan menestyksekkäästi vetoavien hakijoiden määrästä, huomioiden myös se, että määritelmä *ulkomaalaistaustainen* sisältää myös EU-kansalaiset ja jopa sellaiset Suomen kansalaiset, joiden vanhemmat tai ainoa tunnettu vanhempi ovat ulkomaalaisia. Selvää on yhtäältä se, että merkittävä osa työllisistäkin ulkomaalaisista jäisi tulorajan alapuolelle, mutta toisaalta yhtä lailla se, ettei kyse on ole vain pienestä erityisryhmästä, vaan todennäköisesti tuhansista hakijoista vuosittain.

Erityisen hyvä kielitaidon (C1) ja kolmen vuoden työhistorian osalta voitaneen olettaa, että ainoastaan harva ulkomaalainen voisi vedota siihen neljän vuoden oleskelun jälkeen. Yleistä kielitutkintoa koskevien, Opetushallitukselta saatujen tilastotietojen mukaan ainoastaan noin 210 hakijaa suoritti tutkinnon suomen tai ruotsin kielessä ylimmällä tasolla (C1-C2) vuonna 2023. Vastaava määrä keskitasolla (B1-B2) oli yli 8 000 suorittajaa. Tämä liittyy paljolti siihen, että kyse on keskitasolla valtaosin Suomen kansalaisuuteen vaadittavan kielitaidon osoittamista, mutta eroa voitaneen kuitenkin pitää suuntaa antavana. Lisäksi huomionarvoista on se, että maahanmuuttaja, jolla olisi erityisen hyvä kielitaito ja kolmen vuoden työhistoria varsin lyhyen oleskelun jälkeen, voisi todennäköisesti usein vedota myös 40 000 euron vuosituloihin, jotka hän voisi helposti ja ilman ylimääräisiä tutkintomaksuja osoittaa Maahanmuuttovirastolle.

Tutkintojen tunnustamisen vaikutusten osalta viitataan edellä viranomaisvaikutuksissa sanottuun.

Pysyvä oleskelulupa Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella

Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopiston alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet voisivat ehdotetun sääntelyn perusteella saada pysyvän oleskeluluvan ilman vuosissa ilmoitettua oleskeluaikaa, jos heillä olisi kehittyvä suomen tai

³⁰ Kokonaisansiot ammatin mukaan 2023 (tilastokeskus):

https://stat.fi/tup/suoluk/suoluk_palkat.html#Kokonaisansiot%20ammatin%20mukaan

³¹ Millaisia töitä ulkomaalaistaustaiset tekevät? (tilastokeskuksen artikkeli 14.6.2024):

<https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2024/millaisia-toita-ulkomaalaistaustaiset-tekevät-it-ala-noussut-yhdeksi-keskeisista-työllistäjistä>

³² Työllisten maahanmuuttajien määrä on kasvanut Suomessa (ETLA:n raportti 8.3.2023):

<https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-136.pdf>

ruotsin kielen taito. Suomessa on varsin paljon ulkomaalaisia opiskelijoita korkeakouluissa, esimerkiksi vuonna 2022 heitä oli 26 220, kun vuonna 2012 määrä oli 19 137. Yliopistossa heistä opiskeli 13 686.³³

On tosin huomattava, että kyseinen luku sisältää myös Europan unionin kansalaiset. Ensimmäinen oleskelulupa myönnettiin vuonna 2023 opiskelun perusteella 12 795 hakijalle ja opiskelun perusteella annettu EU-rekisteröinti taas 1 424 hakijalle.³⁴ Tästä voitaneen päätellä, että valtaosa ulkomaalaisista opiskelijoita ei ole EU-kansalaisia ja kuuluu siten potentiaaliseen pysyvän oleskeluluvan hakijajoukkoon. Edellä sanotun ja helpotettujen edellytysten valossa on syytä olettaa, että hakuperusteesta tulee käytännössä varsin suosittu, erityisesti jos perusteeseen liittyvän kielitaitoedellytyksen avulla onnistutaan kannustamaan ulkomaalaisia opiskelijoita opiskelemaan suomea tai ruotsia nykyistä useammin.

Vaikutukset maahanmuuton kokonaiskuvaan

Yksilön kannalta merkityksellistä ei ole yksin se, kuinka edellä arvioidut muutokset vaikuttavat hänen mahdollisuuteensa saada pysyvä oleskelulupa Suomeen. Merkityksellistä on myös, miten muutokset vaikuttavat henkilön haluun jäädä pysyvästi Suomeen tai ylipäättään hakeutua tai jäädä Suomeen. Nämä maahanmuuton veto- ja pitotekijöiksi kutsutut tekijät ovat monimutkainen kokonaisuus, joka syntyy useista hyvin erilaisista tekijöistä. Lainsäädännön yksityiskohdat muodostavat niistä vain pienen osan. Yhtä lailla tärkeitä seikkoja ovat esimerkiksi perheenjäsenten viihtyminen, puolison mahdollisuudet löytää työpaikka ja kokemus yhteiskunnan yleisestä vastaanottavuudesta.

Useiden maahanmuuton rajoittamiseen tai oleskelulupaehtojen kiristämiseen tähtäävien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutus voi kuitenkin johtaa siihen, että Suomen houkuttelevuus maahanmuuttomaana vähenee ja tänne jo muuttaneiden kiinnostus pysyvään oleskeluun vähenee. Tämä vaikutus korostuu niiden maahanmuuttajien joukossa, joilla on todellinen valinnanmahdollisuus. Heitä ovat esimerkiksi opiskelijat, tutkijat ja eri alojen ammattilaiset, joiden houkuttelemisesta yhä useampi Suomen kaltainen valtio kilpailee.

Viimekädessä kyse on aina yksilön omasta valinnasta ja valintaa tekevän arviosta siitä, missä hänen tavoitteensa parhaiten toteutuvat. Suomen lähtökohdat tässä kilpailutilanteessa eivät ole pelkästään edulliset. Esimerkiksi vaikea kieli, pohjoinen sijainti, verraten alhainen palkkataso ja korkea verotus sekä edelleen vähäinen maahanmuuttajaväestö ja Suomen kielen hallitseva asema rekrytointiedellytyksenä voivat joillekin maahanmuuttajille näyttäytyä esteinä. Toisaalta esimerkiksi turvallinen ja vakaa hyvinvointiyhteiskunta, työntekijöiden oikeudet sekä toimiva demokratia voivat näyttäytyä selkeinä vetotekijöinä.

Esitettävien lainsäädäntömuutosten vaikutus todennäköisesti näkyy enemmän mielikuvien kuin eri kohdevaltioiden lainsäädännön yksityiskohtien vertailun välityksellä. Muutosten vaikutus voi siten muodostua niiden todellista merkitystä suuremmaksi.

Ehdotetut kielitaito- ja työntekoaedellytykset saattavat vaikuttaa edellä kuvatulla tavalla kielteisesti henkilön haluun tulla tai jäädä Suomeen, mutta ne voivat vaikuttaa myös päinvastaiseen suuntaan. Yleisesti tunnettua on, että työnteko ja kielitaito ovat tehokkaimmat

³³ Opetushallituksen tilastonettisivu: <https://www.oph.fi/fi/tilastot/ulkomaalaiset-tutkinto-opiskelijat-suomen-korkeakouluissa>

³⁴ Maahanmuuttoviraston tilastosivut: <https://tilastot.migri.fi/>

väylät kotoutumiseen. Pitkään oleskelleen, työelämään integroituneen ja kieltä puhuvan maahanmuuttajan viihtyvyys ja halu jäädä Suomeen on todennäköisesti suurempi kuin henkilön, jolta nämä edellytykset puuttuvat. Työskentely- ja kielitaitoedellytykset eivät juurikaan vaikuta tämän ryhmän mahdollisuuteen saada pysyvä oleskelulupa.

4.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Kuten taulukosta 4 alla käy ilmi, pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoina on tällä hetkellä selvästi enemmän miehiä kuin naisia. On kuitenkin syytä olettaa, että ero liittyy ainakin valtaosin maahanmuuttajien yleiseen sukupuolijakaumaan eikä mihinkään erityiseen tekijään, joka estäisi Suomessa olevia naisia hakemasta kyseisiä oleskelulupia.

Sukupuoli	2021	2022	2023	2024 (1.1. – 31.10)	Yhteensä
Naiset	6 032	5 769	7 649	6 138	25 588
Miehet	7 495	7 355	9 202	7 630	31 682
Ei tiedossa	6	1		2	9

Taulukko 4. Pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakevien sukupuolijakauma. *Lähde* Maahanmuuttoviraston tilastosivut: <https://tilastot.migri.fi/>

Ehdotetut uudet edellytyksetkään eivät sisällä vaatimuksia, jotka vaikuttaisivat välittömästi sukupuolten tasa-arvoon. Säännöksissä ei tehtäisi mitään eroja suoraan sen perusteella, mikä on hakijan sukupuoli.

On kuitenkin todennäköistä, että ehdotetut uudistukset jossain määrin vaikuttaisivat eri tavalla eri sukupuoliin käytännössä. On esimerkiksi tiedossa, että maahanmuuttajanaisten työllisyys on perinteisesti ollut maahanmuuttajamiehiä heikompa³⁵, mikä käytännössä tarkoittaisi sitä, että harvempi nainen täyttäisi työhistoriaedellytyksen. Toisaalta maahanmuuttajanaisten työllisyys on tilastotietojen perusteella viime vuosina merkittävästi parantunut, myös suhteessa kantasuomalaisiin ja maahanmuuttajamiehiin. Kaikkien 20–64-vuotiaiden ulkomailla syntyneiden naisten työllisyysaste oli työvoimatutkimuksen vuositietojen mukaan 53 prosenttia vuonna 2016, mutta vuonna 2022 jo 68 prosenttia. Euroopan unionin ulkopuolella syntyneiden naisten (eli tämän esityksen kannalta keskeisen ryhmän) työllisyys on parantunut tätäkin merkittävämmän. Heidän työllisyytensä nousi 45 prosentista 64 prosenttiin vuosien 2016 ja 2022 välillä.³⁶

Lisäksi on huomioitava se, että merkittävä osa maahan muuttaneista työssäkäyvistä äideistä on määräaikaissa työsuhteissa, eikä monilla esimerkiksi ole työpaikkaa, johon palata suoraan vanhempainvapaan jälkeen. Siten lapsia saaneiden naisten työuraan tulee helposti katkoksia, jotka voivat vaikuttaa pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Maahanmuuttajaitien asema työmarkkinoilla on yleisesti epävakampi kuin miehillä, esimerkiksi osa-aikainen työ on

³⁵ Ks. esimerkiksi: *Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu* 2024:9 s. 43–44, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165475>

³⁶ Tilastokeskuksen internetsivulla julkaistu artikkeli *Maahanmuuttajanaisten työllisyys parani* (30.6.2023), <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajanaisten-tyollisyys-parani>

yleisempää ja määräaikaaisuudet yleisiä. Lisäksi 40 000 tulorajan vaikutus on sukupuolispesifi, koska tulot maahanmuuttajanaisilla ovat keskimäärin pienemmät kuin miehillä.

Ehdotetut muutokset voisivat johtaa tilanteisiin, joissa muilla perheenjäsenillä olisi mahdollisuus pysyvään oleskelulupaan samaan aikaan kun perheen äidillä ei tätä mahdollisuutta olisi.

Positiivisesti naisten asemaan vaikuttaisi se, että tilapäinen poissaolo työelämästä vanhempainvapaan vuoksi laskettaisiin mukaan työhistoriaan. Näin ollen lapsen saaminen ei välttämättä keskeyttäisi työhistorian kertymistä naiselle, joka on jo päässyt mukaan työelämään.

Toisaalta on joka tapauksessa huomattava, että ehdotettujen muutosten tavoitteena on nimenomaan kannustaa kotoutumiseen työnteon ja kielitaidon kautta. Lienee selvää, että maahanmuuttajanaisten muita alhaisempi työllisyys on Suomen näkökulmasta tilanne, jonka säilymistä ei ainakaan tulisi lainsäädäntötoimilla edistää. Näin ollen on perusteltua vaatia näiden edellytysten täyttymistä myös esimerkiksi sellaisilta maahanmuuttajanaisilta, joihin kohdistuvat kulttuuriset odotukset painottavat lasten kanssa kotiin jäämistä ja/tai joiden voi olla aluksi vaikea päästä yhteiskuntaan mukaan aiemman vähäisen koulutuksen ja vastaavien syiden vuoksi.

4.2.4.3 Vaikutukset lapsiin

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että lapselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin, jos hänen huoltajalleen olisi myönnetty sellainen. Jos lapsella ei olisi Suomessa huoltajaa tai jos huoltaja olisi Suomen kansalainen tai oleskeluoikeutensa säilyttänyt EU-kansalaisen perheenjäsen, oleskelulupa myönnettäisiin niin ikään neljän vuoden jälkeen. Pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin riippumatta siitä, täyttäisikö lapsi itse kotouttamisedellytykset (muun muassa kielitaito ja työhistoria). Ratkaiseva hetki alaikäiseksi määrittelyn osalta olisi hakemuksen vireilletulo, ei asian ratkaiseminen.

Jos ulkomaalainen tulisi täysi-ikäiseksi ennen kuin täyttäisi pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset tai muutoin ennen kuin hän hakisi pysyvää oleskelulupaa, häntä koskisivat samat edellytykset kuin muitakin hakijoita. Toisin sanoen merkityksellistä ei olisi se, kuinka suuren osan Suomessa oleskelustaan ulkomaalainen olisi ollut alaikäinen, jos hän hakemuksen tehdessään ei enää sitä olisi. Tämä tarkoittaisi tyypillisesti sitä, että pysyvän oleskeluluvan voisi saada aikaisintaan joidenkin vuosien päästä täysi-ikäistymisestä, koska useimmat juuri täysi-ikään saavuttaneet eivät todennäköisesti täyttäisi ainakaan työhistoriaedellytystä. Toisaalta lapsena Suomeen muuttaneilla olisi usein ehdotetun 56 f §:n mukainen todistus kielitaidostaan, mikä mahdollistaisi myös pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakemisen eikä kyseisessä oleskeluluvassa ylipäänsä edellytettäisi työhistoriaa.

Ehdotetut uudistukset vaikuttaisivat lapsiin sekä pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan (potentiaalisina) hakijoina, että muutoin osana perhettä, jossa lapsen huoltajat ovat (potentiaalisia) hakijoita.

Lapset pysyvän oleskeluluvan hakijoina

Lapsen pysyvä oleskelulupa sidottaisiin huoltajan oleskelulupaansa sitä kautta, että lapsi voisi pääsääntöisesti saada sen ainoastaan, jos huoltajalle on myönnetty sellainen. Tällä hetkellä vastaavaa edellytystä ei ole laissa. Toisaalta lapselta ei enää vaadittaisi tietyn pituista omaa

oleskelua Suomessa, mikä mahdollistaisi pysyvän oleskeluluvan saamisen esimerkiksi suoraan syntymän jälkeen.

Koska lakiin ehdotetaan poikkeusta edellä mainittuihin tilanteisiin, lapsi ei kuitenkaan jäisi ilman pysyvää oleskelulupaa sellaisessa tilanteessa, jossa kyseisen edellytyksen täyttäminen olisi mahdotonta. Tällöin hänen olisi kuitenkin oleskeltava Suomessa vähintään neljä vuotta yhtäjaksoisesti jatkuvalla oleskeluluvalla, mikä vastaisi nykytilaa.

Esityksessä ehdotetaan lapsia koskevaa poikkeusta kaikista niin sanotuista kotoutumisedellytyksistä, mukaan lukien suomen tai ruotsin kielen taito. Kyseisten edellytysten lisääminen lakiin ei siten vaikuttaisi lapsen pysyvän oleskeluluvan saamiseen suoraan. Koska lapsen pysyvä oleskelulupa kuitenkin sidottaisiin edellä kuvatusti huoltajan pysyvään oleskelulupaan, lapsen pysyvän oleskeluluvan saamiseen voisi vaikuttaa se, että huoltaja ei täytä näitä edellytyksiä tai jotakin niistä. Näin ollen, jos esimerkiksi kumpikaan lapsen huoltajista ei oppisi suomea tai ruotsia ja/tai pääsisi mukaan työelämään, lapsikaan ei saisi pysyvää oleskelulupaa. Toisaalta lapsen tilanteeseen voisi vaikuttaa positiivisesti se, jos huoltaja hyvän kotoutumisen perusteella saisi pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden jälkeen tai Suomessa suoritettua korkeakoulututkinnon perusteella, jolloin lapsikin voisi saada pysyvän luvan nopeammin. Lisäksi, kuten jäljempänä todetaan, lapsi on joka tapauksessa käytännössä riippuvainen huoltajistaan ja heidän oikeudestaan jatkaa Suomessa oleskelua.

Lapset pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoina

Esityksessä ei ehdoteta, että pitkään oleskelleen oleskelulupa sidottaisiin huoltajan oleskelulupaan tai että pitkään oleskelleen oleskeluluvassa edellytetty oleskeluaika riippuisi huoltajan oleskeluluvasta. Pitkään oleskelleiden direktiivi ei mahdollista tällaisten vaatimusten ottamista lakiin.

Näin ollen lapsi voisi saada pitkään oleskelleen oleskeluluvan myös silloin, kun hänen huoltajallaan ei ole sellaista tai pysyvää oleskelulupaa. Lisäksi ehdotetaan, että alaikäiset olisi vapautettu myös tältä osin kotoutumisvaatimuksesta eli suomen tai ruotsin hyvästä kielitaidosta. Tässäkin ratkaiseva tekijä soveltumisen kannalta olisi lapsen ikä hakemuksen tullessa vireille. Lapsi voisi siten viiden vuoden oleskelun jälkeen saada pitkään oleskelleen oleskeluluvan, jos hän täyttäisi toimeentuloedellytyksen (käytännössä perheen tuloilla/varoilla) ja muut oleskelulupien yleiset edellytykset.

Lapset osana perhettä

Lapsen tilanteessa on huomionarvoista myös se, että riippumatta siitä, onko lapsi itse pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijana, hänen huoltajansa tai huoltajiensa tilanne ja sen pysyvyys vaikuttaa käytännössä lapsen tilanteeseen.

Huoltajan tai huoltajien tilanteen ja sen vaikutuksen osalta on kuitenkin aluksi huomautettava, ettei se, onko huoltajalla pysyvä vai jatkuva oleskelulupa oikeudellisesti vaikuta lapsen määräaikaisen oleskeluluvan myöntämiseen tai myönnettävään oleskelulupatyyppiin. Ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin mukaan, kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Näihin ei esitetä muutoksia. Näin ollen lapsi voi saada jatkuvan oleskeluluvan perhesiteellä huoltajaansa riippumatta siitä, onko huoltajalla jatkuva vai pysyvä oleskelulupa.

Lapsen määräaikaisen oleskeluluvan pituuteen seikalla voi kuitenkin olla merkitystä. Ulkomaalaislain 53 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan voimassaoloaika ei saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika. Jos siis huoltaja jäisi ilman pysyvää oleskelulupaa tai sen saamisessa menisi kauemmin uusien edellytysten takia, tämä voisi tilanteen mukaan johtaa lyhyempään määräaikaiseen oleskelulupaan myös lapselle.

Kuten edellä todetaan, on toisaalta selvää, että huoltajan tai huoltajien aseman pysyvyys vaikuttaa *käytännössä* ratkaisevasti myös lasten aseman pysyvyyteen. Jos huoltaja tai molemmat huoltajat saavat pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan, myös lapsen asemaa Suomessa voidaan pitää päinvastaista tilannetta merkittävästi pysyvämpänä riippumatta lapsen oleskelulupastatuksesta. Toisin sanoen tilanteet, joissa huoltaja tai huoltajat eivät uusien edellytysten vuoksi saisi pysyvää oleskelulupaa, vaikuttaisi lapsen tosiasialliseen tilanteeseen myös silloin, kun lapsen oleskelulupa ei muodollisesti riippuisi siitä. Tämä johtuu siitä ilmeisestä tosiseikasta, että lapset käytännössä lähes aina oleskelevat siellä, missä heidän huoltajansa oleskelevat ja vastaavasti muuttavat pois Suomesta, jos heidän huoltajansa joutuvat tai päätyvät niin tekemään.

Pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan vaikutus lasten asemaan muutoin

Suomessa asuvan lapsen oikeus esimerkiksi koulunkäyntiin, terveydenhuoltoon tai sosiaaliturvaan ei ole riippuvainen siitä, onko hänellä pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa.

Yhteenveto

Jos lapsella olisi huoltaja ja huoltajalla pysyvä oleskelulupa, lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan.

Jos lapsella ei olisi huoltajaa tai huoltaja olisi Suomen kansalainen tai oleskeluoikeutensa säilyttänyt EU-kansalaisen perheenjäsen, hän voisi saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden oleskelun jälkeen.

Vaikka lapsen huoltajalla ei olisi pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa, hän voisi saada pitkään oleskelleen oleskeluluvan täyttämällä sen direktiiviin perustuvat edellytykset.

Lapselta ei vaadittaisi missään tilanteessa kielitaitoa tai työhistoriaa.

Jos lapsi täyttäisi 18 vuotta ennen pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakemista, häntä koskisivat normaalit edellytykset riippumatta siitä, kuinka nuorena hän muutti Suomeen.

Lapsen oikeus esimerkiksi koulunkäyntiin, terveydenhuoltoon tai sosiaaliturvaan ei ole riippuvainen siitä, onko hänellä pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa.

4.2.4.4 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaneisiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin

Ehdotetuissa lakimuutoksissa tarkoituksena on korostaa ulkomaalaisen omaa aktiivista kotoutumista. Tämän tyyppinen lainsäädäntöratkaisu voi kannustaa myös haavoittuvassa asemassa olevia ulkomaalaisia kotoutumaan aktiivisesti. Toisaalta se saattaa tarkoittaa sitä, että esimerkiksi traumatisoituneet, vähän koulua käyneet ja/tai luku- ja kirjoitustaidottomat ulkomaalaiset jäisivät aiempaa useammin ilman pysyvää oleskelulupaa tai ainakin, että sen

saamisessa menisi vähimmäisoleskeluaikoja pidempään sen vuoksi, että henkilöltä puuttuisi tarvittava kielitaito tai työhistoria.

Kuten edellä todetaan, Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että ainoastaan noin 20–30 % kansainvälistä suojelua saaneista voisi saada pysyvän oleskeluluvan kuuden vuoden jälkeen. Valtaosa kansainvälistä suojelua saaneista jäisi tämän arvion perusteella määräaikaikaiselle luvalla vielä kuuden vuoden oleskelun jälkeenkin. Yhdessä sen kanssa, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien jatkolupien voimassaolon pituutta on lyhennetty, tämä merkitsisi sitä, että he joutuisivat hakemaan uusia määräaikaikaisia lupia toistuvasti. Tämä merkitsisi myös sen riskiä, ettei lupaa myönnettäisi sen perusteiden mahdollisesti poistuttua.

4.2.4.5 Vaikutukset eläkeikäisiin

Yleistä

Vanhuuseläkkeellä olevat ulkomaalaiset ovat määrällisesti erittäin pieni hakijaryhmä verrattuna pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan kokonaishakijamäärään. Esimerkiksi vuonna 2023 65-vuotiaita tai sitä vanhempia oli 130 hakijaa lähes 17 000 hakijasta ja vuonna 2022 102 hakijaa yli 13 000 hakijasta. Valtaosa hakijoista on työikäisiä, esimerkiksi vuonna 2023 hakijoista yli 13 000 oli 18–64-vuotiaita. Ehdotettujen uudistusten vaikutuksia on kuitenkin syytä arvioida erikseen vanhuuseläkkeellä olevien osalta, koska on selvää, että he olisivat erityisesti työntekoon liittyvien uusien vaatimusten osalta eri asemassa verrattuna työikäisiin, jos heitä ei erikseen huomioitaisi.

Vanhuuseläkkeellä olevat ja työhistoriaedellytys

Ehdotetussa lainsäädännössä pääsääntönä olisi se, että pysyvän oleskeluluvan hakijan olisi välittömästi ennen oleskeluluvan hakemista tullut olla ansiotyössä tai harjoittamassa elinkeinoa. Eläkkeelle ennen hakemushetkeä jäänyt ulkomaalainen ei tällaista vaatimusta voisi täyttää. Eläkkeellä oleva hakija voisi kuitenkin täyttää vaatimuksen yli 40 000 euron vuosituloista, joihin laskettaisiin mukaan myös eläkkeet.

Edellä mainittuun työhistoriaa koskevaan pääsääntöön ehdotetaan kuitenkin sellaista poikkeusta, että alimman *vanhuuseläkeiän* ylittäneelle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin kuuden vuoden jälkeen, jos hän olisi täyttänyt vaatimuksen työhistoriasta välittömästi ennen eläkkeelle jäämistään. Näin ollen eläkeläinen voisi hyötyä aiemmasta työnteostaan Suomessa, vaikkei enää hakemusvaiheessa olisi töissä. Pysyvää oleskelulupaa ei evättäisi pelkästään sen vuoksi, ettei työnteko edeltäisi välittömästi sen hakemista.

Poikkeus ei kuitenkaan mahdollistaisi pysyvän oleskeluluvan saamista, jos ulkomaalainen olisi muuttanut Suomeen eläkeiän ylitettyään tai vasta hieman ennen sitä. Lisäksi eläkkeellä oleva ulkomaalainen ei voisi enää muiden hakijoiden tapaan kerätä työhistoriaa pidemmän oleskelun jälkeen niin, että saisi pysyvän oleskeluluvan jossain vaiheessa, vaikkei välttämättä heti tai edes pian kuuden vuoden oleskelun jälkeen. Toisin sanoen, hänellä ei olisi mahdollisuutta enää korjata tilannetta eläkkeelle jäämisen jälkeen. Tämä todennäköisesti tarkoittaisi osalle vanhuuseläkkeellä olevista sitä, että he joutuisivat jatkamaan pitkäänkin oleskeluaan määräaikaikaisilla oleskeluvilla.

Pitkään oleskelleen oleskeluvan edellytyksenä ei ehdotetun sääntelyn mukaan olisi työhistoriaa. Mahdollisuuteen saada pitkään oleskelleen oleskelulupa vaikuttaisi kuitenkin myös se seikka, etteivät ulkomaalaislaissa olevat poikkeukset lain 39 §:n mukaiseen yleiseen toimeentuloedellytykseen koske pitkään oleskelleen oleskelulupaa, vaan sen myöntäminen

vaatii aina turvattua toimeentuloa. Tämä perustuu pitkään oleskelleiden direktiivin. Toisaalta merkittävänä erona ehdotettuun työhistoriaedellytykseen olisi se, ettei toimeentuloedellytyksessä hyväksytä ainoastaan hakijan työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen perustuvia tuloja, vaan muun muassa eläkkeet tai perheenjäsenen tulot voivat olla hyväksyttäviä tuloja.

Kielitaitovaatimus

Kuuden vuoden oleskelun jälkeen myönnettävään oleskelulupaan ehdotetaan 65 vuotta täyttäneitä koskevaa poikkeusta vaatimukseen suomen tai ruotsin kielen tyydyttävästä taidosta. Tämä tarkoittaisi sitä, että heiltä ei lainkaan vaadittaisi kielitaitoa tai sen osoittamista. Tähän ei liittyisi tapauskohtaista harkintaa.

Muissa pysyvää oleskelua koskevissa tilanteissa kielitaitoa kuitenkin vaadittaisiin myös 65 vuotta täyttäneiltä. Näin ollen kielitaitoa vaadittaisiin normaalisti, jos pysyvän oleskeluluvan esitettyä perusteena olisi erityisen hyvä kielitaito yhdessä työhistorian kanssa, Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto yhdessä kielitaidon kanssa tai jos ulkomaalainen hakisi pitkään oleskelleen oleskelulupaa.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat

Toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevan hakijan olisi mahdollista vedota siihen, että eläkkeen perusteena oleva seikka tarkoittaisi myös ehdotetun 56 a §:n 4 momentin mukaista perustetta poiketa työhistoriaedellytyksestä. Näin ollen ehdotettu sääntely ei heidän kohdallaan johtaisi kohtuuttomiin tilanteisiin. Jos hakijan työkyvyttömyyseläke olisi määräaikainen, hän voisi täyttää työhistoriavaatimuksen siinä vaiheessa, kun on jälleen työkykyinen tai sitten vedota edellä mainittuun poikkeukseen, jos se muuttuisi toistaiseksi voimassa olevaksi.

Yhteenveto

Täyttäessään tietyn pysyvän oleskeluluvan edellytykset, eläkeläinen voisi saada sen normaalisti.

Jos eläkeläiselle olisi kertynyt vaadittu työhistoria välittömästi ennen eläkkeelle jäämistään ja vähintään kuusi vuotta vaaditun kaltaista oleskelua, hän voisi saada pysyvän oleskeluluvan ilman kielitaitoa.

Jos eläkeläisellä ei olisi työhistoriaa, mutta hänellä olisi hyvä kielitaito, hän voisi hakea pitkään oleskelleen oleskelulupaa. Lisäksi, vaikka hänellä ei olisi kielitaitoa, hän voisi poikkeuksellisessa tilanteessa vedota kielitaitovaatimusta koskevaan poikkeukseen, jossa yhtenä harkintaan vaikuttavana seikkana mainittaisiin hakija ikä.

Eläkeläinen voisi saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden jälkeen, jos hänellä olisi eläkkeellä olemista huolimatta yli 40 000 euron vuositulot.

Eläkeläinen voisi myös yksittäistapauksessa vedota kuuden vuoden oleskelun jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa koskevaan, lääketieteellisiä syitä koskevaan poikkeukseen.

Jos eläkeläisellä ei olisi kielitaitoa, työhistoriaa tai 40 000 euron vuosituloja eikä hän voisi menestyksekkäästi vedota tapauskohtaisiin poikkeuksiin, hän ei voisi saada pysyvään oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa.

4.2.4.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Yleistä

Yleisellä tasolla olennaista esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta on se, että ehdotetut muutokset koskevat ainoastaan pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan *erityisiä edellytyksiä*. Niillä ei ole vaikutusta määräaikaisten oleskelulupien edellytyksiin eikä sen vuoksi välitöntä vaikutusta siihen, voiko ulkomaalainen tosiasiaa jäädä Suomeen asumaan. Toisin sanoen pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan epääminen tai se, ettei ulkomaalainen hae edellytysten puuttuessa sellaista, ei merkitse sitä, etteikö hän voisi jatkaa Suomessa oleskelua määräaikaisella oleskeluluvalla. Kuten edellä todetaan, laissa ei mitenkään rajoiteta sitä, kuinka monta kertaa tietylle hakijalle voidaan myöntää uusi määräaikainen oleskelulupa.

Näin ollen, jos hakija esimerkiksi viettää Suomessa perhe-elämää, pysyvän oleskeluluvan epääminen ei merkitse sitä, etteikö hän voisi jatkaa sen viettämisestä Suomessa. Tai vastaavasti, jos hakija esimerkiksi on vainon vaarassa kotimaassaan, pysyvän oleskeluluvan epääminen ei merkitse, että hän joutuisi palaamaan sinne palautuskiellon vastaisesti. Tätä korostaa käytännössä se, että Maahanmuuttovirasto tutkii pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevan hakemuksen yhteydessä jatkuvan oleskeluluvan edellytykset viran puolesta, jos pysyvään oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa ei voida myöntää sellaisten seikkojen vuoksi, jotka estävät pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan, mutta eivät jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä. Näin ollen hakijalle myönnetään jatkuva oleskelulupa sen edellytysten täyttyessä ilman uutta hakemusta ja käsittelymaksua.

Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että ehdotetun muutoksen välittömät ja konkreettiset vaikutukset hakijan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ovat vähäisemmät kuin esimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse mahdollisuudesta saada ensimmäinen oleskelulupa tai jatkolupa Suomeen eli käytännössä siitä, pääseekö hakija lainkaan Suomeen tai voiko hän jatkaa jo aloittamaansa oleskelua täällä. Käytännössä määräaikaista oleskelulupaa koskevaan hakemukseen tehtävä kielteinen päätös myös merkitsee maastapoistamispäätöksen tekemistä Suomessa olevalle hakijalle, mitä pelkkä pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan epääminen ei aiheuta.

Ehdotetuilla muutoksilla saattaa kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia myös hakijan mahdollisuuteen jatkaa Suomessa oleskeluaan. Leimallista pysyvälle ja pitkään oleskelleen oleskeluluvalla on nimittäin se, ettei oleskeluluvan haltijan enää tarvitse minkään tulevan hakemuksen yhteydessä osoittaa täyttävänsä oleskelun edellytyksiä sekä se, ettei kyseistä oleskelulupaa voida edellytysten puuttumisen takia peruuttaa. Näin ollen, jos hakija saa pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan sijaan määräaikaisen oleskeluluvan ja esimerkiksi menettää työnsä sen saatuaan, se voi merkitä, että hän joutuu poistumaan maasta viimeistään jatkolupaa haettuaan, kun taas pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamisen jälkeen seikka ei enää olisi vaikuttanut oleskeluoikeuteen.

Yllä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö esityksellä voisi olla myös joitain välittömiä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Alla näitä arvioidaan tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Ehdotetuissa lakimuutoksissa asetettaisiin kotoutumisen edistämiseksi pysyväle oleskeluluvalla ja pitkään oleskelleen oleskeluluvalla uusia edellytyksiä. Kuten on tyypillistä oleskelulupia koskevassa lainsäädännössä, tämä johtaisi tilanteeseen, jossa osa oleskeluluvan haluavista täyttäisi kyseiset edellytykset ja osa taas ei. Yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä on se, että perusteet eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä, ja että ne perustuvat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Ehdotettujen lakimuutosten jälkeen keskenään erilaiseen asemaan asetettaisiin ensinnäkin ulkomaalaiset, jotka ylipäänsä täyttävät jonkin pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan edellytykset ja toisaalta sellaiset, jotka eivät täytä. Viimeksi sanottuja olisivat esimerkiksi henkilöt, jotka eivät olisi oppineet tyydyttävästi suomen tai ruotsin kieltä taikka päässeet riittävästi mukaan työelämään, mutta eivät täyttäisi poikkeamiseen liittyviä vaatimuksia. Ehdotettujen poikkeussäännösten vuoksi vaatimukset kuitenkin koskisivat täysimääräisesti vain sellaisia aikuisia ja työikäisiä ulkomaalaisia, joiden terveydentila ei estäisi pitkällä tähtäimellä vaatimusten täyttämistä. Lisäksi työhistoriaan laskettaisiin kaikissa tilanteissa mukaan tilapäinen poissaolo töistä sairauden tai vanhempainvapaan takia. Näin ollen esimerkiksi kehitysvamma ei estäisi pysyvän oleskeluluvan saamista eikä sairauspoissaolo tai raskaus keskeyttäisi jo alkanutta työhistorian kertymistä.

Toiseksi erilaiseen asemaan asetettaisiin yhtäältä hakijat, jotka voisivat saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden jälkeen ja toisaalta ne, jotka saisivat kyllä pysyvän oleskeluluvan, mutta vasta kuuden vuoden jälkeen. Muita nopeammin eli neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi saada esittämällä riittävän korkeat eli 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustetun ylemmän korkeakoulututkinnon yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvän kielitaidon yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Vielä erilaiseen asemaan keskenään asetettaisiin yhtäältä kaikki muut pysyvän oleskeluluvan hakijat, joiden olisi osoitettava tietty yhtäjaksoinen oleskeluaika jatkuvalla oleskeluluvalla ja toisaalta Suomessa jatkotutkinnon, ylemmän korkeakoulututkinnon tai yliopiston alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet ja kehittyvän kielitaidon hankkineet hakijat, joilta tällaista oleskeluaikaa ei vaadittaisi. On luultavaa, että suuressa osassa tapauksia viimeksi mainittu hakija voisi saada oleskelulupansa käytännössä lyhyemmän oleskelun jälkeen kuin muut hakijat, vaikka tämä riippuisikin jokaisen hakijan kohdalla opintojen viemästä ajasta ja myös siitä, onko hän suorittanut Suomessa sekä ylemmän että alemman vai ainoastaan ylemmän korkeakoulututkinnon.

Kahden edellisen kappaleen erityistilanteissa olisi kyse siitä, että sääntelyn tavoitteena on osaltaan vastata osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen parantamalla Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa kyseisten ulkomaalaisten silmissä. Lisäksi tavoiteltaisiin sitä, että mahdollisuus pysyvän oleskeluluvan nopeampaan saamiseen voisi osaltaan kannustaa esimerkiksi omaan aktiivisuuteen suomen tai ruotsin opiskelussa, työntekoon ja/tai omien tulojen parantamiseen. Kyse olisi hyväksyttävästä yhteiskunnallisesta tavoitteesta eivätkä perusteet olisi syrjiviä.

Kuten edellä käy ilmi, pitkään oleskelleen oleskeluluvan voisi esityksen mukaan saada ilman tietynpituista työhistoriaa, mutta vain jos kielitaito olisi hyvä. Kuuden vuoden jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa korkeampi kielitaitovaatimus olisi perustelua kokonaisuuden johdonmukaisuuden kannalta. Työhistoriavaatimuksen puuttumisen vaikutusta vähentäisi merkittävästi se, että kuten tälläkin hetkellä, kaikilla pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoilla tulisi jatkossakin olla turvattu toimeentulo riippumatta oleskelun perusteesta tai yksilöllisestä tilanteesta. Lisäksi ulkomaalainen, jolla olisi ainoastaan tyydyttävä kielitaito, ei voisi hakea pitkään oleskelleen oleskelulupaa.

Hakijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen vaikuttaisi myös se, että ehdotuksen mukaan yli 65-vuotiaat hakijat vapautettaisiin kielitaitovaatimuksesta 6 vuoden oleskelun jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta.

Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Ehdotetut muutokset koskisivat pelkästään pysyvään oleskeluun liittyviä edellytyksiä. Näin ollen kyse ei olisi siitä, voiko ulkomaalainen ylipäänsä oleskella sekä liikkua Suomessa ja Schengen-alueella tai palata sinne ulkomailla oltuaan. Joka tapauksessa pysyvän oleskelun edellytyksistä säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa.

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Kolmannen maan kansalaisen äänioikeus kunta- ja aluevaaleissa on sidottu kotikuntaan, jonka saamiseen ja/tai menettämiseen pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa ei vaikuta. Näin ollen ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia näiden oikeuksien toteutumiseen.

Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Suomessa asuvan ulkomaalaisen lapsen oikeus saada perusopetusta ei ole riippuvainen siitä, onko hänellä pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa. Sama koskee myös ulkomaalaisen oikeutta muuhun opiskeluun Suomessa. Näin ollen ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia näiden oikeuksien toteutumiseen.

Kolmannen maan kansalaisen velvollisuus maksaa yliopistolain tai ammattikorkeakoululain mukaisia voi riippua siitä, onko hänellä jatkuvan oleskeluluvan sijaan pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa. Tämä kuitenkin koskee ainoastaan sellaisia henkilöitä, joiden oleskelulupa on myönnetty opiskelun perusteella.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Jos ulkomaalaisen oleskelun perusteena on työnteke, hänen työnteke-oikeutensa Suomessa on rajatumpi jatkuvalla kuin pysyvällä tai pitkään oleskelleen oleskeluluvalla. Näin ollen se, ettei hakija (vielä) saa pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa ehdotettujen lakimuutosten

vuoksi, voisi tarkoittaa, että hänen mahdollisuutensa hankkia toimeentulonsa haluamallaan työllä on rajoitetumpi kuin päinvastaisessa tilanteessa.

Tältä osin on kuitenkin huomattava se, että kyse on ainoastaan ulkomaalaisista, jotka oleskelevat Suomessa juuri tiettyä työntekoa tai opiskelua varten myönnetyllä oleskeluluvalla, mistä rajoitukset johtuvat. Opiskelu ei myöskään voi olla pysyvään oleskelulupa oikeuttavana jatkuvan oleskeluluvan perusteena (ulkomaalaislain 56 §:n 5 momentti), joten hakijan olisi joka tapauksessa hankittava jokin toinen peruste oleskelulleen saadakseen pysyvän oleskeluluvan. Lisäksi ulkomaalaisen on halutessaan mahdollista hakea uutta määräaikaista oleskelulupaa uuden työn perusteella.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Suomen lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei ole tunnistettavissa tilanteita, joissa juuri pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saaminen olisi ratkaisevaa sen kannalta, onko ulkomaalainen oikeutettu tiettyyn sosiaaliturvaetuuteen tai terveys- tai sosiaalipalveluihin. Näin ollen ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia näiden oikeuksien toteutumiseen.

On kuitenkin mahdollista, että oleskelulupien edellytykset välillisesti vaikuttavat siihen, kokeeko ulkomaalainen voivansa turvautua etuuksiin, joihin hän sinänsä olisi oikeutettu kyseistä etuutta koskevan lainsäädännön perusteella. Ehdotetut lakimuutokset nimittäin korostaisivat tukeen turvautumisen vaikutusta niin sanotun työhistoriaedellytyksen kautta. Tämä voisi vaikuttaa myös perheeseen kuuluvien lasten tilanteeseen, jos perhe jättäisi nostamatta heille kuuluvia tukia ehdotetun sääntelyn takia. Toisaalta juuri tämän takia sääntelyssä lähdettäisiin liikkeelle siitä, ettei esimerkiksi tukien nostamatta jättäminen yksin muuttaisi tilannetta, jossa hakija tosiasiallisesti olisi työtön. Lisäksi tilanne ei ole millään tavalla uusi eikä poikkeuksellinen Suomen eikä muidenkaan maiden ulkomaalaisoikeudessa, vaan päinvastoin on tyypillistä, että valtiot suojelevat sosiaaliturvajärjestelmänsä kestävyyttä sitä kautta, että siihen turvautuminen vaikuttaa ulkomaalaisen oleskeluoikeuteen.

4.2.4.7 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Esityksessä ehdotetaan, että ehdoton vankeustuomio aiheuttaisi ulkomaalaisen oleskeluajan katkeamisen ja alkamisen alusta. Kyse olisi hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesta nuhteettomuusedellytyksen tiukentamisesta. On mahdollista, että kyseinen säännös vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen sitä kautta, että vakavia rikoksia tehneet eivät saa yhtä helposti pysyvää oleskeluasemaa Suomessa. Tätä vaikutusta kuitenkin vähentänee se seikka, että pysyvällä ja pitkään oleskelleen oleskeluluvallakin oleskeleva voidaan rikosten perusteella karkottaa maasta ja määrätä maahantulokieltoon. Samalla oleskelulupa raukeaa ulkomaalaisen 59 §:n nojalla.

Lisäksi on mahdollista, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi etukäteen ulkomaalaisen päätökseen tehdä rikoksia Suomessa. Kun kuitenkin huomioidaan jo tällä hetkellä rikoksesta tulevat

seuraamukset, ei liene syytä olettaa vaikutuksen olevan kovin merkittävä. Joka tapauksessa edellä kuvatuista vaikutuksista on hyvin vaikea esittää mitään määrällisiä arvioita.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

Tämän esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti tiukentaa pysyvän oleskelun ehtoja Suomessa ja sillä tavoin kannustaa kotoutumiseen. Pysyvän oleskelun ehtojen tiukentamiseksi on muutettava ulkomaalaislain pykälää pysyvän sekä pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksistä. Tähän ei ole vaihtoehtoisia keinoja.

Mitä tulee kotoutumisen edistämiseen tavoitteena, on selvää, että sen edistämiseksi on olemassa lukuisia erilaisia vaihtoehtoja, joista vain osa on ylipäänsä lainsäädännöllisiä saati ulkomaalaisoikeuteen liittyviä. Kyse on kuitenkin kokonaisuudesta, jossa pysyvän oleskelun ehtojen tiukentaminen niin, että vaadittaisiin tiettyjen kotoutumiseen liittyvien seikkojen todentamista, on vain yksi osa. Kyse ei toisin sanoen ole toisensa pois sulkevista vaihtoehdoista.

Lakiin lisättävät uudet edellytykset on lisäksi varsin tarkkaan kirjattu hallitusohjelman tavoitteiksi. Edellytyksiin lisätään kyseisten kirjausten mukaan esimerkiksi kielitaitoa, työhistoriaa ja korkeakoulututkintoja koskevat uudet säännökset ja uudentyyppinen jaottelu neljän sekä kuuden vuoden oleskeluun. Niiden yksityiskohtiin liittyy kuitenkin sellaista liikkumavaraa, joka on mahdollistanut erilaisten vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten punninnan. Näitä käsitellään alla edellytyskohtaisesti.

5.1.2 Työhistoria ilman etuuksiin turvautumista

5.1.2.1 Pysyvä oleskelulupa

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämisen tulisi jatkossa edellyttää useissa tilanteissa tietyn pituista työhistoriaa ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen.

Esityksessä ehdotetaan, että tarkastelujaksona työhistoriassa olisi aika välittömästi ennen hakemuksen jättämistä. Kyse olisi työnteosta tai elinkeinon harjoittamisesta kyseisenä ajanjaksona yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden etuuksiin turvautumisella tai muilla katkoilla työnteossa. Valmistelun aikana tarkasteltiin pääasiassa kahta muuta kokonaisratkaisua hallitusohjelman kirjausten toteuttamiseen tältä osin.

Ensimmäinen vaihtoehtoinen tapa olisi ollut se, että työhistoriaa olisi voinut vapaasti kerryttää osissa koko pysyvään oleskelulupaan vaadittavan oleskeluajan ilman vaatimusta yhtäjaksoisuudesta. Etuuksiin turvautumista taas olisi tutkittu itsenäisenä vaatimuksena vaadittavalta oleskeluajalta niin, että missä tahansa vaiheessa tapahtunut muu kuin hyvin lyhytaikainen turvautuminen olisi estänyt oleskeluluvan saamisen.

Valittuun vaihtoehtoon verrattuna tätä pidettiin kuitenkin huomattavasti monimutkaisempana asiakkaalle osoittaa ja Maahanmuuttovirastolle selvittää, mikä vähentäisi mahdollisuuksia esimerkiksi automatisaatioon ja muuhun prosessin tehostamiseen. Lisäksi vaihtoehto olisi mahdollistanut sen, että hakija olisi kerryttänyt työhistorian jo oleskelunsa alussa ja olisi pysyvää oleskelulupaa hakiessaan ollut jopa vuosien ajan pois työelämästä, jos ei olisi

turvautunut etuuksiin, vaan tullut toimeen esimerkiksi perheenjäsenen tuella. Tätä ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena siihen nähden, että tarkoitus on kannustaa kotoutumiseen sekä edellyttää sitä, ja kotoutuminen on nimenomaan nähtävä jatkuvasti etenevänä prosessina.

Toisaalta ratkaisu olisi hakijan kannalta ollut tiukka ja ehdoton sosiaalietuuksien osalta, kun mikä tahansa lyhytaikaista pidempi tukiin turvautuminen olisi merkinnyt oleskeluajan laskemisen alkamista alusta. Toisin sanoen, koska työhistoriaa olisi voinut kerryttää koko ajalta, sen kerryttäminen *ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista tukiin turvautumista* olisi vastaavasti edellyttänyt koko oleskeluaikaa ilman sanottua pidempää tukien nostamista.

Toinen esiin noussut vaihtoehtoinen tapa olisi ollut se, että työhistoriaa olisi voinut kerryttää osissa koko pysyvään oleskelulupa-vaadittavan oleskeluajan, mutta niin, että sitä olisi tulkittu yhdessä etuuksiin turvautumattomuuden kanssa. Käytännössä niin, että muu kuin hyvin lyhytaikainen turvautuminen etuuksiin olisi katkaissut kunkin työhistorian kertymisen, koska silloin kyseinen työhistoria ei olisi kertynyt ilman turvautumista etuuksiin. Kun hakija olisi palannut töihin, työhistorian laskenta olisi alkanut alusta. Erona edellä kuvattuun ensimmäiseen vaihtoehtoiseen tapaan olisi ollut se, että koko oleskeluajan laskenta ei kuitenkaan olisi alkanut alusta.

Valmistelussa pidettiin todennäköisenä, että tapa olisi käytännössä ollut selkeämpi kuin edellä mainittu ensimmäinen vaihtoehtoinen malli, mutta valittuun vaihtoehtoon verrattuna silti monimutkaisempi, koska työhistoriaa ei olisi voinut tarkistaa juuri tietyltä, mahdollisimman tuoreelta ajanjaksolta.

Ensimmäiseen vaihtoehtoiseen malliin verrattuna tapa olisi tarkoittanut lievempää seurausta etuuksiin turvautumisesta, koska alusta olisi alkanut vain työhistorian kerryttäminen, ei koko oleskeluajan laskeminen. Tämäkin malli olisi kuitenkin mahdollistanut sen, että työnteon välissä olisi ollut pitkiäkin katkoja, jos hakija ei olisi turvautunut etuuksiin, vaan olisi tullut toimeen esimerkiksi perheenjäsenen tuloilla. Lisäksi työntekeä olisi voinut tapahtua kauan ennen pysyvän oleskeluluvan myöntämistä. Malli olisi myös mahdollistanut sen, että hakija olisi turvautunut etuuksiin muutenkin kuin lyhytaikaisesti vielä oleskeluajan loppupuolellakin, jos se ei olisi katkaissut työhistoriaa, jota olisi jo riittävästi kertynyt.

Edellä kuvattujen syiden vuoksi katsottiin, että valittu tapa olisi mahdollisista malleista yksiselitteisin, tarkkarajaisin ja parhaiten uudistuksen kotoutumistavoitteita toteuttava ilman, että pysyvän oleskeluluvan hakijoille asetettaisiin kohtuuttomia ja/tai epärealistisia vaatimuksia.

Esityksessä ehdotetaan, että hyvin lyhytaikainen tukiin turvautuminen tarkoittaisi yhteensä alle kolmea kuukautta. Vaihtoehtona olisi ollut se, että asia olisi jätetty tapauskohtaisemman arvioinnin varaan, mitä ei kuitenkaan pidetty ennakoitavuuden, tasapuolisuuden tai lain yksiselitteisyyden kannalta riittävänä. Edellä todettiin, että tarvitaan selkeä lakitasoinen määritelmä ”hyvin lyhyellä” ajanjaksolle ja kolmea kuukautta pidettiin yhtäältä parhaiten lakimuutoksen tavoitteita toteuttavana ja toisaalta sellaisena, että se ei ulkomaalaisten kannalta johda kohtuuttomiin vaatimuksiin.

5.1.2.2 Pitkään oleskelleen oleskelulupa ja työhistoria

Hallitusohjelman tavoitteen mukaan pitkään oleskelleen oleskelulupa-otetaan direktiivin sallimat lisäedellytykset kotoutumisen eli kielitaidon ja työnteon sekä toimeentulon osalta kansallista pysyvää oleskelulupaa vastaavasti.

Kyseisen kirjauksen mukaisesti valmistelussa on selvitetty mahdollisuutta esittää pitkään oleskelleen oleskelulupaa pysyvää oleskelulupaa vastaavasti nimenomaista edellytystä työhistoriasta ja tukiin turvautumattomuudesta sen lisäksi, että molempia oleskelulupatyyppejä koskee nyt ja ehdotetun uudistuksen jälkeen yleinen toimeentuloedellytys. Tältä osin on kuitenkin päädytty siihen, että pitkään oleskelleita koskeva direktiivi tulkittuna sitä koskevan EUT:n oikeuskäytännön kanssa estää tällaisen edellytyksen asettamisen (ks. tarkemmin edellä jakso 2.4.3) Näin ollen on päädytty ratkaisuun, jossa työhistoriaedellytys lisätään ainoastaan kansalliseen pysyvään oleskelulupaan.

5.1.3 Suomen ja ruotsin kielen taito

5.1.3.1 Yleistä

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että kotoutumiseen kannustamiseksi vaadittaisiin jatkossa suomen tai ruotsin kielen taitoa pysyvän oleskelun edellytyksenä useimmissa tilanteissa. Hallitusohjelmassa on myös sanallisesti määritelty tietyissä tilanteissa vaadittavat kielitaidon tasot eli ”riittävä” ja ”erityisen hyvä”. Kielitaidon vaatiminen pysyvän oleskelun edellytyksenä on näin ollen selkeästi kirjattu hallitusohjelman tavoitteeksi, ja on lisäksi ilmeistä, että jommankumman kotimaisen kielen osaaminen on keskeinen, ellei keskeisin, edellytys ulkomaalaisen kotoutumiselle. On vaikea nähdä, miten ilman sitä toteutuisi mahdollisuus todelliseen osallisuuteen yhteiskunnassa. Näin ollen valmistelussa ei ole ollut esillä sellaista vaihtoehtoa, että vaatimusta kielitaidosta ei lisittäisi pysyvän oleskelun edellytyksiä koskeviin pykäliin.

Valmistelussa on lisäksi pidetty varsin selvänä sitä, että kielitaitovaatimusta koskevan lainsäädännön on oltava sillä tavoin täsmällistä ja tarkkarajaista, ettei sääntely voi jättää esimerkiksi hakijan *tydyttävän* kielitaidon arviointia viranomaisen yksittäistapauksellisen harkinnan tai viranomaisen itsensä tekemien yleisten linjausten varaan. Näin ollen viimeksi kuvatun kaltaista sääntelyvaihtoa ei harkittu.

Kielitaitoa koskevia lakimuutoksia eri yksityiskohtineen ei myöskään ehdoteta toteutettavaksi niin, että viitattaisiin voimassa oleviin säädöksiin, esimerkiksi valtioneuvoston asetukseen suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003). Kyseisessä asetuksessa on olemassa olevien kielitaitotasojen määritelmiä samoin kuin tapoja niiden osoittamiseksi, mutta tämän esityksen osalta katsottiin tarkoituksenmukaiseksi sen tavoitteiden kannalta ja selkeäksi kokonaisuuden kannalta ehdottaa erillistä, ainoastaan pysyvään oleskeluun soveltuvaa sääntelyä, joka olisi kokonaisuudessaan ulkomaalaislaissa.

5.1.3.2 Vaaditut kielitaidon tasot

Kielitaitotasojen määrittelyn kannalta keskeisenä pidettiin yhtäältä sitä, että ne osoittavat riittävää kotoutumista suhteessa esityksen tavoitteisiin, mutta toisaalta sitä, etteivät ne yleisesti ottaen muodosta suhteetonta ja kohtuutonta estettä pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamiselle.

Toisena olennaisena lähtökohtana pidettiin sitä, että kielitaitotasojen täytyy muodostaa johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus huomioden se, että pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan voi jatkossa saada erilaisilla edellytyksillä ja niiden yhdistelmillä sekä eri pituisen yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Valmistelun aikana tätä ajatusmallia ei erityisesti kyseenalaistettu.

Edellä sanotun perusteella ei ole kuitenkaan olemassa yhtä oikeaa vastausta siihen, mikä on oikea kielitaidon taso kussakin tilanteessa. Näin ollen vaihtoehtoina oli esillä myös se, että vaatimukset olisivat nyt esitettyä matalammat tai korkeammat. Valittujen tasojen kuitenkin katsottiin parhaiten toteuttavan edellä kuvattujen lähtökohtien välistä tasapainoa.

Valmistelussa oli esillä malli, jossa kuuden vuoden oleskelun jälkeen myönnettävässä ja Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella myönnettävässä pysyvässä oleskeluluvassa olisi molemmissa sama kielitaidon vaatimustaso. Päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, jossa korkeakoulututkinnon suorittaneilta vaaditaan muita alempaa tasoa (A2). Tarkoituksena on houkutella kyseisiä ulkomaalaisia jäämään pysyvästi Suomeen ja samalla kannustaa sellaisia ulkomaalaisia opiskelemaan ainakin jonkin verran suomea tai ruotsia, jotka tyypillisesti opiskelevat ja tekevät töitä englanniksi.

5.1.3.3 Kielitaidon osoittamisen tavat

Lähtökohtana oli valmistelussa alusta lähtien se, että kielitaidon osoittamisessa hyödynnetään vastaavasti kuin kansalaisuuslaissa olemassa olevia kielitutkintoja ja muita olemassa olevia vaihtoehtoja. Valmistelussa ei tämän mukaisesti erityisesti pohdittu tai selvitetty mahdollisuutta luoda uusia testejä tai tutkintoja pysyvää oleskelulupaa koskevan lakimuutoksen yhteydessä. Sama koskee sitä, että valmistelussa ei selvitetty mahdollisuutta tehdä muutoksia siihen, miten ulkomaalaisten on mahdollista opiskella suomea tai ruotsia. Näkemys oli se, ettei olisi tarkoituksenmukaista eikä todennäköisesti mahdollistakaan toteuttaa tällaisia uudistuksia hankkeen puitteissa.

Keskeinen ratkaistava kysymys valmistelun aikana oli sen sijaan se, tulisiko osoitukseksi suomen tai ruotsin kielen taidosta aina vaatia nimenomaisen kielitutkinnon (käytännössä yleinen tai valtionhallinnon kielitutkinto) suorittamista tietyllä määrättyllä tasolla. Tällaista ratkaisua olisi puoltanut se, että kielitaidon osoittaminen olisi tällöin ollut mahdollisimman tasapuolista ja kytkettävissä vertailukelpoisesti kielitaidon tasoihin.

Toisaalta kielitutkinnon ehdoton vaatiminen olisi tarkoittanut sitä, että esimerkiksi suomessa lapsuutensa viettänyt ja peruskoulun suorittanut hakijakin olisi joutunut muodon vuoksi suorittamaan kielitutkinnon pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saadakseen. Sitä ei voitaisi pitää erityisen tarkoituksenmukaisena resurssien käyttönä eikä välttämättä kohtuullisena vaatimuksena ulkomaalaisen kannalta. Näin ollen päätettiin ehdottaa, että myös muun muassa peruskoulun, lukion, ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittamalla voisi osoittaa kielitaitonsa korkeinta tasoa lukuun ottamatta.

Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden hakijoiden kohdalla vaihtoehtoisena tapana oli esillä se, että heitä koskisivat samat vaihtoehtoiset osoittamistavat kuin muitakin hakijoita. Katsottiin kuitenkin, että heille olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa korkeakoulussa tehtävien kieliopintojen hyödyntäminen ja samalla kannustaa opiskelemaan suomea tai ruotsia korkeakoulussa.

5.1.3.4 Suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittaminen

Kielitaidon mahdollistama kotoutuminen ja osallisuus vaativat sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Ehdotetussa sääntelymallissa tämän voisi osoittaa tietyillä yleisen kielitestin osakokeiden yhdistämillä, mutta vaatimuksena ei kuitenkaan olisi kaikkien neljän läpäisy vaaditulla taitotasolla.

Vaihtoehtoisena tapana oli esillä myös viimeksi mainittu, valittua mallia tiukempi edellytys. Ei kuitenkaan katsottu, että tietyn tasoisen suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittaminen välttämättä edellyttäisi kaikkien osakokeiden suorittamista vaaditulla tasolla. Tällä myös voitaisiin edistää keskenään erilaisissa tilanteissa ja erilaisia käytännön tarpeita varten kieltä käyttäneiden ja oppineiden sekä esimerkiksi erilaisen koulunkäyntitaustan omaavien hakijoiden mahdollisuuksia osoittaa kielitaitoaan.

5.1.4 Poikkeukset työhistoria- ja kielitaitoedellytyksiin

Valmistelun alusta asti oli selvää, että työhistoria- ja kielitaitovaatimuksiin tarvitaan jonkinlaisia poikkeuksia esimerkiksi lasten, vammaisten henkilöiden ja eläkeläisten oikeuksien turvaamiseen. Pitkään oleskelleiden oleskeluluvan kohdalla myös unionin oikeudesta johtuu vaatimus yksilöllisten olosuhteiden huomioimiseen kielitaitovaatimuksessa.

5.1.4.1 Pysyvää oleskelulupaa koskevat poikkeukset

Esityksessä ehdotetaan, että kuuden vuoden jälkeen myönnettävän oleskeluluvan edellytyksistä olisi poikkeuksia eläkeläisille ja ulkomaalaisille, joiden kohdalla lääketieteellinen syy estää edellytyksen tai edellytysten täyttämisen. Lasten pysyvä oleskelulupa ehdotetaan sidottavaksi huoltajan oleskelulupaan niin, että lapsi saa yleensä pysyvän oleskeluluvan, jos huoltaja saa sellaisen sekä niin, että lapsen oma oleskeluaikavaatimus riippuu huoltajaa koskevasta vaatimuksesta.

Valmistelun aikana keskusteltiin poikkeussäännösten laajuudesta sekä siitä, miten ne muotoiltaisiin.

Eläkeikäiset

Ilmeistä oli ensinnäkin, että pidempään eläkkeellä ollut ulkomaalainen ei voi täyttää työhistoriaedellytystä tilanteessa, jossa sitä arvioidaan välittömästi hakemusta edeltävältä ajalta. Tämän ratkaisemiseksi eli esillä erilaisia malleja. Keskenään punnittiin yhtäältä tarvetta estää kohtuuttomat tilanteet, mutta toisaalta tarvetta huomioida se, että uudistuksessa on osaltaan kyse hyvin kotoutuneiden työikäisten Suomessa pitämisestä ja sen myötä muun muassa Suomen taloudellisten etujen turvaamisesta. Tällä perusteella ei päädytty esimerkiksi malliin, jossa eläkeläiset saisivat aina ja suoraan poikkeuksen työhistoriaedellytyksestä. Sen sijaan valittiin malli, jossa poiketaan ainoastaan vaatimuksesta työhistorian kerryttämisestä välittömästi ennen hakemuksen tekemistä.

Valmistelussa päädyttiin ehdottamaan mallia, jossa 65 vuotta täyttäneet on kokonaan vapautettu kielitaitovaatimuksesta kuuden vuoden jälkeen myönnettävässä pysyvässä oleskeluluvassa. Esillä oli sääntely, jossa myös tämän ikäisiltä vaadittaisiin täysimääräisesti kielitaidon osoittamista, mutta tätä pidettiin kohtuuttomana ja epätarkoituksenmukaisena.

Lääketieteellisiin syihin perustuva poikkeus

Ehdotetun poikkeussäännöksen mukaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävän oleskeluluvan työhistoria- ja/tai kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estäisi edellytyksen täyttämisen. Kuten edellä todetaan, oli alusta asti selvää, etteivät kielitaito- ja työhistoriavaatimukset voisi olla sillä tavalla ehdottomia, ettei esimerkiksi vaikeasti vammaisen tai sairastuneen ulkomaalaisen voisi lainkaan saada pysyvää oleskelulupaa.

Keskustelua käytiin kuitenkin siitä, tulisiko poikkeuksen olla tätä laajempi niin, että huomioon otettaisiin esimerkiksi hakijan korkea ikä, lukutaidottomuus ja muut mahdolliset näihin rinnastuvat yksilölliset olosuhteet. Ratkaisussa painotettiin kuitenkin esityksen kotouttamistavoitteita sekä sitä, että kyse on pysyvän oleskelun, ei oleskelun ylipäänsä, sallimisesta ja päädyttiin siihen, ettei tällaisia laajempia poikkeuksia ole syytä ottaa lakiin.

Alaikäiset

Alaikäisten osalta pohdittiin ensinnäkin sitä, tulisiko edellyttää huoltajan pysyvään oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa ja jos kyllä, vaadittaisiinko lapsilta silti tietyn pituista omaakin oleskelua. Ensin mainitun seikan osalta huomioitiin se, että lapsen kannalta keskeinen tekijä on aina myös perheen tilanne, minkä vuoksi katsottiin, ettei lapselle ole tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta tarkoituksenmukaista ja tarpeellista myöntää pysyvää oleskelulupaa, ellei myös vanhemmalla ole sellaista.

Toisena mainitun seikan osalta päädyttiin siihen, että pääsääntöisesti ei vaadittaisi lapselta omaa tietyn pituista ja/tai yhtäjaksoista oleskelua eikä (tietynlaista) aiempaa oleskelulupaa. Jos lapsella siis on Suomessa oleskelulupajärjestelmän piiriin kuuluva huoltaja Suomessa, hänen pysyvän oleskeluluvan saamisensa ei riippuisi hänen omasta oleskelustaan. Huomioiden edellä mainittu perheen tilanteen keskeisyys, pidettiin kyseisestä ratkaisua perusteltuna.

Lasten kohdalla päädyttiin lisäksi ratkaisuun, jossa kielitaitoa tai työhistoriaa ei miltei osin vaadittaisi. Työhistorian kohdalla on selvää, ettei sitä voida lapsilta vaatia eikä asiasta sen vuoksi erityisesti keskusteltu. Kielitaidon osalta esillä kuitenkin oli vaihtoehto, jossa 15 vuotta täyttäneiltä vaadittaisiin kielitaitoa. Pidettiin kuitenkin selkeämpänä ja kohtuullisempana mallia, jossa vaatimus koskisi vasta aikuisia.

5.1.4.2 Pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevat poikkeukset

Alaikäiset

Myös pitkään oleskelleiden oleskeluluvassa ehdotetaan, että lapset on kokonaan vapautettu kielitaitovaatimuksesta pysyvää oleskelulupaa vastaavasti. Esillä oli vaihtoehto, jossa lapsille olisi poikkeuksia vain kansallisessa pysyvässä oleskeluluvassa, mutta tätä ei pidetty kannatettavana johdonmukaisuuden ja direktiivin tavoitteiden kannalta. Direktiivi koskee yhtä lailla myös alaikäisiä, eivätkä ehdotetut kielitaidon osoittamistavat mahdollistaisi kielitaidon osoittamista ennen peruskoulun suorittamista.

Yksilöllinen poikkeus

Pitkään oleskelleen oleskeluluvan osalta kyse on unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten toteuttamisesta, joten sen osalta kyse olisi oikeudellisesti selvitystyöstä eikä varsinaisesta vaihtoehtojen punninnasta. Pitkään oleskelleiden oleskelulupa lisättiin siten EU-oikeudesta ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuva ja sen vaatimusten mukaisesti muotoiltu yksilöllinen poikkeusmahdollisuus.

5.1.5 Vähintään 40 000 euron vuositulot

Säännöksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman tavoite, jonka mukaan pysyvän oleskeluluvan saamisen pitäisi edelleen olla mahdollista neljän vuoden jälkeen hakijoille, joilla on vähintään 40 000 euron vuositulot.

Lausuntovaiheen luonnoksessa esitettiin vaihtoehtoa, jossa vuositulot olisi tullut osoittaa hakemuksen vireilletuloa edeltäviltä 12 kuukaudelta. Vuosituloilla olisi tarkoitettu tuloverolain (1535/1992) mukaisia veronalaisia ansio- ja pääomatuloja lukuun ottamatta sosiaalietuuksia. Ehdotus kuitenkin osoittautui erityisesti Verohallinnon lausunnon perusteella sekä haasteelliseksi soveltaa ja panna täytäntöön tarkasteltavan ajanjakson osalta että epäselväksi määritelmän sisältämien veronalaisten tulojen osalta.

Yhteistyössä Verohallinnon ja Maahanmuuttovirasto kanssa päädyttiin uuteen ehdotettuun muotoiluun. Muotoilussa keskeistä on se, että tuloihin laskettaisiin mukaan ainoastaan edellisessä valmistuneessa verotuksessa näkyvät tulot sekä se, että tulot määriteltäisiin mahdollisimman yksiselitteisesti niin, että mukaan laskettaisiin säännöksen tarkoituksen mukaisesti veronalaiset ansio- ja pääomatulot ilman sosiaalietuuksia. Tämä helpottaisi säännöksen soveltamista sekä teknistä täytäntöönpanoa ja olisi myös hakijoille selkeä. Tulot voisivat olla esimerkiksi puhtaasti omistamiseen perustuvia pääomatuloja, kuten osinkoa yrityksestä, jossa hakija ei työskentele tai vuokratuloja kotimaahan jääneestä asunnosta

Aiemmin esillä ollut vaihtoehtoinen tapa oli se, että mukaan olisi laskettu vain Suomesta saadut ja/tai hakijan työntekoon perustuvat tulot, tosin tällöinkin riippumatta siitä, olisivatko ne muodollisesti ansio- vai pääomatuloja. Valmistelussa kuitenkin päädyttiin siihen, ettei hyväksyttäviä tuloja ole tällä tavoin syytä rajata, vaan tulisi hyväksyä muutkin tulot, kunhan ne ovat veronalaisia ja niistä saadaan luotettavaa tietoa.

Esityksessä ehdotetaan, että 40 000 euron tulo raja sidottaisiin indeksiin eli työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:n 1 momentin mukaiseen palkkakertoimeen. Vaihtoehtoina tälle olisi ollut se, että ei määritellä tarkkaa tulo rajaa, vaan annetaan tapauskohtaista harkintaa ja se, että säädetään asetuksenantovaltuutuksesta sekä se, että kirjataan tarkka määrä lakiin ilman indeksiä. On ilmeistä, ettei ensin mainittua voitaisi pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Asetuksenantovaltuus taas sisältäisi riskin siitä, ettei tulo raja jatkossa johdonmukaisesti seuraisi tulokehitystä. Pelkän tulo rajan lakiin kirjaaminen ilman indeksiä taas aiheuttaisi ilmeisen riskin siitä, että raja menettäisi ajan myötä merkitystään.

5.1.6 Ulkomailla suoritettu ja Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto

Ehdotetun säännöksen mukaan oleskeluluvan voisi saada neljän vuoden jälkeen ulkomaalainen, joka on suorittanut ulkomailla tutkinnon, joka on suomalaisen toimivaltaisen viranomaisen tai suomalaisen yliopiston päätöksessä rinnastettu ylempään korkeakoulututkintoon tai jatkotutkintoon. Vaihtoehtoisena tapana oli esillä se, että Maahanmuuttovirasto itse tutkisi ulkomailla suoritetun tutkinnon vastaavuuden suomalaisen ylemmän korkeakoulututkinnon kanssa. Tämä olisi tapahtunut osana oleskelulupaprosessia niin, että virasto olisi tutkinut asian normaalisti yhtenä oleskeluluvan edellytyksenä hakijan esittämän ja mahdollisesti muualta saamansa selvityksen perusteella.

Valmistelussa kuitenkin huomioitiin se, että tutkinnon rinnastamisessa on kyse sellaista vaativaa erityisosaamista edellyttävästä tehtävästä, jollaista Maahanmuuttoviraston henkilöstöllä ei ennestään ole. Riskinä olisi muun muassa ollut oleskelulupakäsittelyn hidastuminen ja monimutkaistuminen sekä tutkintojen rinnastamisen laadun heikkeneminen. Lisäksi se olisi tarkoittanut käytännössä päällekkäisiä tehtäviä eri viranomaisille ja esimerkiksi mahdollistanut sen, että virasto arvioisi asiaa eri tavalla kuin Opetushallitus hakijan mahdollisesti myöhemmin tarvitessa varsinaista rinnastuspäätöstä. Näistä syistä katsottiin, että selvästi tarkoituksenmukaisinta olisi hyödyntää olemassa olevia viranomaismenettelyjä ja niihin liittyvää erityisosaamista.

5.1.7 Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto

Hallitusohjelman tavoitteen mukaan Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneille tulisi myöntää oleskelulupa kyseisen tutkinnon, riittävän kielitaidon ja yleisten edellytysten täyttymisen perusteella. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että mukaan otetaan myös jatkotutkinnot ja alemmat yliopistotutkinnot.

Lausuntopalautteessa kritisoitiin kuitenkin runsaasti sitä, että ehdotetun säännöksen ulkopuolelle jäisivät ammattikorkeakoulututkinnot vaikka samantasoiset yliopistotutkinnot hyväksyttäisiin. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alemman yliopistotasaisen tutkinnon suorittaneille perustuisi ennen kaikkea siihen, että kandidaattitutkinto on Suomessa käytännössä välitutkinto, jonka suorittamisen jälkeen ei siirrytä työmarkkinoille, vaan opiskelua jatketaan suoraan maisteritutkintoon. Tutkinnon merkitys on suorittajalleen sen vuoksi erilainen kuin vastaavalla alemmalla ammattikorkeakoulututkinnolla, jonka suorittaneiden suuri enemmistö yleensä päätyy suoraan työmarkkinoille. Ratkaisu edistäisi luvan saaneiden sitoutumista Suomeen jo maisterintutkinnon suorittamisen kuluessa ja kannustaisi pysyvällä oleskeluluvalla turvatusen aseman vuoksi hakeutumaan Suomen työmarkkinoille, vaikka työllistyminen täällä olisi hitaampaa ja haastavampaa kuin kilpailijamaissa.

Esityksessä ehdotetun mukaan vaadittaisiin myös sitä, että hakija täyttää pysyvää oleskelulupaa hakiessaan jatkuvan oleskeluluvan edellytykset kuten muissakin pysyvän oleskeluluvan myöntämistilanteissa. Vaihtoehtona pohdittiin sitä, että hakijan ei tässä vaiheessa tarvitsi enää esittää oleskelululleen erityistä perustetta. Katsottiin kuitenkin, että olisi epätarkoituksenmukaista ja ehdotettujen muutosten tavoitteiden vastaista mahdollistaa pysyvä oleskelu tilanteessa, jossa ulkomaalaisella ei enää olisi perustetta maassa oleskelulleen tai peruste olisi ainoastaan tilapäinen, huomioiden myös se, että Suomessa tutkinnon suorittaneet saavat joka tapauksessa erittäin edullisen aseman suhteessa muihin pysyvän oleskeluluvan hakijoihin. Tarkoituksena on houkutella jäämään Suomeen esimerkiksi sellaisia hakijoita, jotka ylemmän korkeakoulututkinnon suoritettuaan saavat erityisasiantuntijan töitä ja/tai perustavat tänne (kasvu)yrityksen.

Esityksessä päädyttiin myös ehdottamaan sitä, että pysyvää oleskelulupaa ei tällä perusteella myönnettäisi, jos ulkomaalainen olisi tutkinnon suorittamisen jälkeen ollut Suomen ulkopuolella muutoin kuin lyhytaikaisesti niin, ettei hänen oleskelulupansa olisi ollut voimassa. Vaihtoehtona oli esillä se, ettei oleskeluun liittyisi tämän tyyppisiä rajoituksia, kunhan hakijalla olisi vaaditun kaltainen tutkinto Suomesta. Katsottiin kuitenkin, ettei sellaista sääntelyä voitaisi pitää perusteltuna eikä tasapuolisena huomioiden se, että kaikki muut hakijat joutuvat vastaavassa tilanteessa hakemaan uutta ensimmäistä oleskelulupaa niin, että pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskeluaika alkaa alusta. Ilman tällaista rajoitusta ulkomaalaisen olisi myös mahdollista asua pitkään poissa Suomesta ja hakea sitten suoraan pysyvää oleskelulupaa, mikä sekin olisi ilmeisellä tavalla vastoin pysyvän oleskeluluvan tarkoitusta ja ehdotettujen lakimuutosten tavoitteita. Tarkoituksena ei ole mahdollistaa Suomeen paluuta suoraan pysyvällä oleskeluluvalla, vaan nimenomaan houkutella Suomessa opiskellutta ulkomaalaista jäämään tänne töihin ja/tai yrittäjäksi.

5.1.8 Nuhteettomuus

Valmistelussa pohdittiin erilaisia vaihtoehtoisia tapoja tiukentaa ulkomaalain 57 §:ssä säädettyjä pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan rikossesteitä. Kyseistä säännöstä olisi pysyvän oleskeluluvan osalta mahdollista tiukentaa esimerkiksi muuttamalla 1 momenttia niin, että sen sanamuoto olisi ehdottomampi tai niin, että pykälä soveltuisi nykyistä vähäisempiin tai vähempiin rikoksiin. Myös 2 momentin mukaista kokonaisharkintaa olisi mahdollista tiukentaa

tai se voisi jopa olla mahdollista poistaa kokonaan. Myös 3 momentin mukaisia määräaikoja olisi mahdollista pidentää.

Kaikkien edellä mainittujen uudistusten kuitenkin katsottiin olevan pitkään oleskelleiden direktiivin vastaisia tai vähintään hyvin ongelmallisia sen kannalta (ks. tarkemmin edellä jakso 2.4.3). Sen sijaan ehdotettua vaihtoehtoa ehdottoman vankeuden vaikutuksesta oleskeluajan pituuteen voidaan pitää paitsi tarkoituksenmukaisena, myös soveltuvan EU-oikeuden mukaisena tiukennuksena.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Hallituksen esitystä varten on selvitetty Saksan, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron pysyvää oleskelua koskevia edellytyksiä. Kaikissa näissä maissa on mahdollista tietyn edellytyksin ja tietynpituisen oleskelun jälkeen saada pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Saksaa, Ruotsia ja Viroa sitoo vastaavasti kuin Suomea pitkään oleskelleiden direktiivi, mikä tarkoittaa, että ne myöntävät direktiivin mukaisia pitkään oleskelleen oleskelulupia viiden vuoden oleskelun jälkeen. Näistä maista Viro on ainoa, jolla ei lisäksi ole omaa kansallista pysyvää oleskelulupaa. Kaikissa muissa paitsi Ruotsissa pysyvän oleskeluoikeuden saaminen vaatii pääsääntönä jonkintasoista maan kielen osaamista ja sen osoittamista esimerkiksi testillä.

Missään edellä mainituista maista pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan saaminen ei ole mahdollista ilman tietyn pituisen oleskelun, esimerkiksi pelkästään tietynlaisen tutkinnon perusteella.

Viro

Kuten edellä todetaan, Virolla ei ole omaa kansallista pysyvää oleskelulupaa. *Pitkään oleskelleen oleskelulupaa* varten hakijalla on viiden vuoden oleskelun lisäksi oltava pysyvät lailliset tulot toimeentuloaan varten. Niitä ovat esimerkiksi palkkatulot, vanhemmuuteen liittyvät sekä työttömyysvakuutuksesta saadut tuet, yritystulot ja eläkkeet. Lisäksi hyväksytään perheenjäsenen lailliset tulot. Hakijan on myös oltava sairausvakuutuksen piirissä. Kielitaidon osalta vaaditaan viron kielen osaamista vähintään tasolla B1, mistä hakijan on esitettävä todistus.

Saksa

Saksassa *pitkään oleskelleen oleskeluluvan* saaminen vaatii sitä, että hakija pystyy varmistamaan oman ja perheensä toimeentulon säännöllisillä tuloilla ja että hänellä on tasoa B1 vastaava saksan kielen taito, perustiedot Saksan yhteiskunnasta, oikeusjärjestelmästä ja elämäntavasta sekä riittävä asunto itselleen ja perheelleen. Oleskeluluvan saamisen voivat estää yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt. Arviossa otetaan huomioon yleisen järjestyksen tai turvallisuuden loukkauksen vakavuus ja luonne tai hakijasta aiheutuva vaara sekä hakijan oleskelun kesto ja siteet Saksaan.

Saksan *kansallisen pysyvän oleskeluluvan* saaminen vaatii niin ikään pääsääntöisesti viiden vuoden oleskelua. Lisäksi vaaditaan hakijan tai hänen puolisonsa maksuja eläkevakuutusjärjestelmään vähintään 60 kuukauden ajalta ja hakijan kykyä vastata toimeentulostaan. Vaatimuksena on myös pitkään oleskelleen oleskelulupaa vastaavasti, että hakijalla on tason B1 saksan kielen taito, perustiedot Saksan yhteiskunnasta, oikeusjärjestelmästä ja elämäntavasta sekä riittävä asunto itselleen ja perheelleen. Oleskeluluvan saamisen voivat estää yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt. Arvioon liittyy vastaava kokonaisharkinta kuin pitkään oleskelleen oleskeluluvissa edellä.

Saksassa on kansallisen oleskeluluvan osalta erinäisiä helpotuksia edellä kuvattuun pääsääntöön. Esimerkiksi turvapaikan saaneilta vaaditaan kielitaitoa tasolla A2 ja toimeentulon turvaamista ainoastaan suurelta osin. Jos turvapaikan saaneen kielitaito on tasolla C1 ja hän voi huolehtia toimeentulostaan hyvin suurelta osin, oleskeluluvan voi lisäksi saada jo kolmen vuoden oleskelun jälkeen. Erilaisilla helpotetuilla edellytyksillä pysyvän oleskeluluvan voivat saada myös esimerkiksi erityisosajat, tutkinnon tai ammattikoulutuksen Saksassa suorittaneet, itsensä työllistävät, Saksan kansalaisen perheenjäsenet sekä ulkomaalaisen 16 vuotta täyttäneet lapset.

Norja

Kuten edellä todetaan, Norjaa ei sido pitkään oleskelleiden direktiivi eikä Norja siten myönnä kyseisiä oleskelulupia, vaan ainoastaan *kansallisia pysyviä oleskelulupia*. Tällaisen oleskeluluvan saadakseen hakijan on täytynyt asua Norjassa yhtäjaksoisesti viimeiset kolme vuotta, paitsi että joidenkin ryhmien osalta edellytetään viittä vuotta (esimerkiksi turvapaikan saaneet). Hakijan on pystyttävä elättämään itsensä, mikä tarkoittaa sitä, että hakija on täyttänyt tulovaatimuksen viimeisen 12 kuukauden ajalta ja sitä, että hän ei ole saanut taloudellista tukea viimeisten 12 kuukauden aikana. Tuloiksi hyväksytään esimerkiksi palkkatulot, yritystulot, eläkkeet, vakuutustulot, vuokratulot, vanhemmuuteen liittyvät tuet, työttömyysetuudet sekä opintotuet ja –lainat. Poikkeuksia toimeentulovaatimukseen voivat saada esimerkiksi opiskelijat, vammaiset henkilöt tai henkilöt, jotka eivät ole voineet työskennellä sairauden tai vamman takia. Oleskeluluvan saamista ei myöskään estä taloudellinen tuki, jonka hakija on saanut lyhyeksi ajaksi kattamaan lisäkuluja, joita hänellä ei normaalisti ole. Lyhyt aika voi yleensä olla yhdestä kolmeen kuukauteen.

Norjassa hakija ei saa olla tuomittu rikoksesta eikä määrätty psykiatriseen pakkohoitoon. Rikostuomiot ja -epäilyt merkitsevät sitä, että hakijan on odotettava tietty aika, jotta voi saada pysyvän oleskeluluvan (ei koske esim. parkkisakkoja, soviteltuja rikoksia tai tilanteita, joissa syyte on päätetty olla nostamatta). Hakijan on odotettava tietty aika esimerkiksi, jos hänelle on määrätty sakkoja alle kaksi vuotta sitten, hänet on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen ja/tai useita kertoja tai häntä epäillään taikka syytetään rikoksesta eikä asiaa ole vielä päätetty. Esimerkiksi ehdottomasta vankeudesta odotusajat ovat seuraavat. Vankeutta 90 päivää tai alle: 2 vuotta; vankeutta 6 kuukautta tai alle: 3 vuotta; vankeutta 1 vuosi tai alle: 4 vuotta; vankeutta 2 vuotta tai alle: 5 vuotta ja niin edespäin. Ehdollisesta vankeudesta odotusaika on vuosi, jos tuomio on alle vuoden ja 2 vuotta, jos yli vuoden. Sakkotuomiosta vastaava aika on korkeintaan 2 vuotta. Odotusaika vaaditaan pysyvään oleskelulupaan edellytetyn normaalin oleskeluajan lisäksi.

Lisäksi hakijan tulee pääsääntöisesti olla suorittanut pakolliset norjan kielen ja yhteiskuntaopin kurssit ja läpäistävä niiden loppukokeet tai todistettava, että kunta on myöntänyt niistä vapautuksen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi 550 tuntia norjan opiskelua ja 50 tuntia yhteiskuntaopintoja sekä todistusta vähintään A1-tason kielitaidosta. Jos hakija on saanut norjan kielen hyväksytyn arvosanan peruskoulussa tai lukiossa, hänen ei tarvitse suorittaa erillistä norjan ja yhteiskuntaopin kurssia, vaan voi hakea kunnalta vapautusta. Norjassa on lisäksi erilliset poikkeukset alla 18-vuotiaille lapsille sekä maassa syntyneille alle 1-vuotiaille lapsille, joiden vanhemmat täyttävät tietyt edellytykset.

Ruotsi

Kuten edellä todetaan, Ruotsi myöntää pitkään *oleskelleen oleskelulupia*. Viiden vuoden oleskelun lisäksi vaaditaan, että hakija pystyy elättämään itsensä ja perheensä. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijalla on oltava pitkäaikainen kyky elättää itsensä ja perheensä. Ei siten riitä, että

hakijalla on hakemushetkellä tilapäiset tulot tai riittävät varat. Hänen on osoitettava, että pystyy elättämään itsensä ja perheensä nyt ja tulevaisuudessa pysyvillä tuloilla. Hakijan on lisäksi pystyttävä todistamaan henkilöllisyytensä.

Ruotsin *kansallisen pysyvän oleskeluluvan* edellytykset vaihtelevat sen mukaan, millä perusteella hakija on oleskellut maassa. Esimerkiksi pakolaisille ja perhesideluvan saaneille asumisaikavaatimus on kolme vuotta, työperusteisen oleskeluluvan saaneille ja tohtoriopiskelijoille neljä vuotta edellisen seitsemän vuoden aikana sekä yrittäjille kaksi vuotta.

Hakijan (mukaan lukien esimerkiksi pakolaiset) on pääsääntöisesti turvattava toimeentulonsa pysyvän oleskeluluvan saadakseen. Hakijan tulee pystyä elättämään itsensä työtuloilla, omalla yrityksellään tai niiden yhdistelmällä. Hakijan on kyettävä osoittamaan, että pystyy elättämään itsensä pidemmän aikaa eteenpäin. Nettotulojen on oltava niin suuria, että asumiskulujen jälkeen jäljelle jää summa, joka riittää muun muassa ruokaan, vaatteisiin, hygieniaan, puhelimeen, sähköön ja vakuutuksiin. Vuonna 2024 tämä määrä on 6 090 kruunua kuukaudessa naimattomalta aikuiselta. Hakija ei voi vedota esimerkiksi perheenjäsenen tuloihin, varallisuuteen tai pääoman tuottoihin, työttömyysvakuutukseen, erilaisiin apurahoihin tai stipendeihin. Eläkkeitä ei myöskään lasketa tuloiksi, mutta eläkkeen saaneet voivat olla vapautettuja taloudellisen toimeentulon vaatimuksesta. Vaatimuksesta voidaan tehdä poikkeuksia, jos hakija on päätöshetkellä alle 18-vuotias, hänellä on oikeus eläkkeeseen tai hakija ei pysty elättämään itseään muista erityisistä syistä, esimerkiksi sairauden tai vamman vuoksi.

Hakijan on myös täytynyt elää säännöllistä elämää (*skötsamt liv*). Tämä tarkoittaa, ettei hakijan voida olettaa syyllistyneen rikokseen tai rikoksiin tulevaisuudessa, minkä arvioimiseksi tarkastellaan esimerkiksi sitä, onko hakijaa aiemmin tuomittu tai epäilty rikoksesta. Ruotsissa ei ole tarkkoja sääntöjä esimerkiksi rikoslajeista tai rangaistusten pituudesta, mutta kyse ei kuitenkaan ole vain vakavista rikoksista, vaan myös lievempi rikos voi olla este, jos hakija on käyttäytynyt huonosti muilla tavoilla. Jos on syytä epäillä, ettei hakija jatkossa käyttäydy hyvin, näitä epäilyksiä verrataan pysyvän oleskeluluvan myöntämisen syihin ja huomioidaan muun muassa se, kuinka kauan tapahtumista on.

Tanska

Tanskaa ei sido pitkään oleskelleiden direktiivi, joten Tanska myöntää ainoastaan *kansallisia pysyviä oleskelulupia*. Pysyvän oleskeluluvan edellytykset on jaoteltu perusedellytyksiin, jotka hakijan on täytettävä sekä lisäedellytyksiin, joista hakijan on täytettävä vähintään kaksi saadakseen pysyvän oleskeluluvan. Lisäksi täyttämällä kaikki neljä lisäedellytystä hakija voi saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden oleskelun jälkeen normaalin kahdeksan sijaan.

Kahdeksan vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen yli 18-vuotias hakija voi saada pysyvän oleskeluluvan täyttämällä seuraavat edellytykset:

Hakijan tulee olla työsuhteessa silloin, kun hakemus ratkaistaan. Hänellä on esimerkiksi toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, hän voi osoittaa, että määräaikaisen työsuhteen loppumiseen on vielä paljon aikaa tai hän työllistää itsensä. Mukaan ei lueta esimerkiksi työtä, jossa on alle 15 viikkotuntia, joka on palkkatuetta tai joka on palkatonta harjoittelua. Hakijan on lisäksi täytynyt olla vakituksessa kokopäivätyössä tai työllistää itsensä vähintään kolme vuotta ja kuusi kuukautta viimeisistä neljästä vuodesta ennen päätöstä. Palkan ja työehtojen on tällöin täytynyt olla työehtosopimuksen mukaisia tai muuten tehtävää vastaavia eikä työnantaja ole saanut saada palkkatukea. Keskimääräisen työajan on tullut olla vähintään 30 tuntia viikossa

joko yhdessä työssä tai useassa yhteensä. Mukaan lasketaan esimerkiksi sairausloma tai lakosta johtuva poissaolo.

Myös tiettyjen sosiaalietuuksien saaminen neljän vuoden ajalta ennen hakemista estää pysyvän oleskeluluvan saamisen. Tämä koskee lisäksi ajanjaksoa hakemisen ja hakemuksen ratkaisun välillä. Pysyvän oleskeluluvan saamisen estävät esimerkiksi kotouttamisavustuksen, sosiaalituen tai kuntoutustuen saaminen. Esteenä eivät sen sijaan ole esimerkiksi työttömyys- tai vanhempainetuus, eläke tai asumistuki. Myös hakijan puolison saamat tuet voivat vaikuttaa asiaan.

Hakijan on lisäksi hyväksyttävä oleskelua ja itsensä ylläpitoa koskeva sitoumus (kontrakt og opholds- og selvforsørgelseserklæring).

Hakijaa ei saa olla tuomittu rikoksesta. Jos hänet on tuomittu alle kuuden kuukauden tai ehdolliseen vankeusrangaistukseen, hän ei tilapäisesti ole oikeutettu pysyvään oleskelulupa. Jos hänet on tuomittu yli kuudeksi kuukaudeksi ehdottomaan vankeuteen, hän on pysyvästi estynyt saamasta pysyvää oleskelulupaa.

Hakija ei saa olla toiminut tarkoituksellisesti henkilöllisyytensä vahvistamista vastaan aiemman oleskelulupahakemusten yhteydessä, ellei ole erityisiä syitä pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle siitä huolimatta. Hakijan voidaan katsoa toimineen henkilöllisyytensä toteuttamista vastaan esimerkiksi, jos hän on esittänyt väärennetyn tai toisen henkilön henkilöllisyystodistuksen tai antanut vääriä tietoja nimestään, syntymäajastaan tai kansalaisuudestaan.

Hakijan on läpäistävä tanskan kielen koe 2 tai sitä vastaava koe. Vaatimus vastaa kirjallista ja suullista kielitaitoa tasolla B1.

Tanskalla on lisäksi lisäedellytyksiä, joista hakijan on täytettävä vähintään kaksi. Kaikki neljä täyttämällä hän voi saada pysyvän oleskeluluvan jo neljän vuoden oleskelun jälkeen.

Hakija voi täyttää yhden lisäedellytyksen läpäisemällä tanskan kielen kokeen 3 tai sitä vastaavan kokeen. Vaatimus vastaa kirjallista ja suullista kielitaitoa tasolla B2. Hän voi täyttää toisen lisäedellytyksen olemalla vakituudessa kokopäivätyössä tai työllistämällä itsensä vähintään neljä vuotta viimeisistä neljästä ja puolesta vuodesta ennen päätöstä. Kolmannen lisäedellytyksen hakija voi täyttää suorittamalla aktiivisen kansalaisen kokeen tai osoittamalla aktiivista kansalaisuutta vähintään vuoden ajan, toimimalla esimerkiksi hallituksessa tai yhdistyksen jäsenenä. Aktiivisen kansalaisen koe on kirjallinen koe, joka järjestetään kahdesti vuodessa. Viimeisen lisäedellytyksen hakija voi täyttää osoittamalla vähintään 319 738,75 Tanskan kruunun verotettavat tulot 2 vuoden ajalta ennen päätöstä.

Poikkeuksia edellä mainituista edellytyksistä voivat saada vammaiset henkilöt tai eläkeläiset. Siltä osin kuin Tanskan kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien YK:n vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus, sitä edellyttävät, vammaisen hakija voi saada poikkeuksen yhdestä tai useammasta edellytyksestä. Vammaisuus ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että hakija on vapautettu kaikista pysyvän oleskeluluvan edellytyksistä. Asiasta päätetään yksittäistapauksessa hakijan pyynnön ja hänen toimittamiensa tietojen perusteella. Eläkkeellä oleva hakija taas on suoraan vapautettu työntekoa koskevista edellytyksistä, mukaan lukien työhön liittyvät lisäedellytykset. Eläkeläisen tulee täyttää yksi muuhun kuin työhön liittyvistä lisäedellytyksistä saadakseen oleskeluluvan 8 vuoden jälkeen ja jos hän täyttää kaksi, hän voi saada oleskeluluvan 4 vuoden jälkeen.

6 Lausuntopalaute

Esitys lähetettiin lausunnolle kaikille avoimen lausuntopalvelun kautta. Lausuntoja siitä annettiin eri kanavien välityksellä yhteensä 111 kappaletta. Oheinen luettelo ei sisällä yksityishenkilöiden nimiä.

Aalto-yliopisto, Ab Yrkeshögskolan vid Åbo Akademi Novia, Akava ry, Aleksanterinliitto ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry, Amnesty International Suomen osasto, Arcada studerandekår - ASK, Generalsekreterare, Business Finland - Work in Finland, Diakonia-ammattikorkeakoulun opiskelijakunta O'Diako, Edunvalvonnan vastuuhenkilö, Diakonissalaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Familia ry, Foreign Specialists in Finland ry, Haaga-Helian opiskelijakunta Helga, Hanken Svenska handelshögskolan, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin seudun kauppakamari, Helsingin yliopisto, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Hämeen ammattikorkeakoulu Oy, Insinööriliitto IL ry, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylän yliopisto, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Xamk, Kainuun liitto, Kansaneläkelaitos, Karelia Ammattikorkeakoulu Oy, Maakuntien liitto, Keskuskauppakamari, Kiinteistöyönantajat ry, Kirkkohallitus, korkein hallinto-oikeus, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Kuurojen Liitto ry, Lapin ammattikorkeakoulu, Lapin ammattikorkeakoulun opiskelijakunta, Lapin kauppakamari, Lapin yliopisto, LUT-korkeakoulujen yhteinen lausunto, lausunnonantajina LUT-yliopisto ja LAB-ammattikorkeakoulu, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto, Laurea ammattikorkeakoulun opiskelijakunta Laureamko, Laurea-ammattikorkeakoulu Oy, Maahanmuuttovirasto, Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy, Metropolia Ammattikorkeakoulun opiskelijakunta METKA, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Oulun kauppakamari, Oulun yliopisto, Pakolaisneuvonta ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry., Paremmiin Yhdessä ry, Pelastakaa Lapset ry, Pohjois-Karjalan kauppakamari, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Pohjois-Savon liitto, Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisihallitus, Puolangan kunta, puolustusministeriö, Satakunnan ammattikorkeakoulu, Savonia-ammattikorkeakoulu oy, Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Sivistysala ry, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, sosiaali- ja terveysministeriö, STTK ry, Suojelupoliisi, Suomen Akatemia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Ekonomit, Suomen Ekumeeninen Neuvosto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen ammattikorkeakoulu, Tampereen ammattikorkeakoulun opiskelijakunta Tamko, Tekniikan Akateemiset TEK ry, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Teknologiateollisuus ry, Tieteentekijöiden liitto, Tradenomiliitto TRAL ry, Tradenomiopiskelijaliitto TROL ry, Turun ammattikorkeakoulu Oy, Turun ammattikorkeakoulun opiskelijakunta - TUO, Turun kaupunki, Turun yliopisto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, työ- ja elinkeinoministeriö, UNHCR Representation for Northern Europe, Vaasan yliopisto, Oy Vaasan ammattikorkeakoulu Ab, Vaasan kaupunki ja Pohjanmaan kauppakamari, valtiovarainministeriö, Verohallinto, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Yrkeshögskolan Arcada ja Åbo Akademi.

Suuren määrän vuoksi yksittäisten lausunnonantajien näkemyksiä ei tässä tuoda esiin eikä arvioida, vaan yksityiskohtaiseen lausuntoyhteenvedoon pääsee erillisen linkin välityksellä. Lausuntoyhteenvedo löytyy hankkeen hankesivulta: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM007:00/2024>.

6.1 Esityksen yleis- ja säätämisjärjestysperustelut

Lausunnot keskittyivät pääosin samoihin esityksen kohtiin. Kutakin kohtaa koskeva lausuntojen määrä ilmenee käytetyistä viittauksista. Yli kymmeneen samansuuntaiseen lausuntoon viitataan käyttämällä ilmaisua lukuisat. Kolmesta kymmeneen lausuntoon viitataan määreillä useat tai eräät.

Esityksen yleisperusteluita koskevissa lukuisissa lausunnoissa on tuotu esiin, että Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä lainsäädäntöhankkeista, jotka vaikuttavat ulkomaalaisten asemaan, ei ole tehty kokonaisvaikutusten arviointia.

Lukuisissa lausunnoissa on huomautettu, että esityksen tavoitteeksi esitetty kotoutumisen parantaminen työtä tekemällä ja kieltä oppimalla ei välttämättä toteudu esitetyillä keinoilla. Työnteko ja kielen oppiminen ei myöskään ole kaikille esityksen koskemille henkilöryhmille mahdollista.

Kielitaitoa, työhistoriaa ja tulotasoa koskevat vaatimukset voivat lukuisten lausuntojen mukaan johtaa eriarvoiseen tai syrjivään kohteluun erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden, haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten, ikääntyneiden ja lasten kohdalla. Näitä seikkoja olisi tullut arvioida laajemmin myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.

Lukuisat lausunnonantajat ovat todenneet, että erityisesti kielitaitovaatimus voi osoittautua ongelmalliseksi perheiden tai lasten kannalta. Kielitaidon hankkiminen kestää vuosia eikä riittävää kielikoulutusta ole kaikille saatavilla. Vastaavasti työhistoriavaatimusta on arvosteltu kohtuuttomaksi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Lisäksi rekrytointiprosesseissa ilmenevä rotusyrjintä korostaa työhistoriavaatimuksen ongelmallisuutta. Esityksen vaikutukset korostuvat, koska siinä ei oteta huomioon kaikkia työnteon muotoja, esimerkiksi epäsuunnollisia työsuhteita.

Lukuisissa lausunnoissa on myös arvosteltu 40 000 euron vuositulorajaa kohtuuttoman korkeaksi. Sillä saattaa olla vaikutuksia myös mahdollisuuteen löytää työvoimaa matalapalkka-aloille.

Monimutkaistuva ja enemmän tulkintaa edellyttävä sääntely vaikuttaa lukuisien lausunnonantajien mukaan kuormittavasti useiden eri viranomaisten toimintaan. Säännökset merkinnevät myös valitusmäärien kasvua ja sen myötä enemmän töitä myös tuomioistuineläimölle. Lisäksi esitys saattaa vaikuttaa heikentävästi erityisesti sosiaali- ja terveysalan palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Tiukentuvat vaatimukset saattavat myös vaikuttaa haitallisesti alan työntekijöiden mahdollisuuteen saada pysyvä oleskelulupa.

Useat lausunnonantajat ovat arvioineet, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pidetty suositeltavana. Erityistä huomiota on kiinnitetty varallisuuteen ja koulutukseen perustuvien erottelujen oikeutukseen sekä vammaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan.

6.2 Lausunnot säännösehduksista

Lukuisissa lausunnoissa on arvosteltu työhistoriaa koskevaa säännöstä. Sen täyttäminen voi olla haastavaa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Ongelmallista on myös se, ettei esimerkiksi lomautuksia lasketa työhistoriaan. Myös osa-aikainen työ tulisi hyvittää laskettaessa työhistoriaa. Erityisenä ryhmänä lukuisissa lausunnoissa on tuotu esiin tutkijat, jotka työskentelevät määräaikaissa työsuhteissa tai apurahojen turvin.

Useissa lausunnoissa on arvioitu, että esitys voi vaikuttaa toimeentulotukeen oikeutettujen halukkuuteen hakea tukea, johon olisivat oikeutettuja, ellei se vaarantaisi mahdollisuutta hakea pysyvää oleskelulupaa. Yksilölliset olosuhteet arviointiin tulisi myös luoda paremmat mahdollisuudet.

Useissa lausunnoissa on ehdotettu, että työhistoriaedellytyksestä tulisi laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Lisäksi edellytyksestä tulisi poiketa vähintäänkin, jos poikkeamiselle on hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy. Lomautukset tulisi laskea osaksi työhistoriaa työsuhteen laskennassa, ja osa-aikainen työnteko tulisi hyvittää asianmukaisesti. Edellytysten tulisi ylipäättään olla joustavampia.

Kielitaitoa koskevia vaatimuksia on lukuisissa lausunnoissa arvosteltu monin eri tavoin. Vaatimukset ovat liian tiukkoja, niiden täyttäminen on useille jo aiemmissa kohdissa yksilöidylle ryhmille vaikeaa, kireät vaatimukset voivat vaikuttaa haluun jäädä suomeen ja kielitaidon osoittaminen on tehty liian vaikeaksi. Yleinen kielitutkintojärjestelmä on ruuhkautunut. Vaatimuksesta tehtäviä poikkeuksia olisi syytä laajentaa.

Lukuisissa lausunnoissa on arvosteltu pysyvän oleskeluluvan myöntämisvaatimuksista esitettävien poikkeamismahdollisuuksien kaavamaisuutta ja suppeutta. Harkintavaltaa tulisi laajentaa ja poikkeamismahdollisuuksia kasvattaa. Usean jo edellä esiin tuodun ryhmän lisäksi ikääntyneiden henkilöiden kohdalla tehtäviä poikkeusmahdollisuuksia tulisi voida laajentaa.

Huomattavan laajaa arvostelua herätti esityksen säännös, jonka mukaan pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää tietyin edellytyksin alemman yliopistotutkinnon suorittaneille, mutta sama säännös ei koske alempaa ammattikorkeakoulututkintoa.

Pitkään oleskellen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa lisättävä kielitaitovaatimus herätti arvostelua lukuisissa lausunnoissa. Vaatimus on liian tiukka ja useiden lausuntojen mukaan tiukkuus merkitsee suoraa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön vastaisuutta. Poikkeamismahdollisuuksia tulisi tässäkin säännöksessä laajentaa.

Kielitaidon osoittamista koskevaa säännöstä on useissa lausunnoissa arvosteltu monin tavoin. Kielitaidon osoittamisen muodot ovat kaavamaisia ja yleinen kielitutkinto ruuhkautunut. Lisäksi korkeakouluopinnoissa suoritettujen kieliopintojen laatu ja laajuus vaihtelevat. Kielitaidon osoittamisen tapojen tulisi olla selkeitä, saavutettavia ja yhdenvertaisia eri hakijaryhmille. Palautteen huomioon ottamiseksi esitys kirjoitettiin joiltakin osin kokonaan uudestaan, joiltakin osin muokattiin täsmentäen, täydentäen tai korjaten.

Esitykseen sisältyvistä säännöksistä 40 000 euron tulorajaa koskevan ehdotuksen toteuttamistapaa muutettiin ja sitä koskeva säännös kirjoitettiin perusteluineen kokonaan uudestaan. Ehdotettu 12 hakuhetkeä edeltävää kuukautta koskeva tarkastelujakso muutettiin koskemaan viimeksi vahvistetusta verotuksesta ilmeneviä tuloja. Muutokset muihin säännöksiin olivat pienempiä ja luonteeltaan enemmän täydentäviä tai teknisluontoisia korjauksia.

Säännösten perusteluja muokattiin voimakkaammin. Erityisesti perustelut alemman yliopistotutkinnon perusteella myönnettävälle pysyvälle oleskeluluvulle osoittautuivat puutteellisiksi. Ratkaisua arvosteltiin kymmenissä lausunnoissa. Säännöksen perusteluista tai muualtakaan esityksestä ei ollut pääteltävissä, mitä esitetyllä säännöksellä tavoiteltiin.

Perustelut kirjoitettiin tämä huomioon ottaen kokonaan uudestaan. Muilta osin säännöskohtaisia perusteluita laajennettiin ja muokattiin.

Lausunnoista ilmeni tarve täydentää perusteluita myös säännöskohtaisia perusteluita laajemmin. Esimerkiksi esitetty kielitaito ja sen osoittamista koskevat ratkaisut edellyttivät perustelujen laajentamista myös toteuttamisvaihtoehtojen arviointia koskevilta osin. Vastaavasti perusteluita laajennettiin myös esityksen muissa osissa.

Esityksessä ehdotetaan pysyvän oleskeluluvan myöntämistä neljän tai kuuden Suomessa oleskeluvuoden jälkeen. Lisäksi esitetään eri tasoisia kielitaitovaatimuksia eri ryhmille. Pysyvä oleskelulupa on mahdollista saada kokonaan ilman kielitaitoa, jos hakija pystyy osoittamaan riittävän ansiotason. Eritasoisien vaatimusten, niiden keskinäisen suhteen ja esitettyjen poikkeusten vuoksi arvioitiin tarpeelliseksi muokata ja täydentää myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaa osaa. Erityistä huomiota kiinnitettiin yhdenvertaista kohtelua koskevaan osuuteen. Lisäksi laajennettiin lapsen etua koskevaa osuutta ja korjattiin erityisesti vammaisten asemaa käsittelevästä osasta ilmenneitä puutteita.

Lausuntopyynnössä esitettiin toivomus kiinnittää huomiota esityksen vaikutuksiin. Lausunnoissa esitettyjen vaikutuksia koskevien näkemysten ja arvioiden pohjalta esityksen vaikutusarviointeja koskevaa osuutta laajennettiin, muokattiin ja täsmennettiin. Vaikutusarvioihin lisättiin esimerkiksi tarkempaa tietoa siitä, mitkä ammattiryhmät keskimäärin ylittäisivät 40 000 euron vuosituloihin sekä tietoa kielitaidon kehityksestä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

56 §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta siitä, kuinka monta vuotta hakijan tulisi oleskella jatkuvalla oleskeluvalla pysyvän oleskeluluvan saadakseen. Momentissa viitattaisiin tältä osin laissa säädettyyn, millä tarkoitettaisiin ehdotetussa 56 a §:ssä mainittuja, hakemuserusteesta riippuvia oleskeluaikoja. Lisäksi momenttiin lisättäisiin selvyyden vuoksi viittaus uusiin kotoutumisedellytyksiin, jotka niin ikään olisivat uudessa 56 a §:ssä.

Myös 3 ja 4 momentista poistettaisiin nimenomainen maininta siitä, kuinka monen vuoden oleskelun alkamisesta niissä puhutaan. Kyse olisi aina neljän tai kuuden vuoden määräajan laskemisesta riippuen siitä, missä vaiheessa ja mihin edellytyksiin perustuen pysyvän oleskeluluvan myöntämistä harkitaan. Tämän erikseen mainitsemista kussakin momentissa ei voida pitää tarpeellisena pykälän ymmärrettävyyden ja yksiselitteisyyden kannalta.

Pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskemiseen. Ehdotetun momentin mukaan jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaisi ja alkaisi alusta. Aika voisi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu. Oleskelun olisi silloin täytettävä myös muut sille asetetut edellytykset, joten aika ei alkaisi edellä mainitusta ajankohdasta, jos ulkomaalaisella ei esimerkiksi olisi jatkuvaa oleskelulupaa. Ehdottomalla vankeusrangaistuksella ei tarkoitettaisi maksamattoman sakon sijaan määrättävää muuntorangaistusta.

Vastaava säännös lisättäisiin pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevaan 56 d §:n 5 momenttiin. Olisi johdonmukaista ja perusteltua, että vankeusrangaistuksella olisi sama vaikutus kaikissa pysyvään oleskeluun johtavissa tilanteissa. On kaikkien pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien kohdalla yhtä lailla selvää, että ehdoton vankeusrangaistus

katkaisee kotoutumisen ja osoittaa karkeaa piittaamattomuutta yhteiskunnan arvoista ja säännöistä.

56 a §. *Pysyvän oleskeluluvan kotoutumisedellytykset.* Pykälä olisi kokonaan uusi. Siinä säädettäisiin niistä kotoutumiseen liittyvistä lisäedellytyksistä, jotka hakijan olisi täytettävä, jotta voisi saada pysyvän oleskeluluvan joko kuuden tai neljän vuoden oleskelun jälkeen. Pykälässä säädettäisiin lisäksi tietyistä poikkeuksista, jotka mahdollistaisivat kuuden vuoden oleskeluun perustuvan oleskeluluvan saamisen täyttämättä lainkaan tai täysimääräisesti osaa kyseisistä edellytyksistä tai mitään niistä.

Pykälän 1 momentissa olisivat ne kielitaitoon ja työhistoriaan liittyvät vaatimukset, jotka täyttämällä hakija voisi osoittaa kotoutumistaan ja saada pysyvän oleskeluluvan kuuden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Ehdotetun momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin kuuden vuoden määräajan jälkeen, jos ulkomaalaisella olisi 56 f §:n 2 momentissa tarkoitettu tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Iältään 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin kuuden määräajan vuoden jälkeen riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan.

Vaadittavan *kielitaitotason* osoittamisen tavat määriteltäisiin kootusti ehdotetussa 56 f §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Lisäksi hyväksyttäisiin muun muassa peruskoulun, lukion, ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittaminen.

Momentissa mainittaisiin kansalaisuuslakia vastaavasti myös suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen taito, jotta ei perusteettomasti estettäisi kuuroja henkilöitä saamasta pysyvää oleskelulupaa oman kielitaitonsa perusteella. On sinänsä selvää, että kuurouden kaltainen aistivamma voitaisiin huomioida jäljempänä kuvatussa, 2 momentin mukaisessa poikkeusharkinnassa myös kielitaidon osalta. Ei ole kuitenkaan syytä ohjata suomalaista tai suomenruotsalaista viittomakieltä osaavia hakijoita vetoamaan poikkeukseen, vaikka heillä on vaaditun tasoinen kielitaito käyttämässään kielessä. Tarkoitus olisi, että kielitaito arvioitaisiin ja osoitettaisiin vastaavasti kuin kansalaisuusasioissa tällä hetkellä eli hakijan olisi esitettävä Kuurojen Liitto ry:n antama todistus suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen vähintään tyydyttävästä hallinnasta

Työhistoria taas määriteltäisiin ehdotetussa 56 a §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaiselle olisi kertynyt pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän olisi välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että olisi kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä.

Pykälän 1 momentissa olisi myös 65-vuotiaita tai sitä vanhempia koskeva poikkeus kielitaitoedellytyksestä. Ehdotetun poikkeuksen mukaan 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin kuuden vuoden jälkeen riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. Poikkeuksen tarkoituksena olisi estää kohtuuttomien tilanteiden syntyminen 65 vuotta täyttäneiden kohdalla. Tällaisia tilanteita voisi ilman poikkeusta helposti syntyä huomioiden se, että pysyvän tai muun oleskeluluvan saaminen ei ole

aiemmin edellyttänyt kielitaidon osoittamista ja kyse olisi todennäköisesti ulkomaalaisista, jotka ovat saapuneet Suomeen verrattain iäkkäinä. Voidaan myös olettaa, että ikä keskimäärin vaikuttaa henkilön kykyyn oppia uutta kieltä, mikä olisi selkeintä huomioida sitä kautta, että säädettäisiin tietty ikäraja vaatimuksesta poikkeamiselle. Tältä näkökannalta 65 vuoden ikää voidaan pitää perusteltuna.

Poikkeus koskisi ainoastaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa. Siihen ei liittyisi harkinnanvaraa, joten hakijan ei tarvitsisi esittää selvitystä siitä, mikä hänen tosiasiallinen kielitaitonsa on eikä siitä, miten hänen ikänsä tai muut mahdolliset tekijät ovat vaikuttaneet hänen kielen oppimiseensa.

Pykälän 2 momentin mukaan yhdestä tai useammasta 1 momentissa tarkoitettusta edellytyksestä voitaisiin poiketa, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estäisi edellytyksen täyttämisen. Poikkeus ei koskisi oleskeluaikaa, vaan hakijan olisi näissäkin tilanteissa oleskeltava Suomessa vähintään kuuden vuoden yhtäjaksoinen aika jatkuvalla oleskeluluvalla 56 §:n mukaisesti. Poikkeus koskisi ainoastaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa, joten sitä ei sovellettaisi neljän vuoden jälkeen tai Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella myönnettäviin pysyviin oleskelulupiin taikka pitkään oleskelleen oleskelulupiin.

Ehdotetun poikkeuksen olisi tarkoitus mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen sellaisissa muutoin kohtuuttomaksi muodostuvissa tilanteissa, joissa kielitaitoon ja/tai työhistoriaan liittyvien edellytysten täyttäminen olisi ulkomaalaiselle pysyvästi tai pitkäaikaisesti mahdotonta tai vähintään erittäin vaikeaa johtuen lääketieteellisestä syystä ja seikan edellyttäminen muodostuisi näin ollen kohtuuttomaksi.

Säännöksessä käytetyillä termeillä sairaus, vamma ja häiriö olisi tarkoitus laajasti kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen ja/tai psyykinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pysyvästi alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä tai edellytyksiä pitkälläkään aikavälillä. Kyse voisi esimerkiksi olla psyykkisestä tai fyysisestä kroonisesta sairaudesta, kehitysvammasta– tai häiriöstä, neuropsykiatrisesta häiriöstä, CP-vammasta tai ulkoisen tekijän aiheuttamasta pysyvästä vammasta. Jos kyse olisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, jonka vakavuusaste ja aiheuttama haitta voisi vaihdella henkilöstä toiseen ja/tai muuttua ajan kuluessa, keskeistä olisi paitsi tieto diagnoosista, myös arvio sen vaikutuksesta juuri kyseisen hakijan kohdalla nyt ja vastaisuudessa.

Kutakin estettä punnittaisiin erikseen suhteessa kielitaitoon ja työnteeseen. Toisin sanoen, jos jokin edellä kuvattu seikka estäisi tai erittäin merkittävästi häiritäisi kielen oppimista, muttei yhtäjaksoista työntekeä, viimeksi sanotusta vaatimuksesta ei voitaisi sen perusteella tehdä poikkeusta. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoittaisi, etteikö sama seikka voisi estää molempia.

Työnteon estymisen osalta lähtökohdaksi voitaisiin ottaa kansaneläkelain (568/2007) 12 §:n 2 momentin mukainen työkyvyttömyys ja se, että hakijalle olisi myönnetty saman lain 14 §:n 1 momentin mukainen työkyvyttömyyseläke toistaiseksi. Kielitaidon osalta kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että hakijan kehitys- tai aistivamma estäisi häntä objektiivisesti katsoen oppimasta pitkällä aikavälillä riittävästi suomea tai ruotsia ja/tai ilmaisemasta oppimaansa muille.

Poikkeukseen vetoavan hakijan olisi lähtökohtaisesti esitettävä sairaudestaan, vammastaan tai häiriöstään lääkärintodistus, josta kävisi mahdollisuuksien mukaan ilmi myös sen pysyvä vaikutus hänen mahdollisuuksiinsa tehdä työtä ja/tai oppia suomen tai ruotsin kieltä. Vammasta,

sairaudesta tai häiriöstä aiheutuvat merkittävät esteet kielen oppimiselle ja/tai työllistymiselle voisivat kuitenkin käydä myös esimerkiksi hakijan palveluista annetuista hallintopäätöksistä, jolloin erillistä lääkärintodistusta ei välttämättä tarvittaisi. Olennaista olisi se, että hakija voisi todistaa luotettavasti säännöksessä tarkoitetun perusteen ja sen vaikutuksen työhistoria- ja/tai kielitaitoedellytyksen täyttämiseen. Viime sijassa Maahanmuuttovirasto kuitenkin tekisi oleskelulupiin liittyvän toimivaltansa mukaisesti päätöksen siitä, onko kielen oppimiselle ja/tai työnteolle laissa tarkoitettu este eikä siis olisi muodollisesti sidottu lääkärin näkemykseen asiasta. Jos hakija olisi saanut päätöksen edellä mainitun kaltaisesta työkyvyttömyydestä, hän voisi esittää sen selvityksenä työnteon estymisestä.

Poikkeamisperusteiden rajaaminen vain lääketieteellisten syiden aiheuttamiin, sen hetkisen tiedon mukaan pysyviin tai pitkäaikaisiin esteisiin toteuttaisi osaltaan esityksen tavoitetta kannustaa kotoutumiseen ja mahdollistaa pysyvä oleskelu lähtökohtaisesti vain niille, jotka osoittavat siihen kykenevänsä. Tämän vuoksi kielitaitoon ja työntekoon liittyvät vaatimukset koskisivat myös niitä hakijoita, joille niiden täyttäminen syystä tai toisesta olisi vaikeampaa tai työläämpää kuin keskivertohakijoille esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, vähäisen aiemman koulunkäynnin, oppimisvaikeuksien ja/tai sukupuoleen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Sama pätee tilanteeseen, jossa hakija esimerkiksi kärsisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, joka epäilemättä vaikuttaisi työntekoon ja/tai kielten oppimiseen, muttei objektiivisesti katsoen estäisi sitä pitkällä aikavälillä. Tältä osin on syytä muistaa myös se, että kyse on pysyvän oleskelun, ei oleskelun ylipäänsä sallimisesta. Näin ollen esimerkiksi hitaampi suomen tai ruotsin oppiminen yksin ei käytännössä johtaisi velvollisuuden poistua Suomesta, vaan siihen, että pysyvää oleskelulupaa olisi mahdollista hakea vasta myöhemmin kuin kuuden vuoden oleskelun tullessa täyteen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, milloin ulkomaalainen voisi saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden oleskelun jälkeen. Momentissa olisi kolme erillistä vaihtoehtoista edellytystä tai edellytyskokonaisuutta, joista yhden täyttämällä hakija voisi saada pysyvän oleskeluluvan lyhyemmän oleskelun perusteella. Edellytyksistä ei olisi mahdollista tehdä poikkeuksia.

Neljän vuoden oleskeluaika olisi, vastaavasti kuin viiden ja kuuden vuoden oleskeluajat, kaikissa tilanteissa ainoastaan vähimmäisvaatimus. Näin ollen 3 momentin mukaisilla edellytyksillä olisi mahdollista saada pysyvä oleskelulupa silloinkin, kun hakija olisi oleskellut Suomessa yli kuusi vuotta tai selvästi pidempäänkin. Tämä voisi saada käytännön merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomessa yli kuusi vuotta oleskellut ulkomaalainen saavuttaisi yli 40 000 euron vuositulot, muttei osaisi suomen tai ruotsin kieltä tyydyttävällä tasolla.

Momentin 1 kohdassa mahdollistettaisiin pysyvän oleskeluluvan saaminen neljän vuoden oleskelun jälkeen vuositulojen perusteella. Pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin neljän vuoden määräajan jälkeen, jos ulkomaalaisella olisi ollut ennen hakemuksen vireilletuloa viimeksi päättyneessä verotuksessa yhteensä vähintään 40 000 euron suuriset tulot. Vuositulorajaa ehdotetaan sidottavaksi indeksiin (palkkakerroin), jotta se ei palkkojen ja hintojen muuttuessa jäisi ajastaan jälkeen ja menettäisi merkitystään. Tässä säädettäisiin pykälän 6 momentissa. Siitä, miten tulot laskettaisiin, säädettäisiin tarkemmin ehdotetun pykälän 7 momentissa. Kyseisen momentin mukaan tulot laskettaisiin siten, että tuloverolain (1535/1992) 30 §:ssä tarkoitettuun puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärään lisättäisiin verovuonna vähennetty elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappio, tuloverolain 33 a – 33 c §:n nojalla verovapaa osinkotulo, 33 d §:ssä tarkoitettu muu verovapaa tulo sekä 33 e–33 g §:n nojalla verovapaa ylijäämä ja muu varojenjakko. Lisäksi puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä vähennettäisiin siihen sisältyvät tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 6

§:n 5 momentissa tarkoitetut suoritukset lukuun ottamatta verotuksessa eläkkeiksi tai pääomatuloiksi katsottavia suorituksia.

Koska tarkoituksena olisi selvittää hakijan tulot yhden vuoden ajalta, ehdotetaan tarkastelun sitomista *valmistuneeseen verotukseen*. Tämä on tarpeen, koska tuloihin hyväksyttäisiin mukaan laajasti erilaisia tuloja, myös sellaisia, joiden osalta luotettava selvittäminen ja veronalaisuuden arviointi olisi Maahanmuuttovirastolle ilmeisen hankalaa. Ehdotetulla muotoilulla viraston ei tarvitsisi tällaista tehdä, vaan se voisi käytännössä tukeutua Verohallinnon asiantuntemukseen ja tiedonhankintaan. Lisäksi tällöin vältettäisiin ensinnäkin mahdollisuus esittää erilaisia tietoja eri viranomaisille sekä toiseksi mahdollisuus sille, että eri viranomaiset tulkitisivat samoja tietoja eri tavalla.

Tarkastelu sidottaisiin *viimeisimpään* valmistuneeseen verotukseen, koska silloin kyse olisi tuoreimmasta mahdollisesta tiedosta edellä kuvatut reunaehdot huomioiden. Jos hakijan tulotilanteessa olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia siinä vaiheessa, kun pysyvää oleskelulupaa harkittaisiin, asia voisi vaikuttaa esimerkiksi toimeentuloedellytyksen soveltamisen kautta, mutta ei vaikuttaisi vuositulon arviointiin kumpaankaan suuntaan.

Momentin 2 kohdassa mahdollistettaisiin pysyvän oleskeluluvan saaminen neljän vuoden määräajan jälkeen, jos hakija olisi suorittanut ulkomailla tutkinnon, joka olisi suomalaisen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tunnustettu antamaan kelpoisuus tai oikeus työskennellä 56 c §:n 1 momentissa tarkoitettua ylempää korkeakoulututkintoa tai jatkotutkintoa edellyttävässä tehtävässä, tai jonka perusteella suomalainen yliopisto olisi myöntänyt opiskeluoikeuden jatko-opintoihin tai palkannut ulkomaalaisen opetus- tai tutkimustehtäviin ja hänellä olisi kahden vuoden työhistoria.

Kohdan tarkoituksena olisi houkutella Suomeen erityisen korkeasti koulutettuja ulkomaalaisia ja vahvistaa heihin kohdistuvaa pitovoimaa mahdollistamalla pysyvän oleskeluluvan saaminen lyhyemmän oleskelun jälkeen. Jatkotutkinnot mainittaisiin erikseen, koska on mahdollista, että ulkomaalainen olisi hankkinut Suomessa rinnastuksen ainoastaan koskien sitä. Ei ole syytä vaatia heiltä muodon vuoksi vastaavan hankkimista myös ylemmän korkeakoulututkinnon osalta.

Ylemmän korkeakoulututkinnon ja jatkotutkinnon määrittelyn osalta viitattaisiin ehdotetun 56 c §:n 1 momenttiin. Kyseinen momentti koskisi hakijoita, jotka olisivat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon tai jatkotutkinnon suomalaisessa korkeakoulussa taikka alemman korkeakoulututkinnon suomalaisessa yliopistossa. Tässä viittaus kuitenkin muotoiltaisiin niin, että se ei koskisi alempia korkeakoulututkintoja.

Pykälässä vaadittaisiin käytännössä sitä, että ulkomailla suoritettu tutkinto olisi Suomessa tunnustettu niin, että se rinnastuisi suomalaiseen ylempään korkeakoulututkintoon tai jatkotutkintoon taikka vaihtoehtoisesti sitä, että yliopisto olisi käytännössä rinnastanut tutkinnon ylempään korkeakoulututkintoon myöntäessään hakijalle opiskeluoikeuden jatkotutkintoon tai palkatessaan tämän tutkimus- tai opetustehtäviin. Tarkoituksena olisi varmistaa se, että asiantunteva ja asiassa toimivaltainen viranomainen tai hakijan opiskeluoikeudesta taikka palkkaamisesta päättänyt yliopisto olisi tehnyt ratkaisun, joka muodollisesti ja/tai käytännössä tarkoittaisi sitä, että hakijan tutkinto rinnastuisi vaaditun tasoiseen suomalaiseen tutkintoon.

Edellytystä ei kuitenkaan muodollisesti sidottaisi mihinkään tiettyyn olemassa olevaan tutkinnon rinnastamis-, tunnustamis- tai vastaavaan menettelyyn sekä sellaisessa annettavaan päätökseen. Tämän vuoksi myös käytettäisiin yleisnimityksenä pidettävää termiä

”tunnustaminen”. Olennaista olisi, että hakija voisi osoittaa asian niin, ettei arvio tutkinnon vastaavuudesta Suomessa jäisi sisällöllisesti Maahanmuuttoviraston tehtäväksi, koska virastolla ei ole tällaisen rinnastuksen tekemiseen vaadittavaa toimivaltaa tai asiantuntemusta. Viraston tehtävänä olisi tarkistaa seikka hakijan toimittamasta selvityksestä tai mahdollisesti toiselta viranomaiselta sähköisesti saadusta tiedosta, ei arvioida asiaa itse sisällöllisesti. Virasto voisi aina ottaa saamansa tiedon tunnustamisesta päätöksensä pohjaksi. Sen ei enää tarvitsi eikä kuuluisi arvioida asiaa muilta osin, esimerkiksi hakijan ulkomaisen tutkinnon tai siitä toimitettujen asiakirjojen osalta.

Tutkinto voisi ensinnäkin olla suomalaisen toimivaltaisen viranomaisen tunnustama. Tutkinto voisi esimerkiksi olla ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (1385/2015) mukaisesti Opetushallituksen päätöksellä rinnastettu ylempään korkeakoulututkintoon. Rinnastus voisi olla tehty joko yleisesti ylempään korkeakoulututkintoon (tutkinnon taso) tai tiettyyn nimettyyn ylempään korkeakoulututkintoon (tutkinnon taso ja ala). Hakija voisi olla saanut myös esimerkiksi Sosiaali- ja terveysalan oleskelulupa- ja valvontavirasto Valviran hyväksymispäätöksen lääkärin tutkinnostaan tai Ruokaviraston vastaavan päätöksen eläinlääkärin tutkinnosta.

Olennaista ei olisi tällaisissa tilanteissa se, vaatisiko tietyn ammatin harjoittaminen päätöksen mukaan tai muutoin vielä jatko-opintoja, käytännön harjoittelua ja/tai kieliopintoja, kunhan itse tutkinto olisi pykälässä vaaditun mukaisesti tunnustettu niin, että se vastaisi suomalaista ylempää korkeakoulututkintoa. Jos taas tutkinnon tunnustaminenkin vaatisi esimerkiksi täydentäviä opintoja, oleskelulupa voitaisiin tällä perusteella myöntää vasta, kun ne olisi hyväksytty tehty. Sellaisessa tilanteessa edellytys ei täyttyisi ennen kuin hakija olisi täyttänyt kaikki tunnustamiseen liittyvät lisävaatimukset. Selvää toisaalta olisi, että jos hakijalla olisi jo pysyvää oleskelulupaa hakiessaan täysimääräinen oikeus harjoittaa esimerkiksi lääkärin tai eläinlääkärin ammattia Suomessa, se myös tarkoittaisi, että tutkinto olisi pykälässä tarkoitetulla tavalla tunnustettu.

Pykälässä mainittaisiin toisena vaihtoehtona myös suomalaiset yliopistot, joiden kohdalla on yhtä lailla ilmeistä, että niillä on tarvittava asiantuntemus ja lakiin perustuva tehtävä liittyen ulkomaisten tutkintojen rinnastamiseen. Kyse olisi ensinnäkin käytännössä siitä, että suomalainen yliopisto olisi hyväksynyt hakijan suorittamaan jatkotutkintoa, jollainen yliopistolain 7 §:n 2 momentin mukaan suoritetaan ylempään korkeakoulututkinnon tai sitä tasoltaan vastaavan koulutuksen jälkeen. Toisin sanoen yliopiston myöntämä opinto-oikeus jatkotutkinnon suorittamiseen sisältää aina käytännössä myös sen, että yliopisto katsoo ulkomailla suoritettua tutkinnon vastaavan tasoltaan suomalaista ylempää korkeakoulututkintoa. Toiseksi huomioitaisiin se, että yliopistot myös ottavat palvelukseensa ulkomaalaisia ja sen yhteydessä käytännössä tekevät arvion henkilön ulkomaisen tutkinnon rinnastumisesta vähintään ylempään korkeakoulututkintoon. Ei olisi tarkoituksenmukaista eikä johdonmukaista, että yliopiston vastaavaa arviota ei hyväksyttäisi ainoastaan, koska se olisi tehty rekrytoinnin eikä opiskelijavalinnan yhteydessä. Jotta säännöksen sanamuoto vastaisi sen tarkoitusta, soveltaminen rajoitettaisiin tältä osin kuitenkin opetus- ja tutkimustehtäviin, joissa käytännössä vaaditaan vähintään ylempää korkeakoulututkintoa. Yksin ratkaisevaa ei siten tässä eikä muissakaan pykälän soveltamistilanteissa olisi se, todetaanko rinnastus ylempään korkeakoulututkintoon nimenomaisesti päätöksessä tai työsopimuksessa, vaan riittävää olisi myös, että asia voitaisiin päätöksestä ilman tulkinnanvaraa päätellä.

Jos Maahanmuuttovirastolle poikkeuksellisesti olisi epäselvää, tarkoittaako sen saama tieto sitä, että hakijan ulkomainen tutkinto on Suomessa ilman vaatimusta lisäopinnoista tai vastaavista rinnastettu ylempään korkeakoulututkintoon tai jatkotutkintoon, se voisi hankkia välttämätöntä lisäselvitystä asian ratkaisemiseksi. Tällöinkin tarkoituksena olisi selvittää sitä, onko

tunnustamisesta vastuussa oleva viranomainen tai suomalainen yliopisto tehnyt sellaisen ratkaisun, joka merkitsee ulkomaisen tutkinnon rinnastumista ylempään korkeakoulututkintoon tai jatkotutkintoon. Tarkoitus ei siis ole, että Maahanmuuttovirasto missään tilanteessa itsenäisesti selvittäisi ja/tai harkitsisi sisällöllisesti sitä, miten ulkomaalaista tutkintoa on Suomessa tulkittava tai esimerkiksi itsenäisesti tutkisi uudelleen kyseisen tunnustamisen perusteena olevia asiakirjoja tai muita tietoja.

Pelkästään se, että hakija olisi saanut tietyn työpaikan, ei kuitenkaan merkitsisi päätöksessä tarkoitettua rinnastamista. Näin ollen yksin työnantajan käsitys siitä, millaista koulutusta tietty työ vaatii sekä siitä, että hakijan ulkomainen tutkinto täyttää kyseisen vaatimuksen, ei riittäisi rinnastamisedellytyksen täyttymiseen. Jos kyseessä sen sijaan olisi tilanne, jossa tietyn työn tekeminen vaatisi lainkin mukaan (tiettyä) ylempää korkeakoulututkintoa, hakijalla olisi myös jokin viranomaispäättös, johon oikeus tehdä kyseistä työtä perustuisi. Hakija voisi ja hänen tulisi osoittaa tutkintonsa rinnastaminen Maahanmuuttovirastolle kyseisellä päätöksellä.

Hakijalta olisi tässä yhteydessä tarpeen vaatia tunnustetun tutkinnon lisäksi *työhistorian* osoittamista, koska tarkoitus olisi luonnollisesti kohdistaa oleskelulupa sellaisille ulkomaalaisille, jotka voivat hyödyntää tutkintoaan työelämässä, vaikkei yksinkertaisuuden vuoksi vaadittaisikaan, että hakijalla olisi nimenomaan koulutustaan vastaava työ. Lisäksi vaatimuksella varmistettaisiin hakijan kotoutumista huomioiden myös se, että hän olisi tehnyt tutkintonsa muualla kuin Suomessa. Työhistoriavaatimuksesta ei tässä kohdin voitaisi tehdä poikkeuksia, koska kyse olisi edellytyksestä sille, että hakija voi saada pysyvän oleskeluluvan normaalitilannetta nopeammin.

Työhistoria määriteltäisiin tarkemmin ehdotetussa 56 a §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaiselle olisi kertynyt pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän olisi välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että olisi kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä.

Momentin 3 kohdassa mahdollistettaisiin pysyvän oleskeluluvan saaminen neljän vuoden määräajan jälkeen, jos hakijalla olisi erityisen hyvä kielitaito ja kolmen vuoden työhistoria.

Hakijalla olisi ensinnäkin oltava kielitestillä todennettu 56 f §:n 5 momentissa tarkoitettu erityisen hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito. Vaadittavan kielitaitotason osoittamisen tavat määriteltäisiin kootusti ehdotetussa 56 f §:ssä. Pykälän 5 momentin mukaan kielitestillä todennetulla erityisen hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla viisi tai valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisella suullisella ja kirjallisella taidolla. Kielitaitovaatimuksesta ei tässä kohdin voitaisi tehdä poikkeuksia, koska kyse olisi edellytyksestä sille, että hakija voi saada pysyvän oleskeluluvan normaalitilannetta nopeammin.

Hakijalta olisi tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista vaatia erityisen hyvän kielitaidon lisäksi muita tilanteita pidemmän *työhistorian* osoittamista, koska tarkoitus olisi tässäkin kohdistaa oleskelulupa sellaisille ulkomaalaisille, jotka voivat hyödyntää kielitaitoaan käytännön työelämässä. Lisäksi tällainen työhistorian ja tavallista paremmin kielitaidon yhdistelmä ilmentäisi hyvin sellaista kotoutumista, jota esityksellä tavoitellaan, ja jota on syytä tukea nopeammalla pysyvän oleskeluluvan saamisella.

Työhistoria määriteltäisiin tarkemmin ehdotetussa 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaiselle olisi kertynyt pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän olisi välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että olisi kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä pykälässä käytetyllä työhistoria - käsitteellä tarkoitettaisiin. Ehdotetun momentin mukaan ulkomaalaiselle olisi kertynyt pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän olisi välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa 1 tai 3 momentissa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että olisi kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä. Toimeentulotuella tarkoitettaisiin momentissa toimeentulotukilain (1412/1997) mukaisia perus-, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Työttömyysetuudella taas tarkoitettaisiin työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työttömyyspäivärahaa, mukaan lukien ansiopäiväraha, sekä työmarkkinatukea.

Työhistorian *tarkastelujakso*, joka olisi perusteesta riippuen joko kaksi tai kolme vuotta, edeltäisi välittömästi hakemuksen vireilletuloa. Tämä edistäisi hakemusten ennakoitavaa ja sujuvaa käsittelyä, kun työntekoon ja etuuksiin turvautumiseen liittyviä tietoja voitaisiin tarkastella esimerkiksi viranomaisrekistereistä tietyltä määritellyltä ajanjaksolta niin, että ne olisivat mahdollisimman tuoreita. Se myös mahdollistaisi sen, että hakija voisi saada pysyvän oleskeluluvan, vaikka olisi Suomeen saapumisen jälkeen ollut työttömänä tai muutoin esimerkiksi toimeentulotuen tarpeessa pidempäänkin kuin lyhytaikaisesti, kunhan olisi myöhemmin päässyt työelämään. Muutoilemalla vaatimus näin tuettaisiin siten esityksen tavoitetta kotoutumiseen kannustamisesta ja huomioitaisiin se, että ulkomaalaisten työllisyystilanne usein paranee maassa oleskellun ajan myötä.

Edellytyksen työhistoriasta tulisi täytyä jo *hakemuksen tullessa vireille* eikä vasta päätöstä tehtäessä, koska olisi niin ikään ennakoitavaa ja sujuvaa käsittelyä edistävää, jos hakemus tehtäisiin vasta, kun edellytysten täyttyminen olisi varmistunut. Tämä myös edistäisi tasapuolisuutta sitä kautta, että hakemuksen käsittelyaika ei vaikuttaisi työhistorian täyttymiseen. Jos hakija esimerkiksi jäisi työttömäksi tai hänen tulonsa laskisivat merkittävästi hakemuksen käsittelyn aikana, se ei sinänsä vaikuttaisi siihen, että hän olisi osoittanut aiemmalla työnteollaan pyrkimystä ja kykyä kotoutua Suomeen. Olosuhdemuutos voisi kuitenkin vaikuttaa pysyvän oleskeluluvan saamiseen esimerkiksi toimeentuloedellytyksen arvioinnin kautta tai jos se poikkeuksellisesti antaisi aiheita epäillä annettujen tietojen todenperäisyyttä alun perinkin (työhistoria olisi esimerkiksi saatu aikaan keinotekoisella ja todellisuutta vastaamattomalla työsuhteella).

Hakijan työntekoa ja tukiin turvautumista tarkasteltaisiin hakemuksen vireilletuloa edeltävän kahden tai kolmen vuoden ajalta. Kyseiseen ajanjaksoon saisi sisältyä *yhteensä* korkeintaan kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen taikka muutoin korkeintaan kolmen kuukauden poissaolo töistä. Tämä tarkoittaisi sitä, että sallittu kolmen kuukauden poissaolo ylittyisi silloinkin, kun mikään yksittäinen jakso ei ylittäisi kolmea kuukautta, jos ne yhteen laskettuna olisivat yli kolme kuukautta. Käytännössä mukaan laskettavaa työntekoa tai elinkeinon harjoittamista täytyisi siten olla vähintään 21 kuukauden edestä kahden vuoden tarkastelujaksossa tai 33 kuukauden edestä kolmen vuoden tarkastelujaksossa. Kolmen kuukauden ylityksen käytännön vaikutus riippuisi kuitenkin myös

siitä, kuinka pitkiä yksittäiset jaksot olisivat olleet ja miten ne olisivat sijoittuneet tarkastelujaksolle. Jos esimerkiksi hakija olisi ollut työttömänä kaksi kuukautta puolitoista vuotta aiemmin ja jäisi uudelleen kahdeksi kuukaudeksi työttömäksi juuri ennen kuin olisi aikeissa hakea pysyvää oleskelulupaa, se ei välttämättä tarkoittaisi hakemisen siirtymistä kahdella vuodella. Tämä johtuu siitä, että tarkastelujakso edeltäisi aina vireilletuloa ja aiempien poissaolojen vaikutus lakkaisi siinä vaiheessa, kun ne eivät enää olisi kyseisen jakson sisällä. Työhistorian laskeminen alkaisi kokonaan alusta vain siinä tilanteessa, että kolmen kuukauden ylitys osuisi kokonaan juuri kahden vuoden jakson lopulle tilanteessa, jossa hakija voisi muiden edellytysten puolesta hakea pysyvää oleskelulupaa.

Ratkaisevaa ei edellä sanotun mukaisesti olisi yksin se, turvautuisiko hakija poissaolon aikana tosiasiassa yhteiskunnallisiin tukiin. Yhteensä yli kolmen kuukauden jakso vaikuttaisi laskentaan myös silloin, kun hakija tulisi sen aikana toimeen esimerkiksi säästöillä, puolison tuella tai ottamalla velkaa. Vastaavasti ei olisi yksin ratkaisevaa se, olisiko hakija virallisesti rekisteröitynyt työnhakijaksi, jos hän ei tosiasiassa olisi töissä. Tarkoitus on viime sijassa mitata kotoutumista osoittavaa työntekoa, ei sitä, pystyykö ulkomaalainen tulemaan toimeen ilman tukia, vaikkei olisikaan työssä. Ei olisi myöskään perusteltua kannustaa ulkomaalaisia jättämään käyttämättä tarvitsemiaan tukia tai olemaan ilmoittautumatta työttömäksi pelkästään sen vuoksi, miten ne vaikuttaisivat pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Myös lomautettuna olo vaikuttaisi vastaavalla tavalla, jos se ylittäisi edellä mainitun kolme kuukautta. Lomautettuna olevan henkilön työsuhde sinänsä säilyy voimassa, mutta ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse muodollisesta työsuhteesta, vaan kotoutumisesta tosiasiallisen työnteon kautta. Näin ollen ei olisi perusteltua mahdollistaa sitä, että työhistoriaa kertyisi mahdollisesti pitkäänkin jatkuvassa lomautustilanteessa, jossa hakija ei käytännössä olisi töissä. Niin sanotusti sallituista poissaoloista (sairauspoissaolo, vanhempainvapaa, apurahakausi) säädettäisiin pykälän 5 momentissa.

Jos hakija olisi joutunut keskeytymättömästi työnteosta huolimatta turvautumaan toimeentulotukeen tai soviteltuun työttömyysetuuteen, työntekoa tai elinkeinonharjoittamista ei tältä kuukaudesta laskettaisi mukaan työhistoriaan. Työssäkäyvän henkilön turvautuminen kyseisiin etuuksiin voi liittyä monenlaisiin käytännön tilanteisiin, joista osaan hän ei ole voinut vaikuttaa. Etuuksiin liittyviltä osin työhistoriaedellytyksen tarkoituksena olisi kuitenkin korostaa sitä, että ulkomaalaisen olisi kyettävä tulemaan toimeen omalla työllään myös jossain määrin tavallisuudesta poikkeavissa ja yllättävissä olosuhteissa, mikä ei toteudu, jos perhe esimerkiksi joutuu turvautumaan toimeentulotukeen perheenjäsenen sairastuessa. Jos turvautumisen kesto ylittäisi kolme kuukautta, se vaikuttaisi työhistorian kertymiseen edellä kuvatulla tavalla. Vastaavaa vaikutusta ei olisi kuitenkaan sillä, jos hakija perheineen olisi saanut esimerkiksi asumistukea. Asumistukea on mahdollista saada vain, jos tulot alittavat tietyn tason, mutta se ei ole vähimmäistoimeentuloa turvaava etuus eikä sen saaminen yksistään osoita sitä, etteikö sen saaja tulisi riittävästi toimeen työllään. Arvioon eivät vaikuta sellaiset tuet, jotka eivät riipu hakijan työnteosta ja tuloista, kuten elatustuki, vammaistuet tai lapsilisä.

Toimeentulotuen osalta on lisäksi huomioitava se, että kyse on perhekohtaisesta etuudesta, jonka määrään vaikuttavat kaikkien perheenjäsenten tulot ja varat sekä menot. Toimeentulotuesta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Pykälän 2 momentin mukaan toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksamispäivästä lukien. Näin ollen ratkaisevana ei voitaisi pitää sitä, kuka toimeentulotukea on muodollisesti hakenut, jos sitä on myönnetty pysyvää oleskelulupaa hakevan perheelle. Toisin sanoen hakijan voidaan katsoa joutuneen turvautumaan toimeentulotukeen silloinkin, kun sen hakijana olisi ollut esimerkiksi hänen puolisonsa. Päinvastainen tulkinta myös

mahdollistaisi sen, että toimeentulotukea voisi tarkoituksella hakea se perheenjäsen, jonka oleskelulupiin se ei vaikuttaisi.

Riittävän työhistorian kertyminen tietyllä tarkastelujaksolla pitäisi sisällään myös sen, että hakijan olisi hakemusta jättäessään oltava päätoimisesti ansiotyössä ja/tai elinkeinonharjoittajana. Vaatimus ei täytyisi tilanteessa, jossa hakija hakemushetkellä olisi työttömänä, vaikka kyse olisi vielä siinä vaiheessa alle kolmen kuukauden tilanteesta. Tällaisessa tilanteessa ei nimittäin olisi tiedossa, kuinka pitkä työttömyysjaksosta kokonaisuudessaan tulee.

Momentissa vaadittaisiin lisäksi sitä, että työnteko tai elinkeinon harjoittaminen olisi *päätoimista*. Tällä tarkoitettaisiin rajata pois tilanteet, joissa toiminta olisi siinä määrin vähämerkityksellistä taloudellisesti tai säännöllisen ajankäytön kannalta, ettei sen voitaisi katsoa osoittavan erityistä kotoutumista ja sitä, että hakija on riittävästi pyrkinyt elättämään itsensä työnteolla. Jos kyseinen vaatimus ei tietyn kuukauden osalta täytyisi, kyseistä kuukautta ei laskettaisi mukaan työhistoriaan, mikä käytännössä vaikutukseltaan rinnastuisi poissaoloon työstä.

Toisen palveluksessa tehtävässä ansiotyössä päätoimisuuden arviointi voitaisiin lähtökohtaisesti kytkeä työstä saatavaan taloudelliseen vastikkeeseen. Jos hakija olisi pelkästään ansiotyössä, vaatimuksena voitaisiin pitää sitä, että palkka olisi vähintään sen suuruinen, mitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) vaaditaan kokoaikatyön palkalta, jotta työ lasketaan mukaan työssäoloeseen. Vuonna 2024 työssäoloehdon täyttävän palkan tuli kokoaikatyössä olla vähintään 1 399 €/kk ja vuonna 2025 vähintään 1 430 €/kk. Tasosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 2 momentissa ja vuosittaisesta korottamisesta lain 14 luvussa. Kyse ei kuitenkaan olisi siitä, että vaadittaisiin juuri kokoaikatyön tekemistä tai muutoinkaan säännönmukaisesti tutkittaisiin työaikoja, vaan olennaista olisi kyseisen euromääräisen, vuosittain muuttuvan rajan ylittämisestä ja siitä, että sen pääsääntöisesti katsottaisiin merkitsevän säännöksessä tarkoitettua päätoimisuutta. Tämä olisi voinut tapahtua myös esimerkiksi osa-aikatyössä tai nollatuntisopimuksen perusteella ilman, että se vaikuttaisi arviointiin negatiivisesti.

Toisaalta, jos hakijan ansiot esimerkiksi huomattavan korkean tuntipalkan tai muun poikkeuksellisen tilanteen vuoksi olisivat ylittäneet kyseisen rajan, mutta työtunteja olisi merkittävästi vähemmän kuin keskimääräisellä työntekijällä vastaavassa työssä, voitaisiin poikkeuksellista katsoa, ettei työnteko olisi ollut päätoimista. Kokoaikatyön työssäoloehdon alaraja olisi siten vähimmäisvaatimus, jonka alittaminen merkitsisi päätoimisuusedellytyksen täyttymättä jäämistä, mutta jonka ylittäminen yksin ei kaikissa tilanteissa merkitsisi sen täyttymistä. Selkeä lähtökohta olisi kuitenkin se, että kyseisen alarajan ylitys merkitsisi säännöksessä tarkoitettua päätoimisuutta ja tästä eroava tulkinta vaatisi poikkeuksellista tilannetta.

Jos hakijalla olisi kaksi ansiotyötä tai useampi ansiotyö yhtä aikaa, kyse olisi edellä kuvatusta arviosta, kuitenkin niin, että huomioitaisiin hakijan kaikista työsuhteista saama tulo sekä niihin käytetty työaika yhteensä.

Yrittäjän kohdalla päätoimisuutta ei sen sijaan voitaisi vastaavalla tavalla kytkeä hänen saamiinsa tuloihin. On mahdollista, että yrittäjän käyttämästä ajasta ja vaivasta sekä niiden osoittamasta kotoutumis- ja toimeentulopyrkimyksestä huolimatta toiminta olisi ollut tappiollista tai huonosti kannattavaa esimerkiksi taloudellisen suhdanteen takia. Yrittäjän kohdalla ratkaisevaa ei tämän vuoksi olisi se, kuinka kannattavaa yritystoiminta olisi käytännössä ollut ja millaisen toimeentulon se olisi hakijalle tuottanut, jos voitaisiin katsoa, että

hakijan pyrkimys elättää itsensä yrittäjänä olisi ollut todellinen ja yritystoiminta päätoimista. Hyvä kannattavuus voisi silti rajatapauksessa olla yksi indikaatio päätoimisuudesta, erityisesti jos tulot perustuisivat esimerkiksi yrittäjän itsensä tarjoamiin palveluihin eikä niiden merkittävä kasvattaminen olisi mahdollista ilman lisääntyvää työpanosta.

Päätoimisuuden arviointi olisi näin ollen viime sijassa yrittäjän ajankäyttöön liittyvää kokonaisharkintaa. Päätoimisuus voitaisiin kuitenkin ottaa arvion lähtökohdaksi, jos sitä ei olisi erityistä syytä kyseenalaistaa sillä perusteella, että toiminta olisi selvästi ollut pienimuotoista tai että hakija olisi samaan aikaan ollut esimerkiksi päätoiminen opiskelija tai hoitanut alle kouluikäistä lastaan kotona. Toisin sanoen yritystoimintaa voitaisiin pitää päätoimisena, jos ei olisi nimenomaista syytä katsoa toisin. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei normaalitapauksessa olisi tarpeen pyrkiä tarkasti selvittämään yritystoiminnan vaatimaa työaikaa kahden vuoden ajalta.

Jos hakija olisi ollut sekä ansiotyössä että yrittäjänä yhtä aikaa niin, että kumpikaan yksin ei täyttäisi vaatimusta päätoimisuudesta, kyse olisi sen kokonaisarviointista, täyttäisivätkö ne kuitenkin yhdessä kyseisen vaatimuksen. Jos taas ansiotyö tai yrittäminen yksinkin täyttäisi vaatimuksen päätoimisuudesta, ei olisi enää tarpeen arvioida mahdollista sivutoimista yrittämistä tai ansiotyötä, jota hakija olisi tehnyt samaan aikaan.

Vaatimuksena ei olisi, että esimerkiksi työnantaja, työsuhte ja/tai ammattiala olisi pysynyt koko ajan samana. Työhistoriaedellytys voisi täytyä myös tilanteessa, jossa hakija olisi osan ajasta ollut ansiotyössä ja osan ajasta elinkeinonharjoittaja. Merkitystä ei olisi silläkään, millaisessa yhtiömuodossa hakija olisi harjoittanut elinkeinoa tai olisiko hän yksityinen elinkeinonharjoittaja taikka kokonaan ilman Y-tunnusta toimiva henkilö.

Vaatus ei liittyisi siihen, millä perusteella hakija on saanut jatkuvan oleskeluluvan tai siihen, minkä perusteen hän esittää jatkuvalla oleskeluluvalla osana pysyvää oleskelulupaa koskevaa hakemusta. Jatkuvan oleskeluluvan peruste voisi siten olla työnteon sijaan esimerkiksi perheside tai pakolaisuus, kunhan hakija käytännössä olisi ollut vaaditulla tavalla ansiotyössä ja/tai harjoittanut elinkeinoa. Hakijan hyväksi voitaisiin kuitenkin katsoa vain sellainen työnteke tai elinkeinon harjoittaminen, johon hänellä on ollut lain mukainen oikeus. Hakijan toiminnan olisi siten koko tarkastelujakson täytynyt olla sellaista, että hänellä on siihen ulkomaalaislain, kausityölain, ICT-lain, tutkija- ja opiskelijalain ja/tai elinkeinotoimintalain mukainen oikeus Suomessa.

Työhistorian todentamiseksi vaadittava selvitys voisi vaihdella merkittävästi riippuen siitä, millaisesta tilanteesta olisi kyse. Ansiotyössä olevan hakijan kohdalla voidaan olettaa, että tiedot tyypillisesti saataisiin verohallinnon tulorekisteristä. Yrittäjien kohdalla asian selvittäminen olisi todennäköisesti monimutkaisempaa, kuten se on tälläkin hetkellä esimerkiksi toimeentuloedellytyksen arvioinnissa. Viime sijassa Maahanmuuttovirasto ohjeistaisi hakijoita siitä, millaisia selvityksiä kussakin tilanteessa tarvitaan.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi siitä, että työnteon olisi tullut *tapahtua Suomessa*. Tätä voitaisiin pitää ilmeisenä lähtökohtana siihen nähden, että tarkoitus on osoittaa kotoutumista Suomeen. Ulkomaalaislain 56 § mahdollistaa varsin pitkätkin oleskelujaksot ulkomailla ja on selvää, ettei tuollaisen jakson aikana ulkomailla tehtyä työtä voitaisi laskea mukaan tässä tarkoitettuun työhistoriaan.

Suomessa tehtynä työnä voitaisiin kyseisen säännöksen tulkinnassa pitää myös sitä, jos hakija olisi tehnyt työn oleskellen fyysisesti Suomessa, mutta kokonaan tai osin etätyönä ulkomaiselle työnantajalle, jolla ei ole toimipaikkaa Suomessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että hakija

olisi maksanut työstään tuloveroa Suomeen. Myös työskentely ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä voitaisiin laskea mukaan työhistoriaan vastaavasti kuin se lasketaan oleskeluaikaan ulkomaalaislain 56 §:n 1 momentin mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa huomioitaisiin tietyiltä osin myös alimman vanhuuseläkeiän ylittäneiden ja vanhuuseläkkeelle jääneiden henkilöiden asema. Ehdotetun muotoilun mukaan jos ulkomaalainen olisi ylittänyt alimman vanhuuseläkeiän, kuuden vuoden oleskelun jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta olisi riittävää, että työhistoria olisi kertynyt välittömästi ennen vanhuuseläkkeen alkamista.

Tarkoitus olisi estää kohtuuttoman tilanteen syntyminen silloin, kun hakija olisi jossain kohdin vaadittavaa kuuden oleskelua tehnyt riittävästi työtä Suomessa ilman etuuksiin turvautumista ja täyttäisi muutoin pysyvän oleskeluluvan edellytykset, mutta ei voisi täyttää edellytystä työn tekemistä välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa, koska olisi lopettanut työnteon eläkkeelle jäämisen vuoksi ennen sitä. Toisin sanoen, työelämässä ollut hakija olisi saavuttanut eläkeiän aiemmin kuin pysyvään oleskelulupaan vaadittavan vähimmäisoleskeluajan. Tällaisessa tilanteessa riittäisi, että kahden vuoden työnteke ilman etuuksiin turvautumista olisi tapahtunut välittömästi ennen eläkkeen alkamista.

Poikkeus koskisi ainoastaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa. Poikkeuksen soveltamisala määriteltäisiin hakijan iän osalta tarkoituksella eri tavalla kuin ehdotetun 1 momentin mukainen kielitaitopoikkeus, joka koskisi aina 65-vuotiaita tai sitä vanhempia hakijoita. Alin vanhuuseläkeikä sen sijaan jatkossa muuttuu eri ikäluokilla eliniänodotteen mukaan ja säännöksen tarkoituksen kannalta on olennaista, että poikkeuksen soveltuminen määritellään niin, että kyse on kunkin hakijan kohdalla juuri häntä henkilökohtaisesti koskevasta alimmasta vanhuuseläkeiästä.

Säännöksessä huomioitaisiin se, että kaikki alimman vanhuuseläkkeen ylittäneet eivät välttämättä jää heti eläkkeelle. Säännöksen sanamuodossa käytettäisiin termiä vanhuuseläkkeen alkaminen määrittämään sitä ajankohtaa, jota ennen työhistorian olisi tullut kertyä. Eläkkeen alkaminen määritellään työeläkelaeissa.

Vanhuuseläkkeen alkaminen merkitsisi siten yhdessä alimman vanhuuseläkeiän ylittymisen kanssa mahdollisuutta vedota työhistorian kertymisajankohtaa koskevaan poikkeukseen ja lisäksi määrittäisi sen ajankohdan, jota ennen työhistorian olisi tullut välittömästi kertyä. Välittömyydellä ei tarkoitettaisi sitä, että työnteon tai elinkeinon harjoittamisen olisi tullut jatkua tarkalleen esimerkiksi siihen päivään asti, jona eläke olisi myönnetty tai sitä olisi alettu maksaa, vaan sitä, että vaadittavan työhistorian olisi tullut kertyä välittömästi siinä vaiheessa, kun työteko tai elinkeinonharjoittaminen vanhuuseläkkeen alkamisen takia päättyisi.

On kuitenkin otettava huomioon, että työntekeä ja elinkeinon harjoittamista on myös mahdollista jatkaa vanhuuseläkkeen alkamisen jälkeen. Tämän ei kuitenkaan olisi tarkoitus vaikuttaa mahdollisuuteen vedota poikkeukseen, vaan esimerkiksi hakija, joka olisi tehnyt muutoin kuin päätoimisesti työtä eläkkeen alkamisen jälkeenkin, voisi silti vedota poikkeukseen, jos hänen vanhuuseläkkeensä olisi jo aiemmin alkanut. Toisaalta, jos kyse olisi poikkeuksellisesti hakijasta, joka saisi kerrytettyä riittävän työhistorian (osin) vasta vanhuuseläkkeen alettua, hän voisi vedota eläkkeen alkamisesta huolimatta myös työhistorian kertymisen pääsääntöön.

Henkilöiden, jotka eivät vielä ole ylittäneet alinta vanhuuseläkeikänsä, on mahdollista myös jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Heitä poikkeus ei vielä koskisi, koska he eivät olisi vielä ylittäneet alinta vanhuuseläkeikänsä. Sen ylityttyä heillä kuitenkin olisi

mahdollisuus vedota poikkeukseen, koska silloin täyttyisivät sen molemmat edellytykset (hakija olisi sekä ylittänyt vaaditun iän ja että vanhuuseläkkeensä olisi alkanut). Ratkaiseva ajankohta olisi tällöin alimman vanhuuseläkeiän ylittyminen.

Pykälän 5 momentissa huomioitaisiin työhistorian laskennan osalta tilapäiset poissaolot sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi sekä apurahakaudet. Momentti koskisi kaikkia tilanteita, joissa hakijan olisi osoitettava kahden tai kolmen vuoden työhistoria. Ehdotetun momentin mukaan tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi rinnastettaisiin 4 momentin mukaisessa laskennassa työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen. Työntekoon tai elinkeinonharjoittamiseen rinnastettaisiin myös ulkomaalaisen apurahakausi, jos ulkomaalainen työskentelisi Suomesta myönnetyn apurahan turvin Suomessa.

Säännös koskisi ensinnäkin tilannetta, jossa hakija olisi poissa työelämästä sairauden tai vanhempainvapaan takia, saaden niihin liittyvää sairausajan palkkaa, sairauspäivärahaa, raskausrahaa tai vanhempainrahaa. Tällaisessa tilanteessa ei olisi kohtuullista eikä tasapuolista, että poissaolo laskettaisiin hakijan vahingoksi. Työhistorian yhtäjaksoisuus ei tällöin katkeaisi, mutta lisäksi kyseinen aika voitaisiin laskea osaksi vaadittavaa kahden vuoden työhistoriaa. Säännöksessä asia todettaisiin niin, että poissaoloaika rinnastettaisiin työhistorian laskennassa työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen.

Tilapäisellä poissaololla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa hakija olisi ensin ollut töissä tai harjoittanut elinkeinoa sillä tavoin, että ajanjakso voitaisiin laskea mukaan edellä kuvattuun työhistoriaan. Sen jälkeen hän olisi poissa työelämästä sairauden tai vanhempainvapaan takia, mutta palaisi ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista töihin tai harjoittamaan elinkeinoa niin, että toiminta jälleen täyttäisi työhistoriaedellytyksen vaatimukset. Työhistoria ei siten voisi täytyä tilanteessa, jossa hakija ei olisi ennen sairautta tai vanhempainvapaata ollut ansiotyössä tai elinkeinonharjoittajana ja/tai tilanteessa, jossa hakija ei olisi palannut sellaiseen ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista. Lisäksi edellytys tilapäisestä poissaolosta pitäisi sisällään vaatimuksen siitä, ettei hakijan työsuhte olisi taustalla kokonaan päättynyt tai hänen yritystoimintansa kokonaan loppunut poissaolon aikana. Jos esimerkiksi hakijan määräaikainen työsuhte päättyisi vanhempainvapaan aikana niin, ettei hän saisi uutta työsuhdetta tilalle tai hänet irtisanottaisiin sairauden pitkittyessä, sen jälkeistä aikaa ei voitaisi laskea mukaan työhistoriaan, vaan tilannetta käsiteltäisiin kuten muutakin poissaoloa työelämästä. Kysymys olisi näin ollen työhistoriasääntelyn tarkoituksen ja yleisen logiikan mukaisesti siitä, että poissaolo töistä olisi johtunut ainoastaan vanhemmuudesta tai sairaudesta eikä esimerkiksi siitä, että kyse olisi joka tapauksessa ollut esimerkiksi lyhyehköstä määräaikaisesta työsuhteesta.

Näin ollen, jos hakija olisi esimerkiksi ollut ennen hakemuksen jättämistä puoli vuotta töissä, puoli vuotta vanhempainvapaalla, puoli vuotta töissä, kuukauden työttömänä sekä sen jälkeen taas viisi kuukautta töissä, hän täyttäisi vaatimuksen työhistoriasta.

Apurahakausi mainittaisiin myös momentissa erikseen, koska apurahan turvin tehtyä tieteellistä tai taiteellista työtä ei yleisesti pidetä ansiotyönä eikä elinkeinon harjoittamisena. Olisi kuitenkin perusteltua, että tälläkin tavalla työskennellyt ja työskentelynsä rahoittanut hakija voisi hyötyä toiminnastaan pysyvän oleskeluluvan hakemisen yhteydessä. On myös käytännössä tavanomaista, että esimerkiksi tutkijan oleskeluluvalla oleskelevien ulkomaalaisten toimeentulo perustuu apurahaan sen sijaan, että heillä olisi työsuhte tutkimusorganisaation kanssa. Ei ole syytä katsoa, että suomalaisen apurahan saanut ja sen turvin työtään tehnyt tieteentekijä tai taiteilija osoittaisi vähemmän kotoutumista kuin esimerkiksi vastaavaa toimintaa työsuhteessa tehnyt henkilö. Nimenomaisena edellytyksenä olisi kuitenkin kotoutumistarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi, että apuraha olisi

myönnetty Suomesta. Kyse ei siten voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa ulkomaalaisen apurahan saanut ulkomaalainen olisi valinnut tehdä siihen liittyvän työn Suomessa.

Apurahakaudella tarkoitettaisiin samaa kuin työttömyysturvalain 14 luvun 2 a §:ssä. Jos apurahapäätöksestä tai muutoin ei kävisi ilmi apurahakausi, apurahakauden kesto laskettaisiin jakamalla työskentelyyn myönnetty apuraha myöntövuoden verottoman apurahan kuukausimäärällä (vuosittainen taiteilija-apuraha; 2 196,30 € vuonna 2024). Näin ollen, jos hakijalle olisi esimerkiksi myönnetty apuraha kolmen vuoden toimeentuloa varten päätöksen kirjauksen mukaisesti tai laskennallisesti, ja hän apurahakauden viimeisen vuoden aikana hakisi pysyvää oleskelulupaa, hänelle olisi kertynyt kahden vuoden edestä vaadittua työhistoriaa.

Apurahakauteen ei liittyisi vaatimusta siitä, että kyse olisi vain tilapäisestä poissaolosta työstä tai elinkeinon harjoittamisesta. Apurahakausi rinnastettaisiin täysimääräisesti työntekoon ja työhistoria olisi mahdollista kerryttää kokonaan sen kautta.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin siitä, että pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaista 40 000 euron vuositulorajaa tarkistettaisiin vuosittain niin sanotun *palkkakertoimen* avulla. Ehdotetun momentin mukaan kyseistä määrää tarkistettaisiin vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettua palkkakertoimella. Määrä olisi vuoden 2026 tasossa. Määrää tarkistettaessa se pyöristettäisiin lähimpään euroon. Tulojen olisi vastattava sen kalenterivuoden tarkistettua määrää, jona hakemus olisi tullut vireille.

Tietyn euromääräisen tulorajan kirjaaminen suoraan lain sanamuotoon pitäisi sisällään merkittävän riskin siitä, että kyseinen raja menettäisi merkitystään hinta- ja palkkatason noustessa. Kun kyse on lain sanamuodosta, on mahdollista, että säännös pysyisi muuttumattomana vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että laissa säädetty raja olisi sellaisenaan voimassa ainoastaan silloin, kun laki tulee voimaan ja sen jälkeen se riippuisi asiayhteyteen soveltuvan indeksin kehityksestä. Näin varmistettaisiin se, että raja jatkossakin vastaisi tarkoitustaan.

Koska kyse on palkkoihin ja muihin tuloihin liittyvästä tulorajasta, sen sitomista juuri työeläkelain mukaiseen palkkakertoimeen on pidettävä luontevana. Palkkakertoimessa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,8 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,2. Myös esimerkiksi edellä mainittu työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukainen kokoaikatyön työssäoloehdon palkkaraja on sidottu samaan indeksiin.

Momentissa mainittu määrä eli 40 000 euroa olisi vuoden 2026 tasossa, koska lain on tarkoitus silloin tulla voimaan. Näin vältetään se, että määrää olisi heti lain voimaantulon jälkeen tarkistettava. Ehdotetun sääntelyn perusteella määrää olisi tarkistettava vasta voimaantuloa seuraavan vuoden alussa. Jos palkkakerroin nousisi vuonna 2027 vuoteen 2026 verrattuna esimerkiksi 3 prosenttia, Maahanmuuttovirasto muuttaisi asiakas- ja soveltamisohjeitaan tammikuun alussa niin, että kyseisen kalenterivuoden aikana päättyvien 12 kuukauden tarkastelujaksojen osalta vaadittaisiin 41 200 euron vuosituloja.

Työntekijän eläkelain 100 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö antaa asetuksella palkkakertoimen ja työeläkeindeksin kullekin kalenterivuodelle viimeistään kaksi kuukautta ennen sen kalenterivuoden alkua, josta niitä sovelletaan. Näin ollen Maahanmuuttovirasto saisi hyvissä ajoin ennen muutosta tietää ja voisi asiakkailleen ohjeistaa, mikä olisi tulevan vuoden vuosituloraja. Viraston ei itse tarvitsisi tutkia tilastoja tai tehdä monimutkaisia laskelmia, vaan ainoastaan korottaa rajaa kertoimella, jonka sosiaali- ja terveysministeriö lakisääteisesti vuosittain antaa. Tämä ei olisi uudentyypinen menettely oleskelulupa-asioissa, koska

esimerkiksi erityisasiantuntijan oleskeluluvan (ulkomaalaislain 73 §) palkkaraja nousee vuosittain keskipalkan mukaisesti.

Koska palkkakertoimen vuosittaiseen määrittelyyn olisi olemassa edellä mainittu menettely, ehdotetussa laissa ei olisi tarpeen säätää esimerkiksi asetuksenantovaltuudesta tai muusta uudesta menettelystä tulorajan määrittelyä varten.

Säännöksessä todettaisiin myös, että ratkaiseva olisi sen saman vuoden tarkistettu määrä, jonka verotuksesta on kyse. Toisin sanoen riippumatta siitä, milloin hakemus on tullut vireille tai milloin se ratkaistaan, tuloraja ja verotus olisivat samalta kalenterivuodelta.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin tarkemmin 3 momentin 1 kohdan mukaisten vuositulojen laskennasta eli käytännössä siitä, mitkä hakijan tulot sisällytettäisiin laskentaan ja mitkä taas ei. Ehdotetun momentin mukaan tulot laskettaisiin siten, että tuloverolain (1535/1992) 30 §:ssä tarkoitettuun puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärään lisättäisiin verovuonna vähennetty elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappio, mainitun lain 33 a – 33 c §:n nojalla verovapaa osinkotulo, 33 d §:ssä tarkoitettu muu verovapaa tulo sekä 33 e–33 g §:n nojalla verovapaa ylijäämä ja muu varojenjako. Lisäksi puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä vähennettäisiin siihen sisältyvät tulotietojärjestelmästä annetun lain (jäljempänä *tulorekisterilaki*) 6 §:n 5 momentissa tarkoitetut suoritukset lukuun ottamatta verotuksessa eläkkeiksi tai pääomatuloiksi katsottavia suorituksia.

Säännöksen tarkoituksena olisi kokonaisuutena parantaa pitovoimaa sellaisten ulkomaalaisten kohdalla, jotka riittävän suureksi arvioitujen omien tulojen avulla osoittaisivat hyvää veronmaksukykyä sekä kykyä yhteiskunnan tuista riippumattomaan taloudelliseen itsenäisyyteen. On myös syytä olettaa, että valtaosassa tapauksia kyse olisi kokonaan tai ainakin suurelta osin hakijan työntekoon ja/tai yrittämiseen perustuvista tuloista, jolloin tilanteella olisi vahva kytkentä myös työn kautta kotoutumiseen. Kyse olisi vuosituloista, jotka osoittaisivat noin kaksinkertaisia tuloja verrattuna ulkomaalaislain 72 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisella asetuksella säädettyyn vähimmäispalkkaan (1 600 €), jota sovelletaan työntekijän oleskelulupiin.

Tarkoitus on, että hakijan hyväksi laskettaisiin lähtökohtaisesti kaikki tuloverolain mukaiset ja tuloveron alaiset *ansio- ja pääomatulot*. Näin ollen mitkä tahansa hakijan rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot voitaisiin katsoa kohdan soveltamisessa hänen hyväkseen, jos ne olisivat Suomessa tuloveron alaisia eikä niitä olisi säännöksessä erikseen suljettu pois. Säännöksessä todettaisiin lisäksi, että kyse olisi *puhtaista* ansio- tai pääomatuloista. Tämä tarkoittaisi sitä, että niistä olisi vähennetty niin sanotut luonnolliset vähennykset eli tulojen hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ammattiliiton jäsenmaksut, ammattikirjallisuuden hankkiminen tai tietyt matkakustannukset.

Tuloista ei kuitenkaan tässä yhteydessä vähennettäisi edellisen vuoden elinkeinotoiminnan tai maatalouden *tappiota*, joka verotuksessa vähennetään verotettavasta tulosta. Tarkoitus on nimenomaan tarkastella hakijan tuloja yhden vuoden ajalta eivätkä aiempien vuosien mahdolliset tappiot ainakaan välittömästi vähennä niitä. Eri asia on luonnollisesti se, jos olisi syytä katsoa esimerkiksi eri vuosien merkittävästi toisistaan eroavan tulotilanteen antavan aihetta epäillä viranomaisen harhauttamista tai muuta väärinkäyttöä (ks. tarkemmin jäljempänä).

Tietyt pääomatulot, kuten esimerkiksi kotimaiselta yhteisöltä saatu osinko, on tuloverolaissa osin säädetty verovapaiksi. Ei ole kuitenkaan syytä katsoa, että kyseiset tulot tulisi pysyvän oleskeluluvan hakemisen yhteydessä katsoa ainoastaan osin hakijan hyväksi verotukseen

liittyvien yksityiskohtien takia. Tämän vuoksi tuloverolain 33 a – 33 g §:n mukaiset pääomatulot laskettaisiin mukaan vuosituloon kokonaan eli myös verovapailta osin, mikä selkeyden vuoksi nimenomaan todettaisiin säännöksessä kuhunkin tuloverolain säännökseen viitaten.

Tyypillisessä tilanteessa kyse olisi käytännössä hakijan ansiotyöstään saamasta palkkatulosta, mukaan lukien esimerkiksi lomarahat ja/tai palkanlisät tai hänen omasta elinkeinotoiminnastaan saamasta tulosta. Tarkoitus ei kuitenkaan olisi rajata soveltamista pelkästään tällaisiin hakijan omaan työntekoon perustuviin tuloihin, vaan sisällyttää säännökseen myös puhtaasti omistamiseen perustuvat veronalaiset tulot, kuten myyntivoitot, vuokratulot ja osingot. Kyse olisi aina eri tulojen yhteissummasta, joten tulorajan ei tarvitsisi ylittyä yhdestä lähteestä saatavilla tai edes samaan tulolajiin kuuluvilla tuloilla, kunhan niiden yhteismäärä ylittäisi rajan.

Ehdotettu sääntely myös tarkoittaisi sitä, että yrittäjän kohdalla merkitystä ei olisi sillä, millä lain mahdollistamalla tavalla hän olisi tulouttanut tarkasteltavan vuoden yritystoiminnan tuloksen itselleen käytännössä. Jos hakijalla esimerkiksi olisi osakeyhtiö tai osa siitä, ei olisi merkitystä sillä, saisiko hän tulonsa palkkana vai osinkona. Merkitystä ei olisi silläkään, miltä osin tulo verotettaisiin muodollisesti ansiotulona ja miltä osin pääomatulona. Jos kyse olisi sellaisesta yhtiömuodosta, josta on mahdollista tehdä yksityisottoja, olennaista ei olisi se, kuinka paljon hakija olisi tehnyt niitä, vaan kuinka paljon hän olisi voinut tehdä niitä. Toisin sanoen kyse olisi siitä yritystoiminnan tuloksesta tai sen osasta, joka olisi kyseisen vuoden aikana verotettu hakijan tulona.

Ehdotetun momentin tarkoitus olisi, että erilaisia sosiaalietuuksia ei laskettaisi mukaan tuloon, mutta eläkkeet laskettaisiin. Momentin tuloverolain mukaisiin *puhtaisiin ansio- ja pääomatuloihin* viittaava sanamuoto sulkisi suoraan pois tulot, jotka eivät olisi tuloveron alaisia. Osa sosiaalietuuksista on lain nojalla (tuloverolain 92 §) tällaisia. Näitä ovat esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuki. Niiden osalta kohdan soveltumisen sulkisi pois siten jo se, että kyse ei olisi säännöksessä tarkoitetuista tuloista.

Momentin viimeisen virkkeen tarkoituksena olisi lisäksi varmistaa se, ettei myöskään tuloveron alaisia sosiaalietuuksia laskettaisi mukaan, eläkkeitä lukuun ottamatta. Tämä toteutettaisiin viittaamalla tulorekisterilain 6 §:n 5 momenttiin, jossa luetellaan etuudenmaksajan³⁷ maksamista suorituksista ne, jotka tallennetaan tulotietojärjestelmään. Tällaisia voivat esimerkiksi olla työttömyysturvaetudet tai lapsen kotihoidon tuki.

Koska tarkoitus kuitenkin olisi se, että eläkkeet voitaisiin laskea mukaan tuloihin, tämä todettaisiin nimenomaan säännöksessä, samoin kuin vastaava seikka pääomatuloksi katsottavien tulojen kohdalla. Viimeksi sanottuja ovat esimerkiksi tuloverotuksessa verotettavat henkivakuutuskorvaukset ja kapitalisaatiosopimuksen tuotto, joita ei ole syytä sulkea pois tilanteessa, jossa muut pääomatulo hyväksyttäisiin. Sääntelyratkaisu liittyisi yhtäältä siihen, että tällä tavoin *sosiaalietuuksille* saataisiin verrattain täsmällinen ja tarkkarajainen sisältö, mutta toisaalta siihen, että viitatussa tulorekisterilain säännöksessä on monentyyppisiä tuloja. Käytännössä tarkoitus olisi, että Maahanmuuttovirasto saisi kunkin hakemuksen osalta Verohallinnolta yksiselitteisen tiedon siitä, mitkä hakijan tulot voitaisiin laskea mukaan tässä tarkoitettuun vuosituloon.

³⁷ Tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan *etuudenmaksaja* on oikeushenkilö, joka maksaa eläkkeitä, muita etuuksia tai niihin rinnastettavia suorituksia lakiin, yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen tai tekemäänsä päätökseen perustuen

Toisaalta hakijan mahdollisesti saamat veronalaiset tai verovapaat sosiaalietuudet eivät vaikuttaisi niin, että oleskelulupa voitaisiin niiden saamisen perusteella evätä, jos kyse olisi etuuksista, joihin hakijalla olisi tuloistaan huolimatta oikeus ja vuosituloraja ilman niitäkin ylittyisi.

Viittaus tuloveron alaisiin tuloihin sulkisi verottomien etuuksien lisäksi suoraan pois esimerkiksi perintönä tai lahjana saadut tulot, joita ei veroteta tuloverolain mukaisesti (tuloverolain 51 §). Vastaavasti se sulkisi pois esimerkiksi verottomat matkakustannusten korvaukset ja päivärahat (tuloverolain 71 §).

Ehdotetun säännöksen mukaan ratkaisevaa olisi se, että tulot ylittävät 40 000 euron rajan yhtenä vuotena. Muiden vuosien tuloja lähtökohtaisesti ei selvitä eikä niitä harkinnassa huomioida.

Tarkoitus ei kuitenkaan ole mahdollistaa sitä, että hakija esimerkiksi keinotekoisesti keskittäisi tulojaan tietylle vuodelle ainoastaan pysyvän oleskeluluvan saamisen tarkoituksessa tai muulla tavalla keinotekoisesti saisi aikaan sen, että tuloraja tarkasteluvuoden aikana ylittyisi. Tilanne vastaisi tässä kohdin muutakin maahantulosäännösten kiertämisarviointia; onko tapauksen tosiseikkojen ja hakijan antamien tietojen valossa syytä katsoa, että hakija ei ole toiminut tietyllä tavalla esimerkiksi liiketaloudellisiin tai omaan taloudelliseen tilanteeseensa liittyvien perusteiden nojalla, vaan pysyvän oleskeluluvan saadakseen. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa toimeksiantajaa tai toimeksiantajia laskuttava yritys siirtäisi edellisen vuoden aikana tehdyn työn laskuttamisen merkittävältä osin tarkasteluvuodelle. Toinen esimerkki voisi liittyä tilanteeseen, jossa molemmat puoliset saavat tuloja työskentelystä samalle toiminnalle. Tällöin he voivat määrittää itse, kuinka suuri kumpaisenkin työpanos ja sen myötä osuus toiminnan voitoista on ollut. Työpanoksen määrittäminen keinotekoisesti vain toisen tuloksi niin, että raja ylittyisi, voisi olla tässä tarkoitettua harhauttamista.

Edellä kuvatun tarkoituksen toteaminen saattaisi vaatia asian yksittäistapauksellista selvittämistä sekä arviointia ja todennäköisesti muidenkin vuosien tulojen tarkastelua. Tähän kuitenkin ryhdyttäisiin ainoastaan, jos tällaisesta tarkoituksesta olisi selkeitä viitteitä, joko yksittäisen tapauksen erityispiirteiden tai sen vuoksi, että hakija kuuluu jonkinlaiseen etukäteen perustellusti määriteltyyn riskiryhmään. Arviointi olisi ylipäänsä tarpeen vain tapauksessa, jossa hakijalla itsellään on päätösvalta tai vähintään muodollisia ja/tai tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, milloin ja miten hän saa tulot käyttöönsä. Tarkoitus ei olisi estää esimerkiksi myymästä sijoituksiaan haluamaan vuotena, jos erityisiä viitteitä harhauttamispyrkimykseen ei kuitenkaan olisi, mutta yksi peruste tarkempaan tutkintaan voisi olla, jos tarkasteluvuoden tulot eroaisivat merkittävästi sitä edeltävien vuosien tulosta.

Jos yksittäistapauksessa päädyttäisiin katsomaan, että hakijan tarkoituksena on edellä kuvattu, voitaisiin soveltaa ulkomaalaislain 36 a §:n 1 momentin 4 kohtaa. Kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on muulla kuin 1–3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä.

56 b §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin erikseen pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä alaikäiselle. Oleskelulupa sidottaisiin siihen, että lapsen huoltajalla olisi pysyvä oleskelulupa, pitkään oleskelleen oleskelulupa tai Suomen kansalaisuus. Lapselta itseltään ei vaadittaisi mitään aiempaa yhtäjaksoista oleskeluaikaa tai oleskelulupaa. Poikkeuksena tähän olisivat tilanteet, joissa lapsella ei olisi Suomessa huoltajaa tai huoltaja ei kuuluisi oleskelulupajärjestelmän piiriin.

Lapselta ei missään tilanteessa vaadittaisi suomen tai ruotsin kielen taitoa eikä luonnollisesti työhistoriaa. Säännös kuitenkin tarkoittaisi poikkeusta vain oleskeluaika- ja/tai kotoutumisvaatimuksiin, ei muuhun pysyviin oleskelulupiin soveltuvaan yleiseen sääntelyyn.

Pykälän 1 momentissa olisi lapsen huoltajaan liittyvä pääsääntö. Momentin mukaan alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin, jos hänen huoltajalleen olisi myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, joka olisi edelleen voimassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei olisi laissa tarkoitettuja esteitä. Pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin vastaavasti myös, jos huoltaja olisi Suomen kansalainen. Tällöin kyseessä olisi sellainen todennäköisesti erittäin harvinainen tilanne, jossa lapsen huoltajalla olisi Suomen kansalaisuus, mutta lapsi ei olisi sellaista syystä tai toisesta saanut. Momentti merkitsisi yhtäältä sitä, että lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan ainoastaan, jos hänen huoltajallaan olisi pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa tai Suomen kansalaisuus, mutta toisaalta sitä, että edellytyksen täytyessä lapsen oman oleskelun pituudella tai mahdollisilla aiemmilla oleskeluluville ei olisi merkitystä.

Lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan esimerkiksi suoraan syntymänsä jälkeen, jos hänen huoltajallaan olisi sellainen. Pysyvää oleskelulupaa olisi kuitenkin edelleen haettava aina Suomesta käsin (ulkomaalaislain 60 §:n 2 momentti), joten lapselle ei voitaisi hakea suoraan ulkomailta pysyvää lupaa. Kyse ei toisin sanoen tällaisessa tilanteessa olisi ulkomaalaislain systematiikan kannalta 60 §:n 1 momentissa ja eräissä muissa pykälissä tarkoitettua ”ensimmäisestä oleskeluluvasta”, vaikka pysyvä lupa todellisuudessa olisi lapsen ensimmäinen oleskelulupa. Termi ”ensimmäinen oleskelulupa” viittaisi ulkomaalaislaissa jatkossakin vain ensimmäiseen *määräaikaiseen* oleskelulupaan, kuten tälläkin hetkellä. Lapsen pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen sovellettaisiin siten normaaleja pysyvää lupaa koskevia säännöksiä, vaikka hänellä ei olisi ollut aiempia määräaikaisia lupia.

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan Suomessa asuvan lapsen perheenjäsen on hänen huoltajansa, minkä vuoksi olisi johdonmukaista kytkeä myös lapsen pysyvän oleskeluluvan saaminen juuri huoltajan pysyvään oleskelulupaan. Huoltajalla tarkoitettaisiin 37 §:ä vastaavasti henkilöä, joka on lapsen muodollinen ja tosiasiallinen huoltaja Suomessa. Lapsen oleskeluluvan kytkeminen huoltajan lupaan olisi luontevaa myös huomioiden lapsen muutoinkin huoltajistaan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti riippuvainen asema osana perhettä. Ei ole syytä katsoa, että lapsen etu vaatisi pysyvän oleskeluluvan myöntämistä tilanteessa, jossa hänen huoltajallaan ei ole sellaista. Lapsen tilanne ja sen pysyvyys Suomessa on joka tapauksessa käytännössä riippuvainen hänen huoltajiensa tilanteesta.

Jos lapsen oleskeluluvan perusteena olisi perheside huoltajaan, säännös olisi poikkeus ulkomaalaislain 56 §:n 2 momentin mukaiseen pääsääntöön. Kyseisen pääsäännön mukaan perhesiteen perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täytä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan olisi edellyttää sitä, että lapsen mahdollinen aiempi määräaikainen oleskelulupa tai oleskeluluvat olisi myönnetty perhesiteellä, vaan lapsi olisi voinut saada esimerkiksi kansainvälistä suojelua, kunhan hänellä olisi Suomessa huoltaja, jolla olisi pysyvä oleskelulupa.

Säännöksessä mainittaisiin selvyden vuoksi myös se, että huoltajan oleskeluluvan tulisi olla voimassa silloin, kun lapsen pysyvä oleskelulupa myönnetään. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei Maahanmuuttovirasto olisi tehnyt päätöstä huoltajan oleskeluluvan peruuttamisesta ulkomaalaislain 58 §:n mukaisesti eikä se olisi rauennut lain 59 §:n mukaisesti. Jos Maahanmuuttovirastossa olisi vireillä prosessi, joka saattaisi johtaa huoltajan oleskeluluvan

peruuttamiseen tai raukeamiseen, lapsen pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus voitaisiin käsitellä yhdessä kyseisen asian kanssa ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin mukaisesti.

Miltään osin ei vaadittaisi sitä, että lapsen *molemmilla* huoltajilla olisi pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos lapsella olisi useampia kuin yksi huoltaja. Riittävää olisi siten aina se, että yhdellä huoltajalla olisi vaadittava oleskelulupa.

Pykälän 2 momentissa huomioitaisiin tilanne, jossa alaikäisellä ei olisi Suomessa huoltajaa. Lisäksi huomioitaisiin tilanne, jossa huoltaja olisi alun perin ollut Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen, mutta sittemmin säilyttänyt EU:n vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän oleskeluoikeutensa ainoastaan henkilökohtaisin perustein. Ehdotetun momentin mukaan jos alle 18-vuotiaalla ulkomaalaiselle ei olisi Suomessa huoltajaa, pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin neljän vuoden määräajan jälkeen. Sama koskisi tilannetta, jossa alle 18-vuotiaan ulkomaalaisen huoltajalle olisi 47 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla myönnetty 10 luvussa tarkoitettu oleskelukortti unionin kansalaisen perheenjäsenenä ja huoltaja olisi säilyttänyt 161 d tai 161 e §:n perusteella oleskeluoikeutensa henkilökohtaisten perusteidensa nojalla.

Yhteistä edellisessä kappaleessa mainituille tilanteille olisi se, ettei voitaisi edellyttää, että alaikäisen pysyvä oleskelulupa riippuisi huoltajan pysyvistä oleskeluluvasta joko sen vuoksi, ettei huoltajaa lainkaan olisi tai siksi, ettei huoltajalla ylipäänsä olisi oleskelulupaa. Mainituissa tilanteissa alle 18-vuotias hakija voisi saada pysyvän oleskeluluvan oleskeltuaan itse vaaditulla tavalla neljän vuoden ajan Suomessa ilman, että huoltajan oleskelulupatilanne tai huoltajan puuttuminen vaikuttaisi asiaan.

Käytännössä ensimmäisenä mainittu tilanne koskisi ainakin lasta, jolle olisi myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua ilman huoltajaa tai joka olisi otettu Suomeen pakolaiskiintiössä ilman huoltajaa. Jos huoltaja ei olisi myöhemminkään saapunut Suomeen, ei olisi kohtuullista, että lapsi ei voisi saada pysyvää oleskelulupaa yksin sen vuoksi, että hänellä ei Suomessa ole huoltajaa. Momentissa toisena mainittu tilanne liittyisi siihen, että huoltajalla olisi pysyvän tai muunlaisen oleskeluluvan sijaan EU:n vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä oleskelukortti henkilökohtaisin perustein eikä sen vuoksi tarvetta hakea oleskelulupaa ylipäänsä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, mistä vaatimuksista alaikäisen kohdalla poikettaisiin. Ehdotetun momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin 1 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 tai 56 a §:ssä tarkoitetut edellytykset. Pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin 2 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 a §:ssä tarkoitetut edellytykset.

Kaikissa tilanteissa poikettaisiin siten ehdotetun 56 a §:n mukaisista kotoutumisvaatimuksista. On selvää, ettei alaikäisellä yleensä ole mahdollisuutta täyttää edellytystä esimerkiksi työnteosta, tietyn suuruista omista vuosituloista tai korkeakoulututkinnosta. Vastaavasti ei olisi aiheellista edellyttää ja selvittää Suomessa asuvalta lapselta erikseen kielitaitoa. Ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena, että alaikäisen olisi pysyvää oleskelulupaa hakiessaan osoitettava kielitaitonsa huomioiden sekin, etteivät 56 f §:ssä ehdotetut kielitaidon osoittamistavat edes käytännössä mahdollistaisi sitä ennen kuin lapsi olisi suorittanut peruskoulun. Tämä merkitsisi esimerkiksi Suomessa syntyneelle lapselle kohtuuttoman pitkää odotusaikaa.

Pykälän 1 ja 2 momentin mukaisten tilanteiden osalta tehtäisiin kuitenkin ero siihen liittyen, että viimeisenä mainitun osalta vaadittaisiin ja tarkasteltaisiin lapsen omaa oleskeluaikaa. Tämä laskenta tehtäisiin normaalisti 56 §:n mukaisesti. Hakemuksiin soveltuisi tällöin myös kyseisestä pykälästä seuraava vaatimus siitä, että lapsi edelleen täyttäisi jonkin jatkuvan

oleskeluvan vaatimukset. Pykälän 1 momentin mukaisissa tilanteissa taas olisi selvää, ettei oleskeluajan laskentaa koskevia säännöksiä tule tai voida soveltaa, koska mitään oleskeluaikaa ei laskettaisi. Tämä kuitenkin selvyiden vuoksi todettaisiin säännöksessä. Lisäksi 1 momentin mukaisessa tilanteessa ei soveltuisi erikseen vaatimus siitä, että lapsen tulisi täyttää jokin jatkuvan oleskeluluvan peruste, koska joka tapauksessa hänen huoltajallaan olisi pysyvä oleskelulupa Suomessa, mikä oikeuttaisi jatkuvan luvan saamiseen perhesiteen perusteella.

Pykälän 4 momentissa olisi säännös siitä, ettei pykälän soveltumisen kannalta keskeisin seikka eli hakijan alaikäiseksi määrittely riippuisi ratkaisuhetken, vaan hakemushetken tilanteesta. Ehdotetun momentin mukaan pykälää sovellettaisiin pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille. Tämä vastaisi ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä siitä, miten hakija tulkitaan alaikäiseksi hänen hakiessaan oleskelulupaa perhesiteellä. Päinvastainen sääntely voisi johtaa kohtuuttomiin ja epätasapuolisiin tilanteisiin erityisesti, kun huomioidaan se, ettei pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyaika ole etukäteen varmuudella tiedossa eikä sitä koskien ole laissa enimmäiskäsittelyaikaa. Hakijoiden kannalta käsittely ja ratkaisun sisältö ovat huomattavasti ennakoitavampia ja tasapuolisempia, jos määräävä hetki on hakemuksen vireilletulon päivä, joka ei käsittelyn aikana muutu.

Selvyiden vuoksi todettakoon, ettei edellä sanottu tarkoita sitä, että alaikäisen hakemusta kokonaisuudessaan tarkasteltaisiin hakemushetken tilanteen mukaan. Toisin sanoen esimerkiksi vaatimusta huoltajan voimassa olevasta pysyvästä oleskeluluvasta tarkasteltaisiin vasta päätöshetkellä eikä lapsen pysyvän oleskeluluvan saaminen estyisi sellaisessa tilanteessa, jossa huoltaja ja lapsi hakisivat pysyvää oleskelulupaa yhtä aikaa ja päätöksetkin käytännössä tehtäisiin yhdessä (eikä huoltajalla siten olisi ollut pysyvää oleskelulupaa lapsen sellaista hakiessa).

56 c §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella.* Pykälä olisi kokonaan uusi. Säännös olisi poikkeus muihin pysyvää oleskelua koskeviin tilanteisiin nähden, koska siinä ei erikseen edellytettäisi mitään vuosissa ilmaistua vähimmäisoleskeluaikaa, jonka aikana olisi tullut oleskella Suomessa yhtäjaksoisesti ja juuri tietynlaisella oleskeluluvalla.

Pykälän 1 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin ulkomaalaiselle, jolla olisi 56 §:n 1 momentissa tarkoitettu kehittyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito ja joka olisi suorittanut Suomessa yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettun tutkinnon, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 6 §:ssä tarkoitettun tutkinnon, ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitettun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon, Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 14 §:ssä tarkoitettun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon; tai Ahvenanmaan korkeakoulusta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2024:50) 14 §:ssä tarkoitettun ylemmän korkeakoulututkinnon.

Ehdotettu momentti koskisi *ylempiä korkeakoulututkintoja ja jatkotutkintoja sekä alemmista korkeakoulututkinnoista yliopistotutkintoja*. Tämän mukaisesti 1 ja 2 kohdissa viitattaisiin yliopistolakiin ja maanpuolustuskorkeakoulusta annettuun lakiin ilman tarkempaa määrittystä siitä, mitä tutkintoja niiden osalta tarkoitettaisiin. Molempien lakien viitatut pykälät sisältävät sekä alemmat ja ylemmät korkeakoulututkinnot että jatkotutkinnot. Koska ammattikorkeakoulututkinnoista hyväksyttäisiin vain ylemmät tutkinnot, tämä mainittaisiin erikseen niitä koskevilla momentin 3–5 kohdissa.

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alemman yliopistotasaisen tutkinnon suorittaneille perustuisi ennen kaikkea siihen, että kandidaattitutkinto on Suomessa käytännössä välitutkinto, jonka suorittamisen jälkeen ei yleensä siirrytä työmarkkinoille, vaan opiskelua jatketaan suoraan maisteritutkintoon. Tutkinnon merkitys on suorittajalleen sen vuoksi erilainen kuin vastaavalla alemmalla ammattikorkeakoulututkinnolla, jonka suorittaneiden enemmistö yleensä päätyy suoraan työmarkkinoille.

Vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen tarkasteltuna yliopistotutkinnon suorittaneet ovat Suomessa työllistyneet huonommin kuin ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet. Lisäksi AMK-tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on parantunut samanaikaisesti, kun yliopistotutkinnon suorittaneiden on junnannut paikalla. Yliopistotutkinnon suorittaneista suurempi osa myös poistuu jäämättä Suomen työmarkkinoille. Työllistymisen ja maahan jäämistä lisäävän pitovoiman parantamiseksi etsitään keinoja viranomaisten, oppilaitosten, järjestöjen ja yrityselämän yhteisin ponnistuksin. Näiden toimien vaikuttavuuden parantamiseksi ja maisteritutkinnon suorittaneiden asiantuntijoiden Suomeen jäämisen lisäämiseksi esitetäisiin, että jo kandidaattitutkinnon suorittaneille myönnettäisiin pysyvä oleskelulupa. Ratkaisu edistäisi luvan saaneiden sitoutumista Suomeen jo maisterintutkinnon suorittamisen kuluessa ja kannustaisi pysyvällä oleskeluluvalla turvatus aseman vuoksi hakeutumaan Suomen työmarkkinoille, vaikka työllistyminen täällä olisi hitaampaa ja haastavampaa kuin kilpailijamaissa. Niissä edessä olisi uusi lupaprosessi ja vuosia kestävä Suomen tarjoama epävarmempi asema tilanteessa, jossa maahanmuuttoon kohdistuva asenneilmapiiri johtaa jatkuvasti uusiin ja yhä tiukempiin keinoihin maahanmuuton rajoittamiseksi.

Maanpuolustuskorkeakoulun osalta pykälän merkitystä vähentäisi käytännössä se, että sotatieteiden kandidaatin ja sen myötä upseereiden osalta myös sotatieteiden maisterin tutkinnon opiskelijavalinnassa hakukelpoisuutena on Suomen kansalaisuus. Käytännössä säännös voisi siten soveltua ainoastaan viranomaisyhteistyön koulutusohjelmasta (SMVIR) saatuun sotatieteiden maisterin tutkintoon ja sotatieteiden tohtorin tutkintoon. Ensin mainittu liittyy siihen, että SMVIR-koulutusohjelman hakukelpoisuuden ehtona ei ole Suomen kansalaisuus, jolloin opiskelijat voivat olla ulkomaalaisia. Viimeksi mainittu liittyy siihen, että erityisistä syistä sotatieteiden tohtorin tutkintoa suorittamaan voidaan hyväksyä hakija, jolla on muussa korkeakoulussa suoritettu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Tätä ei kuitenkaan ole tarpeen kirjata erikseen lakiin, koska on selvää, ettei Suomen kansalainen voi hakea eikä tarvitse oleskelulupaa eikä toisaalta ulkomaalainen voi saada sellaista Maanpuolustuskorkeakoulun tutkintoa, jonka opiskelu edellyttää Suomen kansalaisuutta.

Momentissa vaadittaisiin sitä, että tutkinto olisi *suoritettu* Suomessa. Erona 56 a §:n 3 momentin 2 kohdan mukaiseen tilanteeseen olisi siten se, että hakijan olisi tullut opiskella suomalaisessa korkeakoulussa ja saada korkeakoulututkintonsa sieltä. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että hakija olisi asunut Suomessa opiskellen täällä esimerkiksi maisterin tutkintoa, vaikka ”vähimmäisoleskeluaika” riippuisikin käytännössä opintojen suorittamisnopeudesta eikä tulisi suoraan laista. Kyseinen kohta ei kuitenkaan estäisi pysyvän oleskeluluvan myöntämistä esimerkiksi tilanteessa, jossa hakija muutoin opiskelisi Suomessa, mutta olisi osan ajasta vaihto-opiskelijana jossain muualla tai jossa hakija esimerkiksi suorittaisi jonkin yksittäisen kurssin tai yksittäisiä kursseja etäopintojen avulla ulkomailta käsin. Viimeksi sanottu tarkoittaisi myös sitä, ettei Maahanmuuttoviraston olisi normaalitapauksessa tarkoitus tutkia esimerkiksi hakijan opintosuorituksia kurssikohtaisesti sen osalta, miten ja missä ne on suoritettu, vaan perustuu arvionsa opintojen *Suomessa suorittamisesta* pidemmän aikavälin kokonaiskuvaan.

Hakijalta olisi tässä yhteydessä syytä vaatia tietyn tasoisen tutkinnon lisäksi *kielitaidon* osoittamista, koska ulkomaalaiset opiskelijat opiskelevat tyypillisesti muulla kielellä kuin

suomeksi tai ruotsiksi ja kielen osaaminen muun muassa osoittaisi pyrkimystä sekä halua jäädä opintojen jälkeen pysyväisluontoisemmin Suomeen, sen sijaan, että tarkoitus olisi ainoastaan opiskella Suomessa. Kotimaisen kielen taitoa on lisäksi pidettävä tärkeänä kotoutumisen ja työmarkkinoiden pääsyn edellytyksenä ja osoituksena korkeasti koulutettujenkin ulkomaalaisten kohdalla.

Vaadittavan kielitaitotason osoittamisen tavat määriteltäisiin kootusti ehdotetussa 56 f §:ssä, jonka 1 momentin mukaan kehittyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa vähintään viidentoista opintopisteen arvoiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla kaksi taikka valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Lisäksi hyväksyttäisiin muun muassa peruskoulun, lukion tai ammatillisen perustutkinnon suorittaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen 1 momentissa tarkoitettulla perusteella ei sovellettaisi 56 ja 56 a §:ää. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että ulkomaalaisella olisi ollut oleskelulupa voimassa tutkinnon suorittamisen aikana.

Momenttiin kirjattaisiin näin ollen selvyuden vuoksi se, ettei hakemukseen sovellettaisi ulkomaalaislain 56 §:n mukaisia yhtäjaksoista oleskelua koskevia vaatimuksia eikä 56 a §:n mukaisia kotouttamisedellytyksiä. Momentissa kuitenkin edellytettäisiin sitä, että hakijalla olisi ollut jokin oleskelulupa hänen suorittaessaan opintoja Suomessa. Tämä liittyisi 1 momentissa säädettyyn vaatimukseen siitä, että opinnot olisi suoritettu Suomessa fyysisesti läsnä ollen. Tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa se, ettei edellä kuvatuista helpotuksista huolimatta mahdollistettaisi pysyvän oleskeluluvan saamista suoraan esimerkiksi viisumilla tai viisumivapaasti oleskellen, etäyhteyksillä ja/tai hyväksi lukemalla tapahtuneen opintojen suorittamisen jälkeen niin, että pysyvä oleskelulupa olisi käytännössä hakijan ensimmäinen oleskelulupa.

Vaatimuksena ei kuitenkaan olisi, että hakijalla olisi ollut oleskelulupa juuri opiskelun perusteella, vaan hän olisi voinut opiskella esimerkiksi perhesiteen tai pakolaisuuden perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla. Vaatimuksena ei myöskään olisi yhtäjaksoinen oleskelu tai yhtäjaksoinen oleskelulupien voimassaolo, vaan hakija olisi voinut esimerkiksi viettää kesälomat tai vaihto-opiskeluvuoden kotimaassaan tai muualla ulkomailla niin, ettei hänellä silloin ole ollut voimassa olevaa oleskelulupaa Suomeen. Opiskelun ei myöskään olisi tarvinnut tapahtua juuri jatkuvalla oleskeluluvalla. Toisin sanoen edellytyksen täyttymiseen riittäisi se, että hakijalla olisi ollut jokin oleskelulupa voimassa silloin, kun hän olisi opiskellut Suomessa vaadittavaa korkeakoulututkintoaan, riippumatta oleskeluluvan/oleskelulupien lajista, perusteesta tai voimassaolon yhtäjaksoisuudesta. Tosin tyypillinen tilanne lienee tältä osin selkeä ja yksinkertainen käytännössä, koska valtaosa hakijoista olisi todennäköisesti oleskellut Suomessa opiskelijan oleskeluluvalla, joka myönnetään tutkija- ja opiskelijalain perusteella kerralla koko tutkinnon suorittamisen ajaksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että hakijan tulisi pysyvää oleskelulupaa varten täyttää jonkin *jatkuvan oleskeluluvan edellytykset*. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että ulkomaalainen täyttäisi edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja opiskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7 tai 7 a §:n perusteella.

Näin ollen, vaikka vaatimuksena ei olisikaan tietynpituisen yhtäjaksoinen oleskelu jatkuvalla oleskeluluvalla, edellytyksenä olisi kaikkia muita pysyvän oleskeluluvan myöntämistilanteita

vastaavasti, että hakija täyttäisi jonkin jatkuvan oleskeluluvan edellytykset pysyvää oleskelulupaa hakiessaan. Pysyvää oleskelulupaa ei siis tässäkään tilanteessa myönnettäisi pelkästään hakijan aiemman toiminnan perusteella. Olisi epätarkoituksenmukaista ja ehdotettujen muutosten tavoitteiden vastaista mahdollistaa *pysyvää* oleskelu tilanteessa, jossa ulkomaalaisella ei enää olisi perustetta maassa oleskelulle tai peruste olisi ainoastaan tilapäinen, huomioiden myös se, että Suomessa tutkinnon suorittaneet saavat joka tapauksessa edullisen aseman suhteessa muihin pysyvän oleskeluluvan hakijoihin.

Perusteen olisi oltava jokin muu kuin tutkija- ja opiskelijalain 7 §:n tai 7 a §:n mukainen opiskelu. Tutkinnon suorittanut ei siten voisi saada pysyvää oleskelulupaa sillä perusteella, että olisi oikeutettu jatkuvaan oleskelulupaan uuden tutkinnon opiskelemisen perusteella. Sääntely vastaisi tältä osin nykyistä ulkomaalaislain 56 §:n 5 momenttia sillä erotuksella, että tutkija- ja opiskelijalain 10 §:n mukaiseen, työnhakua ja yritystoimintaa varten myönnettävään oleskelulupaan oikeuttava tilanne voisi olla myös pysyvän luvan myöntämiseen oikeuttavana jatkuvan luvan perusteena. Tällä haluttaisiin varmistaa se, että mahdollisimman moni ehdotetun pykälän mukaisen tutkinnon suorittanut ulkomaalainen voisi ja haluaisi jäädä maahan opintojen päättymisen jälkeen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että pysyvää oleskelulupaa ei kuitenkaan tällä perusteella myönnettäisi, jos ulkomaalainen olisi hakemuksen perusteena olevan korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen oleskellut Suomen ulkopuolella muutoin kuin lyhytaikaisesti niin, ettei hänen oleskelulupansa ole ollut silloin voimassa. Tarkoituksena olisi varmistaa se, että yhtäjaksoista oleskelua ja yhtäjaksoista oleskeluluvan voimassaoloa koskevan nimenomaisen vaatimuksen puuttumisesta huolimatta hakijan ei olisi mahdollista oleskella välillä pitkäaikaisesti muualla kuin Suomessa ja palata sitten Suomeen hakemaan suoraan pysyvää oleskelulupaa.

Viimeksi sanottua ei voitaisi pitää perusteltuna eikä tasapuolisena huomioiden se, että kaikki muut hakijat joutuvat vastaavassa tilanteessa hakemaan uutta ensimmäistä oleskelulupaa niin, että pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskeluaika alkaa alusta. Ilman tällaista rajoitusta ulkomaalaisen olisi myös mahdollista asua pitkään poissa Suomesta ja hakea sitten suoraan pysyvää oleskelulupaa, mikä olisi ilmeisellä tavalla vastoin pysyvän oleskeluluvan tarkoitusta ja ehdotettujen lakimuutosten kotouttamistavoitteita. Kyse nimittäin on sekä pysyvässä oleskeluluvassa yleisesti että käsillä olevassa uudistuksessa erityisesti siitä, että varmistetaan ulkomaalaiselle kertyvien Suomessa oleskelun ja siteiden kautta se, että pysyvän oleskeluluvan saava henkilö on kotoutunut Suomeen ja ilmaissut aikomustaan jäädä maahan pysyväisluontoisesti. Pysyvää oleskelulupaa tosin on ulkomaalaislain 60 §:n 2 momentin mukaisesti mahdollista hakea ainoastaan Suomessa eikä tähän esitetä muutosta, mutta ilman edellä kuvattua vaatimusta hakija voisi käytännössä saapua Suomeen esimerkiksi viisumilla tai viisumivapauden perusteella hakemaan suoraan pysyvää oleskelulupaa. Vaikka esimerkiksi viisumin käyttö oleskeluluvan hakemiseen voi itsessäänkin johtaa kielteiseen päätökseen (ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohta), olisi kuitenkin syytä tehdä laissa yksiselitteisesti selväksi, ettei pysyvää oleskelulupaa olisi mahdollista tässäkään tilanteessa saada pitkän ulkomailla oleskelun jälkeen.

Tarkoitus ei kuitenkaan olisi se, että pysyvän oleskeluluvan saaminen estyisi sellaisen lyhytaikaisen poistumisen (esimerkiksi lomamatka) takia, jonka tarkoituksena ei voitaisi pitää oleskelun katkaisemista Suomessa. Tilannetta olisi arvioitava kokonaisharkinnan perusteella. Huomiota olisi kiinnitettävä esimerkiksi ulkomailla oleskelun kestoon ja tarkoitukseen sekä hakijan tosiasialliseen tarkoitukseen oleskella edelleen pysyväisluontoisesti Suomessa.

Kuten kaikissa muissakin pysyvää oleskelua koskevista hakemuksista, hakijan olisi täytettävä niin sanotut oleskeluluvan yleiset edellytykset. Hänellä olisi esimerkiksi oltava kansallinen passi (ulkomaalaislain 35 §), hän ei saisi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta (36 §) ja hänellä olisi yleensä oltava riittävä toimeentulo (39 §).

56 d §. *Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälän numerointia muutettaisiin uuden jaottelun mukaiseksi. Pykälän 1 momentista poistettaisiin vaatimus siitä, että edellytysten jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle tulisi yhä olla olemassa. Tämä liittyy siihen, että pitkään oleskelleiden direktiivissä säädetään tyhjentävästi kyseisen oleskeluluvan edellytyksistä eikä sanottua vaatimusta ole tämänhetkisen tulkinnan mukaan johdettavissa direktiivistä. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jos 4 ja 5 artiklassa säädetty edellytykset täyttyvät eikä henkilö muodosta 6 artiklassa tarkoitettua uhkaa, jäsenvaltion on myönnettävä kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema.

Hakijan on siten täytynyt välittömästi ennen hakemuksen jättämistä oleskella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan jäsenvaltiossa (4 artikla), hänen toimeentulonsa täytyy olla turvattu ja hänellä täytyy olla sairausvakuutus (5 artikla) eikä hän saa olla uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle (6 artikla). Lisäksi 5 artikla mahdollistaa kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset, jollaisten lisäämistä lakiin esitetään tässä hallituksen esityksessä. Muita edellytyksiä aseman myöntämiselle ei ole mahdollista asettaa. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa. Näin ollen ei ole direktiivin valossa mahdollista vaatia, että hakija esittää vielä viiden vuoden oleskelun jälkeen tämänhetkisellem oleskelulle erityisen perusteen, jotta voi saada pitkään oleskelleen oleskeluluvan. Vaatimus on näin ollen poistettava laista.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan muutosta, jolla muotoilu ”Euroopan unionin sinisen kortin” korvattaisiin muotoilulla ”EU:n sinisen kortin”. Näin sanamuoto vastaisi paremmin muualla käytettyä. Muutos olisi puhtaasti terminologinen eikä sillä olisi tarkoitus muuttaa säännöksen soveltamista millään osin.

Pykälään lisättäisiin 5 momentti, jossa säädettäisiin vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskemiseen. Ehdotetun momentin mukaan vankeusrangaistus katkaisisi oleskeluajan yhtäjaksoisuuden. Aika voisi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu. Ehdoton vankeusrangaistus on vankeuslain (767/2005) 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan kokonaisuudessaan suoritettu, kun rikoslain (39/1889) 2 c luvun 13 §:ssä tarkoitettu koeaika on päättynyt. Viimeksi mainitussa pykälässä säädetään, että kun tuomittu päästetään ehdonalaan vapauteen, alkaa koeaika, joka on vapauttamishetkellä jäljellä olevan jäännösrangaistuksen pituinen. Koeajan pituus on kuitenkin enintään kolme vuotta. Ehdottomalla vankeusrangaistuksella ei tarkoitettaisi maksamattoman sakon sijaan määrättävää muuntorangaistusta

On syytä katsoa, että vankeusrangaistus katkaisee kotoutumisen ja osoittaa karkeaa piittaamattomuutta yhteiskunnan arvoista ja säännöistä, minkä tulisi vaikuttaa merkittävästi siihen, mikä oleskeluaika lasketaan hakijan hyväksi. Kun hakija olisi kokonaan suorittanut rangaistuksensa, hänen voitaisiin yhteiskunnan silmissä katsoa hyvittäneen tekonsa ja oleskeluajan laskenta voisi jälleen alkaa. Oleskelun olisi vankeusrangaistuksen suorittamisen jälkeen kuitenkin täytettävä myös muut sille asetetut edellytykset, joten aika ei alkaisi, jos ulkomaalaisella ei esimerkiksi olisi jatkuvaa oleskelulupaa siinä vaiheessa

Ehdotettu momentti liittyisi osin Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) asiassa [C-378/12](#) antamaan tuomioon. Kyseinen tuomio koski unionin kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen pysyvää oleskeluoikeutta, mutta tuomiossa annettu oikeusohje on sovellettavissa myös pitkään oleskelleisiin. Vastaavasti kuin pitkään oleskelleilla, myös unionin kansalaisen perheenjäsenen pysyvä oleskeluoikeus syntyy viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jälkeen. Tuomiossaan EUT totesi, että vankeusjaksoja ei voida ottaa tällaisen oleskeluajan laskennassa huomioon, ja että ne keskeyttävät oleskelun yhtäjaksoisuuden.

EUT perustelee ratkaisuaan muun muassa sillä, että oleskeluoikeuden saamisen lähtökohtana oleva kotoutuminen perustuu paitsi alueellisiin ja ajallisiin myös laadullisiin tekijöihin, jotka koskevat kotoutumisastetta vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Henkilön ja jäsenvaltion välisen kotoutumista koskevan yhteyden heikentyminen tekee siten perustelluksi pysyvän oleskeluoikeuden menettämisen silloinkin, kun kyse ei ole varsinaisesta toiseen valtioon muuttamisesta.

EUT toteaa, että ehdoton vankeusrangaistus on omiaan osoittamaan, ettei asianomainen henkilö ole kunnioittanut arvoja, jotka vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskunta on ilmaissut tämän valtion rikosoikeudessa, joten vankeusajanjaksojen ottaminen huomioon olisi ilmiselvästi vastoin päämäärää, jota direktiivillä on tavoiteltu, kun siinä on säädetty kyseisestä oleskeluoikeudesta.

Näin ollen EUT käytännössä linjaa, että vaikka vapaan liikkuvuuden direktiivin sanamuodossa vaaditaan ainoastaan tietynpituisia yhtäjaksoista laillista oleskelua, vaatimusta tulee tulkita kyseisen artiklan laadullinen tavoite (kotoutuminen) huomioiden. Tämän vuoksi ehdottoman vankeusrangaistuksen saaminen merkitsee käytännössä samaa kuin tietyn pituinen fyysinen poissaolo jäsenvaltion alueelta; viiden vuoden laskenta alkaa sen jälkeen alusta henkilön taas täyttäessä edellytykset.

Pitkään oleskelleiden direktiivissä edellytetään vapaan liikkuvuuden direktiiviä vastaavasti viiden vuoden laillista ja yhtäjaksoista oleskelua. Niin ikään vastaavasti pitkään oleskelleiden direktiivin päätavoitteena on jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen (ks. EUT:n tuomio asiassa C-579/13, kohta 46).

Näin ollen EUT:n asiassa C-378/12 tekemä linjaus perusteluineen sopii myös pitkään oleskelleisiin kolmannen maan kansalaisiin, vaikkei muodollisesti koskekaan viimeksi mainittuja. Sekä artiklojen sanamuoto että direktiivin tavoite vastaavat toisiaan. Myös pitkään oleskelleiden kohdalla vankeusrangaistus merkitsee sellaista katkosta kotoutumiseen, että siihen kuluva aika ei tule laskea mukaan oleskeluaikaan ja sen tulee katkaista oleskeluajan yhtäjaksoisuus, mikä välttämättä merkitsee sen alkamista alusta. Tätä puoltaa myös se, että nykyinen lainsäädäntö asettaa käytännössä kolmannen maan kansalaiset parempaan asemaan kuin EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä.

Edellä nykytilan arvioinnissa todetaan, että pitkään oleskelleiden direktiivin 6 artiklasta seuraa vaatimus suorittaa aina kokonaisharkinta silloin, kun pitkään oleskelleen asema ja oleskelulupa evätään *yleisestä järjestyksestä tai turvallisuudesta johtuvista syistä*. Ehdotettua 56 d §:n 5 momenttia ei kuitenkaan voi tältäkin osin pitää EU-oikeuden vastaisena. Kyse ei momentissa olisi yleiseen järjestykseen liittyvästä arviosta, vaan siitä, miten ehdoton vankeus vaikuttaa vaadittavan oleskeluajan kertymiseen erityisesti huomioiden sen taustalla oleva tavoite ja lähtökohta henkilön kotoutumisesta. Tämän kaltaisen erottelun EUT on käytännössä tehnyt myös vapaan liikkuvuuden direktiivin kohdalla huomioiden se, että myös kyseisessä direktiivissä on säännökset siitä, miten yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät syyt voivat vaikuttaa oleskeluoikeuteen sekä siitä, mitä kyseistä seikkaa arvioitaessa on otettava

huomioon. Näitä säännöksiä EUT ei sanotussa tapauksessa sovelleta, vaan yksiselitteisesti katsoo vankeustuomio liittyvän myös kotoutumiseen ja sitä kautta oleskeluajan kertymiseen.

EUT samana päivänä antanut toisenkin samaan aihepiiriin liittyvän ratkaisun vapaan liikkuvuuden direktiivistä ([C-400/12](#)). Ratkaisussaan se tuo esiin tarpeen tehdä kokonaisharkintaa liittyen ehdottoman vankeuden vaikutukseen. Kyse ei ole kuitenkaan vankeuden vaikutuksesta pysyvän oleskeluoikeuden muodostumiseen, vaan sen vaikutuksesta karkottamiseen liittyvään suojasäännökseen. Kyseisessä artiklassa (28 artiklan 3 kohta) nostetaan karkottamiskynnystä sellaisen unionin kansalaisen kohdalla, joka on oleskellut jäsenvaltiossa karkottamispäätöstä edeltävät kymmenen vuotta. Artikla ja EUT:n ratkaisu koskevat siten tilannetta, joka tietyistä yhtymäkohdista huolimatta eroaa sekä oikeudellisesti että käytännössä merkittävästi sen harkinnasta, saako tietty henkilö oikeuden pysyvään oleskeluun tietyn pituisen laillisen oleskelun jälkeen. Viimeksi sanotun kaltaiseen tilanteeseen liittyvässä ratkaisussaan (C-378/12) EUT yksiselitteisesti ratkaisee ja perustelee asian niin, etteivät sanamuodot velvoita kokonaisharkinnan tekemiseen tai edes mahdollista sellaisen tekemistä. Ei ole syytä olettaa, että EUT olisi kahdessa samana päivänä antamassaan, samasta aihepiiristä koskevassa ratkaisussaan tehnyt tällaisen eron muuten kuin tietoisesti ja tarkoituksella.

56 e §. *Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys.* Pykälä olisi kokonaan uusi. Siinä säädettäisiin kielitaitoedellytyksestä, joka hakijan olisi täytettävä, jotta voisi saada pitkään oleskelleen oleskeluluvan 5 vuoden oleskelun jälkeen. Pykälässä säädettäisiin lisäksi tilanteista, joissa edellytyksestä voitaisiin poiketa.

Pykälän 1 momentissa olisi hakijan suomen tai ruotsin kielen taitoon liittyvä edellytys. Hakijalta vaadittaisiin 56 f §:n 3 momentissa tarkoitettua *hyvää* suullista ja kirjallista suomen tai ruotsin kielen taitoa. Vaadittavan kielitaitotason osoittamisen tavat määriteltäisiin kootusti ehdotetussa 56 f §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla neljä tai valtionhallinnon kielitutkinnon hyvällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Lisäksi hyväksyttäisiin muun muassa peruskoulun, lukion tai ammatillisen perustutkinnon suorittaminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, ettei alaikäiseltä vaadittaisi kielitaitoa pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksenä. Ehdotetun momentin mukaan alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnettäisiin riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. Poikkeusta sovellettaisiin, jos hakija olisi alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa olisi tullut vireille.

Poikkeus vastaisi siten ehdotetun 56 b §:n mukaista, alaikäisiä koskevaa poikkeusta kielitaidon osalta. Se koskisi kaikkia alle 18-vuotiaita ja tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei heidän tarvitsisi oleskeluluvan saadakseen esittää mitään selvitystä kielitaidostaan tai siitä poikkeamisesta. Ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena, että alaikäisen olisi pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakiessaan osoitettava kielitaitonsa huomioiden sekin, etteivät 56 f §:ssä ehdotetut kielitaidon osoittamistavat edes käytännössä mahdollistaisi sitä ennen kuin lapsi olisi suorittanut peruskoulun. Tämä merkitsi esimerkiksi Suomessa syntyneelle lapselle erittäin pitkää odotusaikaa, mitä ei myöskään voitaisi pitää asianmukaisena pitkään oleskelleiden direktiivi ja sen kotouttamistavoite huomioiden.

Pitkään oleskelleiden direktiivi ei alaikäisiä koskevaa poikkeusta välttämättä edellyttäisi, mutta lasten tilanne ja sen erot aikuisten tilanteeseen olisi joka tapauksessa huomioitava, jottei lapsia

estettäisi saamasta pitkään oleskelleiden oleskelulupaa eikä vaarannettaisi heidän kohdallaan direktiivin kotouttamistavoitteiden toteutumista. Kategorista poikkeusta voitaisiin pitää myös tältä kannalta yksinkertaisempaan ja pysyviin oleskelulupiin ehdotettavan poikkeuksen kanssa johdonmukaisempaan tapaan varmistaa tämä.

Momentissa olisi myös säännös siitä, ettei pykälän soveltumisen kannalta keskeisin seikka eli hakijan alaikäiseksi määrittely riippuisi ratkaisuhetken, vaan hakemushetken tilanteesta. Ehdotetun momentin mukaan pykälää sovellettaisiin pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille. Tämä vastaisi ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä siitä, miten hakija tulkitaan alaikäiseksi hänen hakiessaan oleskelulupaa perhesiteellä. Päinvastainen sääntely voisi johtaa kohtuuttomiin ja epätasapuolisiin tilanteisiin erityisesti, kun huomioidaan se, ettei pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyaika ole etukäteen varmuudella tiedossa eikä sitä koskien ole laissa enimmäiskäsittelyaikaa. Hakijoiden kannalta käsittely ja ratkaisun sisältö ovat huomattavasti ennakoitavampia ja tasapuolisempia, jos määräävä hetki on hakemuksen vireilletulon päivä, joka ei käsittelyn aikana muutu.

Alaikäisen pitkään oleskelleen oleskelulupaa ei kuitenkaan sidottaisi pysyvää oleskelulupaa vastaavasti huoltajan pysyvään tai pitkään oleskelleen oleskelulupaan, koska direktiivi ei mahdollista sellaista vaatimusta. Direktiivistä johtuvat vaatimukset ja oikeudet ovat hakijakohtaisia, mikä koskee yhtäläisesti myös lapsia. Kyse olisi siten alaikäisellekin ainoastaan oman oleskeluajan kerryttämistä ja muiden häntä koskevien edellytysten täyttämisestä, mikä tarkoittaa sitä, että oleskelulupa myönnetään edellytykset täyttävälle alaikäiselle silloinkin, hänen huoltajallaan ei olisi sellaista tai kansallista pysyvää oleskelulupaa. Kuten aiemminkin todetaan, pitkään oleskelleen oleskeluluvan myöntäminen edellyttää aina turvattua toimeentuloa, minkä osalta lapsen oleskelulupa olisi käytännössä riippuvainen perheen tilanteesta, koska lapsen kohdalla toimeentulon lähde on lähes aina hänen perheensä.

Pykälän 3 momentissa olisi tapauskohtainen poikkeus edellisen momentin mukaiseen kielitaitovaatimukseen. Ehdotetun momentin mukaan edellä 1 momentissa säädetystä edellytyksestä voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle olisi poikkeuksellisen painava syy huomioon ottaen ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai muut vastaavat yksilölliset olosuhteet.

Pykälässä mainittaisiin EUT:n edellä mainitussa (ks. tarkemmin edellä 2.4.3) tuomiossaan esiin tuomat, hakijaan ja hänen tilanteeseensa liittyvät esimerkit huomioitavista olosuhteista eli hänen ikänsä, luku- ja kirjoitustaidottomuutensa sekä alhaisen koulutustasonsa. Momentissa olisi kyse EU-oikeuden ja ennen kaikkea Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön huomioimisesta sen varmistamiseksi, ettei Suomen lainsäädäntö tiettyjen hakijoiden kohdalla estäisi direktiivin tavoitteen eli kotouttamisen toteutumista. Kyseisen käytännön valossa jäsenvaltioiden olisi paitsi huomioitava vaatimuksen yleinen suhteellisuus myös mahdollistettava hakijoiden henkilökohtaisen tilanteen huomioiminen. Momentin tarkoituksena olisi siten sen varmistaminen, ettei Suomen asettama kielitaitovaatimus estäisi direktiivin kotouttamistarkoituksen toteutumista sellaisen yksittäisen hakijan kohdalla, joka ei vaatimusta poikkeuksellisesti ja perustellusti pystyisi täyttämään.

Luettelo poikkeamisperusteista ei olisi tyhjentävä, vaan huomioon olisi otettava myös muut vastaavat yksilölliset olosuhteet ja niiden yhteisvaikutus. Kyse ei kuitenkaan olisi hakijan muuhun elämäntilanteeseen liittyvästi kokonaisharkinnasta, joten esimerkiksi hakijan perhetilanne ei itsenäisesti vaikuttaisi asiaan. Toisin sanoen esimerkiksi se, että hakijan muulla perheellä olisi pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa, ei oikeuttaisi poikkeamiseen, jos kielen oppimiselle ei osoitettaisi edellä kuvatun kaltaista henkilökohtaista estettä.

Vaadittava kielitaito olisi myös pitkään oleskelleen oleskeluluvan kohdalla vahva pääsääntö ja siitä poikkeamista olisi vastaavasti tulkittava suppeasti, minkä vuoksi vaadittaisiin *poikkeuksellisen painavia syitä* poikkeamiseen. Esimerkiksi pelkkä lukutaidottomuus Suomeen muutettaessa ei olisi poikkeamisperuste, vaan hakijan olisi esitettävä selvitystä siitä, miksi se pitkälläkin aikavälillä estäisi kielen riittävän oppimisen. Lukutaidottomuudesta olisi vastaavasti kuin kansalaisuusasioissa nyt esitettävä hakijaa opettaneen opettajan antama todistus. Taloudelliset syyt eivät lähtökohtaisesti olisi peruste poiketa edellytyksestä yksittäistapauksessa.

Hakijan olisi muissakin tilanteissa esitettävä luotettavaa selvitystä siitä, miksei hän itsestään riippumattomista, edellä kuvatun kaltaisista syistä voi pitkällä aikavälillä oppia riittävän hyvin suomea tai ruotsia. Kyse olisi kuitenkin perusteiden osalta avoimemmasta harkinnasta kuin ehdotetun 56 a §:n 2 momentin mukaisessa poikkeuksessa, joten myös riittävä selvitys voisi olla vaihtelevampaa kuin kyseisen momentin perusteluissa mainittu lääkärintodistus.

Pitkään oleskelleen oleskeluluvalla ei asetettaisi nimenomaisia työhistoriaan ja aiempaan etuuksiin turvautumattomuuteen liittyviä edellytyksiä. Kuten edellä jaksossa 2.4.3 käy ilmi, pitkään oleskelleita koskeva direktiivi ja siihen liittyvä EUT:n oikeuskäytäntö ei mahdollista tällaisten säädösten ottamista kansalliseen lakiin. Pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakevan on kuitenkin edelleen aina täytettävä 39 §:ssä tarkoitettu toimeentuloedellytys ilman poikkeuksia, mikä merkittävästi vähentänee kyseisen seikan vaikutusta.

56 f §. *Kielitaidon osoittaminen*. Pykälä olisi kokonaan uusi. Siinä säädettäisiin kootusti siitä, mitä pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevissa pykälissä tarkoitettaisiin tietyn tasoisella suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla ja miten sen voisi osoittaa käytännössä. Pykälän tarkoituksena olisi säätää kielitaidosta pysyvän oleskelun edellytyksenä sillä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ettei kielitaidon selvittäminen ja arviointi missään tilanteessa jäisi viranomaisen yksittäistapauksellisen harkinnan varaan. Vastaavasti tämä tarkoittaisi sitä, että hakijat voisivat etukäteen varmuudella tietää, täyttävätkö he edellytyksen.

Ehdotetussa pykälässä ja esityksessä ylipäänsä käytetyt kielitaitoon liittyvät käsitteet, niiden tarkemmat määritelmät sekä kielitaidon osoittamistavat ovat osin erilaisia kuin vastaavat seikat muussa kielitaitoa koskevassa lainsäädännössä ja asetuksissa. Tämä on tarkoituksellista, koska ehdotettu lakimuutos on suunniteltu nimenomaan vastaamaan pysyvään oleskeluun liittyviin muutostarpeisiin. Sen vuoksi muutosta ei ehdoteta toteutettavaksi esimerkiksi viittauksina olemassa oleviin säännöksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotettuja säännöksiä ei sovellettaisi muissa tilanteissa kuin pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevissa hakemuksissa eikä niiden tulisi myöskään vaikuttaa siihen, miten kielitaitoon liittyviä säännöksiä muissa tilanteissa sovelletaan.

Kaikissa tilanteissa yhtenä vaihtoehtona ja useissa tilanteissa lähtökohtana olisi kielitaidon osoittaminen yleisellä kielitutkinnolla (ks. tarkemmin jakso 2.9.2). Tämä on perusteltua, koska yleinen kielitutkinto on lakisääteinen, luotettava, tasalaatuinen sekä yhteismitallinen ja suoraan kytkettävissä edellä mainittuun eurooppalaiseen kielitaidon viitekehykseen (EVK)³⁸. Kaikissa muissa tilanteissa paitsi erityisen hyvän kielitaidon kohdalla kielitaito olisi mahdollistaa osoittaa myös tietyillä muilla tavoilla, kuten peruskoulun, lukion tai ammattitutkinnon suorittamisella.

³⁸ https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/kielten_taitotasosteikko.pdf

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin *kehittyvä* kielitaito, joka olisi pysyvän oleskeluluvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä Suomessa suoritettua korkeakoulututkinnon perusteella ehdotetussa 56 c §:ssä. Ehdotetun momentin mukaan kehittyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa vähintään viidentoista opintopisteen arvoiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla kaksi taikka valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Vaadittava taitotaso vastaisi kielitaidon eurooppalaisessa viitekehyksessä tasoa A2. Taitotasossa on kyse siitä, että henkilö hallitsee välittömän sosiaalisen kanssakäymisen perustarpeet ja lyhyen kerronnan. Yleisten kielitutkintojen taitotasomääritelmän³⁹ mukaan taitotason saavuttanut henkilö ”ymmärtää selkeää ja yksinkertaistettua puhetta, joka käsittelee jokapäiväisiä ja tuttuja asioita. Ymmärtää helposti lyhyitä, yksinkertaisia tekstejä ja saa selville pääasiat jokapäiväisen elämän aihepiirejä käsittelevistä teksteistä. Selviää rutiininomaisissa yksinkertaista tiedonvaihtoa vaativissa puhetilanteissa, vaikka ääntäminen tai kielen hallinta voi olla vielä puutteellista. Pystyy kirjoittamaan suppeita, yksinkertaisia tekstejä jokapäiväisistä asioista, mutta teksti voi olla hajanaista”. Vaatimustaso olisi muita tilanteita alempi, koska kyseessä on hakijaryhmä, jota on uudistuksessa tarkoitus sitouttaa Suomeen ja kannustaa jäämään maahan opintojen jälkeen.

Puheena oleva taitotaso koskisi Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneita ulkomaalaisia. Tällaisessa tilanteessa olisi perusteltua ja luontevaa mahdollistaa yleisen kielitutkinnon lisäksi korkeakoulussa hyväksytysti suoritettujen suomen tai ruotsin kielen opintojen käyttäminen kielitaidon osoituksena, ja samalla kannustaa ulkomaalaisia opiskelijoita oppimaan kyseisiä kieliä jo opintojensa aikana. Jos opiskelija olisi hyväksytysti suorittanut korkeakoulussa 15 opintopisteen edestä suomen tai ruotsin kielen opintoja, voitaisiin perustellusti katsoa, että hänen kielitaitonsa vastaisi vähintään edellä mainittua tasoa A2.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin *tydyttävä* kielitaito, joka olisi pysyvän oleskeluluvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä kuuden vuoden oleskelun jälkeen 56 a §:n 1 momentissa. Ehdotetun momentin mukaan tyydyttävällä suomen tai ruotsin kielen suullisella ja kirjallisella taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Vaadittava taitotaso vastaisi kielitaidon eurooppalaisessa viitekehyksessä tasoa B1. Taitotasossa on kyse siitä, että henkilö selviytyy arkielämässä. Yleisten kielitutkintojen taitotasomääritelmän mukaan taitotason saavuttanut henkilö ”ymmärtää pidempää yhtäjaksoista puhetta ja keskeisen ajatuksen monista televisio- ja radio-ohjelmista, jos aihepiiri on tuttu ja puhetempo normaali. Ymmärtää tavallisia jokapäiväisen elämän tekstejä, mutta vaativammat tekstit, joiden aihepiiri on vieras, saattavat tuottaa vaikeuksia. Selviää tavallisimmissa käytännön puhetilanteissa ja pystyy kirjoittamaan yksinkertaista, yhtenäistä tekstiä tavallisista aiheista, vaikkakin kieliopilliset ja sanastolliset puutteet toisinaan vaikeuttavat ymmärtämistä.”

Edellä kuvattua, käytännössä toimivaa keskitason kielitaitoa voidaan pitää yhtäältä riittävän vaativana mittaamaan ja osoittamaan tavoiteltua kotoutumista, mutta toisaalta sillä tavoin tosielämässä mahdollisena saavuttaa, ettei sen voida olettaa muodostuvan kohtuuttomaksi esteeksi pysyvän oleskeluoikeuden saamiselle. Tätä ajatusta tukee myös se, että vastaava kielitaito on määritelty kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:n 3 momentissa normaalin

³⁹ https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/169733_taitotasokuvaukset_cefr.pdf

kotoutumiskoulutuksen kielelliseksi tavoitteeksi. Ehdotetun 56 a §:n 2 momentin mukaan kielitaitovaatimuksesta voitaisiin lisäksi poiketa, jos hakija ei pystyisi täyttämään edellytystä terveydentilansa tai vammansa vuoksi.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin kielitestillä todennettu *hyvä* kielitaito, joka olisi yhtenä pitkään oleskelleen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ehdotetussa 56 e §:n 1 momentissa. Ehdotetun momentin mukaan hyvällä suomen tai ruotsin kielen suullisella ja kirjallisella taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla neljä tai valtionhallinnon kielitutkinnon hyvällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Vaadittava taitotaso vastaisi eurooppalaisessa viitekehyksessä tasoa B2. Taitotasossa on kyse siitä, että henkilö selviytyy säännöllisessä kanssakäymisessä syntyperäisten kanssa. Yleisten kielitutkintojen taitotasokuvauksen mukaan taitotason saavuttanut henkilö ”ymmärtää normaalitempoista puhetta yleisistä aihepiireistä, mutta joitakin yksityiskohtia saattaa jäädä ymmärtämättä. Nopea puhekieli ja murteellisuudet tuottavat kuitenkin vaikeuksia. Ymmärtää vaivatta yleisiä aihepiirejä käsitteleviä tekstejä, joskin muutamat tekstin välittämät sävyerot voivat jäädä epäselviksi. Selviää melko hyvin erilaisissa sekä virallisissa että epävirallisissa puhetilanteissa. Pystyy kirjoittamaan sekä yksityisiä että puolivirallisia tekstejä ja esittämään ajatuksiaan yhtenäisinä kokonaisuuksina.”

Edellä mainitun taitotason vaatimista voidaan pitää tässä yhteydessä perusteltuna ensinnäkin, koska pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien tulee muodostaa johdonmukaisesti kannustava kokonaisuus, jossa vähemmän aikaa oleskelleen ja pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan nopeammin saavan hakijan tulisi osoittaa muilla tavoilla parempaa kotoutumista kuin pidempään oleskelleen. Näin ollen, kun pitkään oleskelleen oleskeluluvan voi saada 5 vuoden oleskelun jälkeen, olisi perusteltua vaatia parempaa kielitaitoa kuin pysyvässä oleskeluluvassa, jonka voi saada vasta kuuden vuoden oleskelun jälkeen.

Keskeistä pitkään oleskelleen oleskeluluvan kohdalla on lisäksi hakijoilta vaadittavan kielitaidon ja sen osoittamiseksi vaadittavien toimenpiteiden arviointi pitkään oleskelleiden direktiivin valossa. Kuten edellä jaksossa 2.4.3 tuodaan esiin, direktiivin 5 artiklan 2 kohta mahdollistaa kielitaitokokeen kaltaisten kotoutumiseen liittyvien vaatimusten asettamisen pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykseksi. Toisaalta jäsenvaltion olisi huolehdittava siitä, ettei vaatimus ole muodollisesta tai käytännössä niin tiukka, että se vaarantaa direktiivin kotouttamistavoitteen. Tällöin täytyy tarkastella erityisesti kokeen läpäisyyden vaadittavaa tietojen tasoa, valmistautumisessa tarvittavan materiaalin saatavuutta ja kirjoittautumismaksun määrää.

Edellä kuvataan yleisen kielitutkinnon 4-tason kielitaitotasoa. Tasoa voidaan pitää verrattain vaativana ja myös vertailussa muihin EU-valtioihin se näyttäytyy jossain määrin korkeana. Toisaalta kysymys olisi edelleen keskitasolle (B) asettuvasta käytännön kielitaidosta, jonka saavuttamista ei yleisesti ottaen voida pitää kohtuuttoman vaikeana, jos vähintään viisi vuotta Suomessa asunut ulkomaalainen olisi sitä aktiivisesti tavoitellut. Ehdotetun 56 e §:n poikkeussäännöksissä taas huomioitaisiin alaikäiset sekä sellaiset hakijat, joiden yksilölliset olosuhteet ja/tai ominaisuudet vaikuttaisivat heidän mahdollisuuksiinsa läpäistä kielitutkinto vaadittavalla tasolla. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että kielitaito olisi mahdollistaa osoittaa esimerkiksi peruskoulun, ammatillisen koulutuksen tai lukion suorittamalla sekä se, ettei vaatimus käytännössä tarkoittaisi kaikkien yleisen kielitutkinnon osakokeiden läpäisyä vaaditulla tasolla (ks. 6 momentti perusteluineen), vaatimustasoa itsessään ei voida pitää niin korkeana, että se vaarantaisi direktiivin tavoitteiden toteutumisen. Materiaalin ja vastaavan saatavuus taas ei muodostaisi itsessään estettä vaatimuksen täyttämiseksi, koska kuten edellä

todetaan, yleiset kielitutkinnot ovat riippumattomia tavasta, jolla kielitaito on hankittu ja niillä mitataan yleiskielen osaamista käytännön tilanteissa. Viimeksi sanottu myös osaltaan korostaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti maahanmuuttajan vastuuta omasta kotoutumisestaan. Vuonna 2024 keskitason yleinen kielitutkinto maksaa sen suorittajalle 176 euroa, minkä ei myöskään voitaisi katsoa vaarantavan direktiivin tavoitteita ja hakijoiden mahdollisuuksia saada pitkään oleskelleen oleskelulupa. Kokonaisuutena vaatimusta käytännön yksityiskohtineen voidaan pitää direktiivin kotouttamistavoitteen mukaisena ja sitä toteuttavana.

Pykälän 4 momentissa lueteltaisiin ne tilanteet, joissa hakijalta ei edellä kuvatuilla tasoilla vaadittaisi yleisen tai valtionhallinnon kielitutkinnon suorittamista, vaan se olisi mahdollista korvata muunlaisella suorituksella. Ehdotetun momentin mukaan ulkomaalainen voisi osoittaa 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitetun kielitaidon myös suorittamalla perusopetuksen oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä, lukion oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä, suomen- tai ruotsinkielisen ylioppilastutkinnon, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun suomen tai ruotsin kielellä suoritettun ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon tai suomalaisessa yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettuun korkeakoulututkintoon sisältyvät julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa vaadittavaan kielitaitoon johtavat suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäytteen suomen tai ruotsin kielellä.

Kyse olisi näin ollen tilanteista, joissa hakija olisi Suomessa käynyt peruskoulun, suorittanut toisen asteen tutkinnon tai opiskellut korkeakoulussa sillä tavoin, ettei *kehittyvän, tyydyttävän* tai *hyvän* kielitaidon osoittamiseksi olisi tarpeen eikä tarkoituksenmukaista vaatia erillisen kielitutkinnon suorittamista.

Sinänsä ei voida varmuudella tietää, että kaikki hakijat, jotka vetoaisivat kyseisiin suorituksiin, olisivat kielitaidossa vähintään eurooppalaisen viitekehyksen tasolla B2. Tarkoituksena olisikin sellaisen kategorisen oletuksen tekemisen sijaan vapauttaa kielitutkinnon tekemisen vaatimuksesta sellaiset hakijat, jotka ovat vaaditun Suomessa oleskelun lisäksi käyneet koulua tai opiskelleet Suomessa, käyttäneet opinnoissaan suomea tai ruotsia ja/tai saaneet kielitaidostaan nimenomaisen merkinnän todistukseensa. Tällaisten hakijoiden kohdalla vaatimus erillisestä kielitutkinnosta ei olisi yleisellä tasolla perusteltu eikä sitä voitaisi yleisesti ottaen pitää tarkoituksenmukaisena resurssien käyttönä yksilön eikä yhteiskunnan näkökulmasta.

Pykälän 5 momentissa määriteltäisiin kielitestillä todennettu *erityisen hyvä* kielitaito, joka olisi yhtenä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä neljän vuoden oleskelun jälkeen 56 a §:n 3 momentin 3 kohdassa. Erityisen hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla viisi tai valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisella suullisella ja kirjallisella taidolla.

Vaadittava taitotaso vastaisi eurooppalaisessa viitekehyksessä tasoa C1. Taitotasossa on kyse siitä, että henkilö selviytyy monissa vaativissa kielenkäyttötilanteissa. Yleisten kielitutkintojen taitotasokuvauksen mukaan taitotason saavuttanut henkilö ”ymmärtää kaikenlaista normaalitempoista puhetta, vaikka joskus ymmärtäminen voi vaatia ponnistelua, jos aihepiiri tai asian käsittely on vierasta. Ymmärtää rakenteellisesti ja kielellisesti monimutkaisia tekstejä ja oman aikamme kirjallisuutta. Puhuu ja kirjoittaa selkeästi ja sujuvasti erilaisista aiheista,

mutta harvinaisten sanojen ja monimutkaisten lauserakenteiden käyttö saattaa kuitenkin tuottaa vaikeuksia.”

Momentissa kyse olisi tilanteesta, jossa tavallista parempi kielitaito olisi osana perustetta saada pysyvä oleskelulupa jo neljän vuoden oleskelun jälkeen. Kyse olisi hallitusohjelman tavoitteen mukaan tilanteesta, jossa hakijalla olisi erityisen hyvä kielitaito. Tällaisessa tilanteessa on perusteltua, että vaadittava kielitaito olisi korkealla tasolla verrattuna muihin perusteisiin. Lisäksi olisi perusteltua, että kielitaidon voisi osoittaa ainoastaan nimenomaisen kielitutkinnon suorittamalla. Vaatimuksen korkea taso tai vaatimus nimenomaisen tutkinnon suorittamisesta ei johtaisi kohtuuttomiin tilanteisiin, koska hakijan olisi mahdollista saada pitkään oleskelleen oleskelulupa viiden tai pysyvä oleskelulupa kuuden vuoden oleskelun jälkeen alemmalla kielitaidolla.

Pykälän 6 momentissa selvennettäisiin sitä, mitä aiemmissa ehdotetuissa momenteissa tarkoitettaisiin yleisen kielitutkinnon suorittamisella tietyllä taitotasolla. Momentin mukaan yleisen kielitutkinnon suorittamisella tietyllä taitotasolla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut tutkinnon osakokeista vähintään kaksi kyseisellä taitotasolla niin, että suoritus osoittaa sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Tämä voitaisiin osoittaa jollain seuraavista yhdistelmistä: kirjoittaminen ja puhuminen, kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen tai puhuminen ja tekstin ymmärtäminen.

Tarkoitus olisi varmistaa hakijan sekä suullinen että kirjallinen kielitaito, joita molempia tarvitaan esimerkiksi työelämässä ja yleisemmin yhteiskunnassa toimimiseen. Toisaalta ei ole syytä katsoa, että tietyn tasoisen suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittaminen välttämättä edellyttäisi kaikkien näiden osakokeiden suorittamista vaaditulla tasolla, vaan riittävää olisi se, että hakija voisi osoittaa yhden mainituista yhdistelmistä, joista kaikki sisältäisivät sekä kirjallisen että suullisen taidon. Jos hakija esimerkiksi olisi saanut kirjoittamisen ja puheen ymmärtämisen osakokeista arvosanan 3, olisi syytä katsoa, että hänellä on riittävä suullinen ja kirjallinen taito riippumatta muiden osakokeiden tuloksista. Tällä myös voitaisiin edistää keskenään erilaisissa tilanteissa ja erilaisia käytännön tarpeita varten kieltä käyttäneiden ja oppineiden sekä esimerkiksi erilaisen koulunkäyntitaustan omaavien hakijoiden mahdollisuuksia osoittaa kielitaitoaan. Lisäksi voitaneen olettaa, että vaadittavan taitotason saavuttaminen tietyssä taidossa edistää myös muiden taitojen tulevaa kehitystä, vaikkeivat ne kaikki oleskelulupaa hakiessa olisi vielä määritellyllä tasolla.

56 g §. *Päätöksen perusteena oleva tieto tietyissä tapauksissa.* Ehdotetun pykälän mukaan jos ulkomaalainen vetoaisi pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskevassa hakemuksessaan tässä luvussa tarkoitettuun kielitaitoon, hänellä olisi oltava kyseinen kielitaito silloin, kun hakemus tulisi vireille. Jos ulkomaalainen vetoaisi 56 a §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen tutkinnon tunnustamisesta, opiskeluoikeuden myöntämisestä tai yliopiston palvelukseen ottamisesta, päätöksen tai työ sopimuksen olisi oltava tehty silloin, kun hakemus tulisi vireille. Jos ulkomaalainen vetoaisi 56 c §:n 1 momentissa tarkoitettua tutkinnon suorittamiseen, tutkinnon olisi oltava suoritettu silloin, kun hakemus tulisi vireille. Edellä tarkoitettua tietoa olisi tällöin käytävä ilmi joko hakemukseen liitetyistä selvityksistä tai sellaisesta toisen viranomaisen tietovarannosta, jonka sisältämiin tietoihin Maahanmuuttovirastolla on pääsy. Jos tieto kuitenkin olisi Maahanmuuttoviraston käytettävissä sen ratkaistessa asiaa, oleskelulupaa ei evättäisi pelkästään sen vuoksi, että tieto olisi puuttunut hakemusta jätettäessä.

Säännös on muotoiltu niin, että se mahdollistaisi ja huomioisi erilaiset tavat, joilla viranomainen voi nykypäivänä tai tulevaisuudessa hankkia selvitystä. Olennaista olisi se, että tieto olisi Maahanmuuttoviraston käytössä, ei se, millä tavalla se on saatu. Virasto järjestää hakemustensa

käsittelyn tarkoituksenmukaiseksi huomioiden muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja ohjeistaa hakijoita sen mukaisesti. Laki on syytä säätää niin, että se ei estä tähän liittyvää kehitystä.

Säännöksen tarkoituksena olisi yhtäältä tehdä selväksi se, että hakijan olisi ennen pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakemista muodostettava vaadittava peruste ja tehtävä vaaditut toimenpiteet sen osoittamiseksi Maahanmuuttovirastolle. Hakijan olisi esimerkiksi suoritettava yleinen kielitutkinto tai hankittava tutkinnolleen tunnustus sekä odotettava tietoa siitä, että tämä on onnistunut vaaditulla tavalla ja vasta sitten haettava pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa. Tämä tekisi hakemusten käsittelystä sujuvaa sekä ennakoitavaa ja estäisi sen, että hakija jättäisi turhaan maksullisen hakemuksen tilanteessa, jossa oleskelulupaa ei voitaisi myöntää. Kun hakijalla olisi varma tieto perusteen olemassaolosta, hänellä olisi myös mahdollisuus esittää siitä selvitystä tai vaihtoehtoisesti Maahanmuuttovirastolla mahdollisuus saada kyseinen tieto viranomaisrekisteristä. Tämä mahdollistaisi oleskeluluvan myöntämisen ilman lisäselvityspyyntöjä tilanteessa, jossa muutkin edellytykset täyttyisivät.

Toisaalta pykälään ehdotetaan lisättäväksi virke, jonka tarkoituksena olisi estää sellaiset kohtuuttomat ja turhaa työtä aiheuttavat tilanteet, joissa Maahanmuuttoviraston olisi tehtävä kielteinen päätös yksin sen vuoksi, ettei tieto ollut sen käytössä hakemushetkellä, vaikka ratkaisuhetkellä olisikin. Näin ollen, jos hakemus esimerkiksi otettaisiin virastossa tarkasteluun neljä viikkoa sen jättämisen jälkeen ja merkintä asianmukaisesta kielitutkinnon suorittamisesta olisi viikko ennen tarkasteluhetkeä tehty Maahanmuuttoviraston käytössä olevaan rekisteriin, oleskelulupaa ei yksin sen vuoksi evättäisi.

Hakemuksen käsittelyyn soveltuisivat tässäkin tilanteessa muun muassa ulkomaalaislain yleiset menettelysäännökset. Näin ollen, jos Maahanmuuttovirastolta puuttuisi hakemuksen tullessa käsittelyyn säännöksessä tarkoitettu tieto, virasto ei voisi suoraan tehdä kielteistä päätöstä, vaan varaisi ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaisesti hakijalle mahdollisuuden täydentää hakemustaan määräajassa. Jos hakija ei kykenisi vaaditulla tavalla ja vaaditussa ajassa täydentämään hakemustaan, oleskelulupa voitaisiin häneltä evätä. Olennaista olisi tältä osin se, ettei viraston tarvitsisi esimerkiksi odottaa sitä, että hakija mahdollisesti suorittaisi kielitutkinnon tai saisi sitä koskevan merkinnän taikka todistuksen. Kyse olisi käytännössä yleensä sen varmistamisesta, ettei oleskelulupaa evättäisi sellaisen tiedon perusteella, joka olisi todellisuudessa olemassa, muttei esimerkiksi hakijan puutteellisten liitteiden tai virheellisen taikka viivästyneen rekisterimerkinnän vuoksi olisi ollut viraston käytössä.

Käytännössä säännöksellä tavoiteltaisiin siten kokonaisuutena tilannetta, jossa vahvana lähtökohtana olisi vaadittavan tiedon saatavilla olo Maahanmuuttovirastolle jo hakemuksen jättämisvaiheessa, se, ettei tiedon mahdollinen puuttuminen monimutkaistaisi ja/tai viivästyttäisi hakemuksen käsittelyä sekä toisaalta se, ettei oleskelulupia silti evättäisi pelkästään sen seikan vuoksi, että tieto hakemusvaiheessa puuttuisi, jos se ratkaisuhetkellä olisi saatavilla suoraan tai selvityspyynnön kautta. Maahanmuuttovirasto voisi viestinnässään korostaa sitä, hakemuksen käsittely on nopeinta ja sujuvinta silloin, kun kaikki tarvittavat tiedot ovat heti sen käytössä, koska myös myönteiseen päätökseen johtavat lisäselvityspyynnot hidastavat sitä.

57 §. *Pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen esteet.* Pykälän 3 momentista poistettaisiin ehdotonta vankeusrangaistusta koskevat säännökset, koska uuden 56 §:n 6 momentin myötä ne kävisivät tarpeettomiksi. Kun vankeusrangaistus aina aloittaisi oleskeluajan laskemisen alusta, ei erillisiä määräaikoja enää tarvittaisi. Uusi sääntely olisi kaikissa tilanteissa aiempaa tiukempi, koska se tarkoittaisi aina vähintään neljän vuoden odotusaikaa rangaistuksen suorittamisesta lukien.

Toisin sanoen hakija ei voisi sen katkeamisen vuoksi saada oleskeluaikaa täyteen niin, että vankeusrangaistuksen kokonaan suorittamisesta olisi kulunut alle neljä vuotta.

Pykälä kuitenkin edelleen vaikuttaisi käytännössä tilanteissa, joissa kyse olisi rikosepäilyistä, sakkotuomioista tai ehdollisesta vankeudesta. Lisäksi se edelleen mahdollistaisi harkinnanvaraisen pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan epäämisen myös esimerkiksi tilanteessa, jossa vankeusrangaistuksesta olisi jo kulunut pidempi aika, mutta jossa teon laatu ja vakavuus edelleen puoltaisivat oleskeluluvan epäämistä 57 §:n 2 momentin mukaisesti.

Momenttiin lisättäisiin uusi virke, joka koskisi ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutusta uuden 56 c §:n mukaisissa hakemuksissa eli niiden hakijoiden kohdalla, jotka ovat suorittaneet Suomessa pykälän mukaisen korkeakoulututkinnon. Koska kyseisessä pykälässä ei olisi erillistä vaatimusta oleskeluajasta, vankeusrangaistus ei voisi vaikuttaa niin, että sen laskenta alkaisi alusta. Ei kuitenkaan olisi perusteltua eikä tasapuolista, että vankeusrangaistus ei saisi tässä hakijaryhmässä vastaavaa vaikutusta kuin muissa tilanteissa. Näin ollen säädettäisiin niin, että pysyvän oleskeluluvan voisi saada neljän vuoden kuluttua siitä, kun ehdoton vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu.

81 a §. *Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla.* Ehdotetaan, että muutetaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa oleva pykäläviittaus vastaamaan uutta pykälänumerointia.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 8.1.2026. Ennen lain voimaantuloa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) on Maahanmuuttovirastossa tehtävä ne muutokset, joita lain soveltaminen edellyttää. Myös Opetushallitus on kertonut, että lakimuutos vaatisi siltä erinäisiä kehittämisasioita ja ehdottanut, että laki tulisi voimaan aikaisintaan 1.9.2026, ja mikäli mahdollista, vasta 1.1.2027. Ehdotetun muutoksen seuraukset eivät kuitenkaan samalla tavalla kohdistuisi välittömästi ja juuri voimaantulopäivästä alkaen Opetushallitukseen. On syytä olettaa, että vaikutukset näkyisivät viimeksi mainitussa pikemmin vähitellen ja todennäköisesti myös osin jo ennen voimaantuloa ihmisten valmistautuessa muutokseen. Näin ollen ei ole syytä katsoa, etteikö laki voisi tulla voimaan jo 8.1.2026.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös. Lain voimaan tullessa vireillä oleviin pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin sovellettaisiin ulkomaalaislain 56 §, 56 a §:ä ja 57 §:ä sellaisina kuin ne olivat voimassa ennen lakimuutosta.

Pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevat hakemukset ovat maksullisia ja niiden käsittelyajat vaihtelevat. Käsittelymaksua ei osaksikaan palauteta, jos päätös on kielteinen. Esityksessä ehdotetaan uusia ja uudentyypisiä edellytyksiä kyseisille oleskeluluville ja lisäksi vaadittavaa oleskeluaikaa ehdotetaan normaalitapauksessa pidennettäväksi kahdella vuodella. Hakija on esimerkiksi voinut jättää hakemuksen heti neljän vuoden oleskelun jälkeen tilanteessa, jossa hän ei täytä uusia edellytyksiä pysyvän oleskeluluvan saamiselle neljän vuoden oleskelun jälkeen ja/tai tilanteessa, jossa hänellä ei ylipäänsä ole riittävää työhistoriaa tai kielitaitoa (koska sellaisia ei ole aiemmin edellytetty). Ei voida olettaa eikä edellyttää, että hakijat olisivat toiminnassaan huomioineet mahdollisen tulevan lakimuutoksen vaikutukset.

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta ehdotettu lakimuutos ilman siirtymäsäännöstä merkitsisi muun muassa sitä, että se joutuisi hankkimaan vireillä olevia hakemuksia varten runsaasti sellaisia selvityksiä, joita se ei ole ennen lakimuutoksen voimaantuloa voinut ohjeistaa hakijoita liittämään hakemukseensa ja/tai hankkimaan viranomaisrekistereistä. Hakijan kannalta voisi tällöin esimerkiksi syntyä tilanne, jossa hänellä kyllä olisi tyydyttävä kielitaito, mutta ei yleistä

kielitutkintoa suoritettuna sen osoitukseksi. Tämä vähintäänkin viivästyttäisi hakemuksen käsittelyä merkittävästi.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta seurataan sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Seurantaa toteutetaan muun muassa Maahanmuuttovirastolta saatavan ja muun palautteen perusteella.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esityksessä laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2025) 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 on hyväksynyt lakiehdotuksen 11.4.2025, mutta tasavallan presidentti ei ole vielä vahvistanut lakia. Kyseisessä laissa viitataan ulkomaalaislain 56 a §:ään, jonka numerointia ehdotetaan tässä muutettavaksi. Eduskunnan tulee sovittaa kyseiset lait yhteen.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Yleistä

Ehdotetulla sääntelyllä on kytkentöjä tiettyihin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Keskeisiä ovat ainakin yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ja liikkumisvapautta koskeva 9 §. Lisäksi esityksen suhdetta perustuslain 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus) 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan) on syytä lyhyesti käsitellä, vaikka kytkentä niihin ei ole yhtä vahva ja välitön.

Ehdotetulla sääntelyllä on myös vaikutusta lasten asemaan pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoina ja/tai osana perhettä, jossa vanhempi tai vanhemmat hakevat tällaista oleskelulupaa. Näin ollen asiaa tulee arvioida myös lapsen edun kannalta.

Kuten edelläkin todetaan, keskeinen tekijä esityksen perusoikeusvaikutusten kannalta on se, että ehdotetuissa lakimuutoksissa säädettäisiin pelkästään oikeudesta pysyvään oleskeluun. Se ei suoraan vaikuttaisi ulkomaalaisen oikeuteen tulla ja/tai jäädä Suomeen esimerkiksi viettämään perhe-elämää taikka siihen, voiko ulkomaalainen joutua poistumaan maasta niin, että on arvioitava palautuskiellon vaikutus.

11.2 Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua

toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp).

Edellä sanottu huomioiden ehdotettu sääntely ei miltään osin ole perustuslain ulkomaalaisia koskevan liikkumisvapaussäännöksen vastainen. Ehdotetut muutokset koskisivat pelkästään pysyvään oleskeluun liittyviä edellytyksiä. Näin ollen kyse ei olisi siitä, voisiko ulkomaalainen ylipäänsä oleskella sekä liikkua Suomessa ja Schengen-alueella tai palata sinne ulkomailla oltuaan. Tämä ei tarkoita, että ehdotetut säännökset olisivat merkityksettömiä liikkumisvapauden kannalta, mutta kuitenkin sitä, että sääntelyn vaikutukset eivät olisi niin merkittäviä ja välittömiä kuin esimerkiksi tilanteissa, joissa varsinaisesti päätetään oikeudesta tulla maahan tai jatkaa oleskelua maassa. Joka tapauksessa pysyvän oleskelun edellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti niin, etteivät säännökset olisi miltään osin syrjiviä. Menettelyä ja muutoksenhakua koskisivat nykytilaa vastaavasti samat ulkomaalaislain ja hallinnon yleislakien säännökset kuin muutakin oleskeluluvan hakemista.

11.3 Yhdenvertaisuus

11.3.1 Yleistä

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993, s. 42–43).

Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 7, PeVL 53/2016 vp). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 32/2022 vp, PeVL 75/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 70/2022 vp, PeVL 102/2022 vp, s. 3).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen

syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Kuten edeltäkin käy ilmi, ulkomaalaisella ei ole perus- tai ihmisoikeuksista johtuvaa yleistä oikeutta oleskella Suomessa, vaikka monet perus- ja ihmisoikeudet rajoittavatkin tilanteesta riippuen viranomaisen harkintavaltaa ja/tai antavat ulkomaalaiselle menettelyllistä suojaa. Oleskelulupia koskeva järjestelmä perustuu tämän lähtökohdan mukaisesti siihen, että oikeus saapua, oleskella ja/tai jatkaa oleskelua Suomessa myönnetään tietyllä perusteella, jos ulkomaalainen täyttää kyseiseen perusteeseen liittyvät edellytykset ja kykenee osoittamaan tämän viranomaiselle antamallaan selvityksellä. Perusteet voivat liittyä esimerkiksi perhe-elämän suojaan, pakolaisoikeuteen tai suomalaisen yhteiskunnan taloudellisiin tai muihin etuihin. Näin ollen kyse on lähtökohtaisestikin järjestelmästä, jossa lainsäätäjä tietyillä hyväksyttävillä perusteilla määrittelee ne ulkomaalaiset, joilla on oikeus oleskella maassa.

11.3.2 Yhdenvertaisuuden arviointi pysyvän oleskeluluvan kannalta

Ehdotetussa järjestelmässä keskenään erilaiseen asemaan asetettaisiin ensinnäkin ulkomaalaiset, jotka ylipäänsä täyttävät jonkin pysyvän oleskeluluvan edellytykset ja toisaalta sellaiset, jotka eivät täytä. Viimeksi sanottuja olisivat esimerkiksi henkilöt, jotka eivät olisi oppineet riittävästi suomen tai ruotsin kieltä taikka päässeet riittävästi mukaan työelämään, mutta eivät täyttäisi poikkeamiseen liittyviä vaatimuksia. Ulkomaalaisen henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja/tai henkilökohtaisiin olosuhteisiin voi liittyä seikkoja, jotka tekevät näiden edellytysten täyttämistä pidemmälläkin aikavälilläkin tavanomaista vaikeampaa. Tällaiset ulkomaalaiset joutuisivat käytännössä tekemään uusia jatkolupahakemuksia, joihin liittyy muun muassa käsittelymaksu sekä riski siitä, ettei oleskelulupaa uusita, jos edellytykset eivät enää täyty. Ehdotus ei kuitenkaan ole perustuslain 6 §:n vastainen alla esitetyillä syillä.

Ehdotetut muutokset pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin liittyvät kokonaisuutena siihen, että edellytyksistä tehdään kotoutumiseen kannustavat ja vastaavasti sellaiset, että oikeuden pysyvään oleskeluun saa lähtökohtaisesti vain osoittamalla kotoutumista. Tämän lisäksi huomioitaisiin tietyt erityisryhmät, joiden kohdalla keskeistä on kotoutumisen lisäksi Suomen veto- ja pitovoiman ylläpito ja kasvattaminen (luonnollisesti osana kokonaisuutta, johon liittyy paljon muitakin keinoja). Ehdotetuilla lakimuutoksilla on siten kaikilla hyväksyttävä, yhteiskunnallisiin tarpeisiin liittyvä perusteena eikä mikään niistä siten ole mielivaltainen.

Viime sijassa kyse olisi vastaanottavan valtion kielen osaamisesta sekä sen työmarkkinoille pääsystä eli aivan keskeisistä kotoutumisen välineistä ja sen osoittamisen tavoista. Näin ollen niiden vaatimisen pysyvän oleskeluluvan ehtoina voidaan katsoa perustuvan hyväksyttäviin ja painaviin syihin. Kyse ei olisi kielletyistä erotteluperusteista, kun huomioidaan vielä lapsia, eläkeläisiä ja lääketieteellisiä syitä koskevat poikkeukset. Viimeksi mainittujen vuoksi vaatimukset koskisivat täysimääräisesti vain sellaisia aikuisia ja työikäisiä ulkomaalaisia, joiden terveydentila ei estäisi pitkällä tähtäimellä vaatimusten täyttämistä. Lisäksi työhistoriaan laskettaisiin kaikissa tilanteissa mukaan tilapäinen poissaolo töistä sairauden tai

vanhempainvapaan takia. Esimerkiksi kehitysvamma ei siten estäisi pysyvän oleskeluluvan saamista eikä sairaus tai raskaus keskeyttäisi työhistorian kertymistä.

Erottelu perustuisi selkeisiin ja objektiivisesti todettaviin seikkoihin, joiden täyttymiseen ulkomaalaisilla olisi omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa. Omia vaikutusmahdollisuuksia lisäisi se, että julkisin varoin rahoitettua kotoutumiskoulutusta kohdistetaan sekä lainsäädännön että yksittäistapauksellisten tarveharkinnan perusteella sitä eniten tarvitseviin. Kyseisten opintojen kielitaitotavoite on B1 eli sama kuin ehdotettu edellytys pysyvälle oleskeluluvalla kuuden vuoden jälkeen. Lisäksi pelkästään se, että hakija ei heti kuuden vuoden jälkeen tai jonain muuna tietyssä ajankohtana täyttäisi edellytyksiä, ei muodostaisi estettä pysyvän oleskeluluvan saamiselle myöhemmin, kun huomioidaan se edellä mainittu seikka, ettei pysyvän oleskeluluvan epääminen tarkoita velvollisuutta poistua maasta.

Toiseksi erilaiseen asemaan asetettaisiin yhtäältä hakijat, jotka voisivat saada pysyvän oleskeluluvan neljän vuoden jälkeen ja toisaalta ne, jotka saisivat kyllä pysyvän oleskeluluvan, mutta vasta kuuden vuoden jälkeen. Muita nopeammin eli neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi ensinnäkin saada näyttämällä Suomessa tunnustetun ylemmän korkeakoulututkinnon yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvän kielitaidon yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa (40 000 euron vuositulojen osalta ks. seuraava kappale). Tässäkään erottelu ei siten perustuisi kielletylle syrjintäperusteelle ja sen tarkoituksena on hyväksyttävien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen. Sääntelyn tavoitteena on osaltaan vastata osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen parantamalla Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa kyseisten ulkomaalaisten silmissä. Lisäksi tavoitellaan sitä, että mahdollisuus pysyvän oleskeluluvan nopeampaan saamiseen voisi osaltaan kannustaa esimerkiksi omaan aktiivisuuteen suomen tai ruotsin opiskelussa sekä työntekoon. Erottelu perustuisi tässäkin selkeisiin ja objektiivisesti todettaviin seikkoihin, joiden täyttymiseen ulkomaalaisilla olisi omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa.

Erityisesti on syytä tarkastella yhdenvertaisuuden näkökulmasta kahta seikkaa esityksessä. Ensimmäinen näistä liittyy mahdollisuuteen saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden oleskelun perusteella ja ilman kielitaitoa 40 000 euron vuositulojen perusteella. Sinänsä vuositulot liittyvät selkeästi esityksen tavoitteeseen kotoutumiseen kannustamisesta ja sen varmistamisesta silloin, kun ne perustuvat hakijan ansiotyön tai yrittämisen tuottamiin tuloihin. Tällöin ei ole kyse hakijan varallisuudesta, vaan tuloista, ja niistäkin siitä näkökulmasta, että tuloja käytetään työn kautta kotoutumisen mittarina. Lisäksi on kuitenkin huomioitava se, että ehdotuksen mukaan tuloihin hyväksyttäisiin myös sellaiset pääomatulot, jotka eivät välttämättä perustuisi työntekoon, vaan voisivat johtua hakijan varallisuudesta. Näin ollen, vaikka varallisuus ei välittömästi olisi luvan perusteena, on selvää, että se voisi välillisesti mahdollistaa sellaiset pääomatulot, jotka vaikuttaisivat tai jopa sellaisenaan oikeuttaisivat luvan saamiseen. Tältä osin siten vähintään lähestytään kiellettyä syrjintäperusteita, vaikka seikkaa lieventääkin se, että kyse on aina hakijan veronalaisista tuloista eikä varallisuudesta sinänsä. Tältäkin osin sääntelyllä kuitenkin voidaan katsoa olevan painava ja hyväksyttävä peruste. Säännöksen tarkoituksena olisi kokonaisuutena parantaa pitovoimaa sellaisten ulkomaalaisten kohdalla, jotka riittävän suureksi arvioitujen omien tulojen avulla osoittaisivat hyvää veronmaksukykyä sekä kykyä yhteiskunnan tuista riippumattomaan taloudelliseen itsenäisyyteen. Tätä voidaan kotoutumisen ohella pitää painavana näkökohtana tilanteessa, jossa Suomen huoltosuhde huononee ja on entistään tärkeämpää, että maahanmuutto osaltaan korjaa tilannetta tai ei ainakaan vaikeuta sitä.

Toinen yhdenvertaisuuden kannalta erityisesti punnittava seikka on se, että pysyvän oleskeluluvan voisi ehdotuksen mukaan saada ilman tiettyä oleskeluaikaa suorittamalla Suomessa jatkotutkinnon, ylemmän korkeakoulututkinnon tai yliopistossa alemman

korkeakoulututkinnon. Lisäksi kyseisillä ulkomaalaisilla olisi muita kielitaitovaatimuksen piiriin kuuluvia hakijoita alempi kielitaitovaatimus. On luultavaa, että suuressa osassa tapauksia tällaisen korkeakoulututkinnon suorittanut voisi saada oleskelulupansa käytännössä lyhyemmän oleskelun jälkeen kuin muut hakijat, vaikka tämä riippuisikin jokaisen hakijan kohdalla opintojen ja kielitaidon hankkimisen käytännössä viemästä ajasta. Joka tapauksessa erottelu ei perustuisi kielletylle syrjintäperusteelle ja se liittyisi hyväksyttävään tavoitteeseen eli tarpeeseen saada Suomessa korkeakoulutetut ja lisäksi suomea tai ruotsia oppineet ulkomaalaiset jäämään Suomeen ja Suomen työmarkkinoille hyödyttämään maan taloutta. Erottelu perustuisi niin ikään selkeisiin ja objektiivisesti todettaviin seikkoihin, joiden täyttymiseen ulkomaalaisilla olisi ainakin periaatteessa omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa.

Erityisesti on vielä arvioitava yhdenvertaisuuden näkökulmasta sitä seikkaa, että kohdeltaisiin eri tavalla alemman korkeakoulututkinnon suorittaneita riippuen siitä, onko tutkinto suoritettu yliopistossa vai ammattikorkeakoulussa. Kyseiset tutkinnot ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia esimerkiksi lakisääteisten kelpoisuusvaatimuksien ja alemmaa tutkintoa mahdollisesti seuraavien opintojen kohdalla. Tällekin erottelulle kuitenkin on hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alemman yliopistotasaisen tutkinnon suorittaneille liittyisi tarpeeseen sitouttaa kyseiset ulkomaalaiset Suomeen jo opintojen välivaiheessa, jotta he yhtäältä suorittaisivat myös ylemmän korkeakoulututkinnon Suomessa ja toisaalta jäisivät sen jälkeen Suomeen töihin hyödyttämään maan taloutta. Vastaavaa tarvetta ei samassa määrin liity henkilöihin, jotka ovat suorittaneet ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa.

Lisäksi on arvioitava yhdenvertaisuuden kannalta se, että yli 65-vuotiaat hakijat olisi vapautettu kielitaitovaatimuksesta kuuden vuoden jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut ikään perustuvan sääntelyn, erityisesti silloin kun se perustuu tarkkaan ikärajaan, olevan perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin halunnut korostaa, että ikärajojen asettaminen sinänsä ei ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän syyn on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, perusoikeusuudistuksenkin esitöissä korostetun, että perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon normatiivisen näkökulman, ensinnäkin erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetut päämäärät. Valiokunta on tyypillisesti tukeutunut tutkimus- ja tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (PeVL 44/2010 vp). Esimerkiksi etuuksien tai eläkkeiden määräytymistä eri tavoin eri-ikäisille henkilöille perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (esim. PeVL 60/2002, PeVL 46/2002 vp ja 60/2002 vp). Ikärajat tulee kuitenkin perustella (PeVL 60/2002 vp).

Kielitaitoedellytykseen liittyvän ikärajan osalta voidaan ensinnäkin huomioda se, että kyse on edellä kuvattuihin verrattuna erilaisesta seikasta siinä mielessä, että sen tavoitteena ei ole kotoutumiseen kannustaminen tai pitovoiman kasvattaminen, vaan päinvastoin sen varmistaminen, että iäkkäämmät hakijat eivät jäisi ilman pysyvää oleskelulupaa, jos kielitaidon hankkiminen ei heille onnistuisi. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi on tehty ratkaisu, jonka mukaan yksittäistapauksellisen harkinnan sijaan ehdotetaan tietyn ikärajan asettamista, kuitenkin heijastellen sitä, millaisia vaikeuksia erityisesti iäkkäämpinä Suomeen saapuneiden

kielitaidon hankkimiseen voisi liittyä. Käytössä olevan tiedon perusteella ei ole mahdollista todeta, että juuri tietty ikä olisi ainoa perusteltavissa oleva raja, mutta 65 vuoden ikää voidaan kokonaisuutena pitää perusteltuna ja se olisi myös yhdenmukainen kansalaisuuslaissa olevan vastaavantyyppisen ikärajan kanssa.

11.3.3 Yhdenvertaisuuden arviointi pitkään oleskelleen oleskeluluvan kannalta

Pitkään oleskelleiden oleskeluluvan osalta kansallisen lainsäätäjän mahdollisuudet vaikuttaa edellytyksiin ovat huomattavasti rajoitetummat direktiivillä säädettyjen tyhjentyvien edellytysten takia. Kansallisesta pysyvän oleskeluluvasta on kuitenkin säädettävä niin, ettei pitkään oleskelleiden oleskeluluvasta ja kansallisesta oleskeluluvasta muodostuva pysyvän oleskelun kokonaisuus ole perusteettomasti epäyhdenvertainen tai syrjivä.

Kuten edellä käy ilmi, pitkään oleskelleen oleskeluluvan voisi esityksen mukaan saada ilman tietynpituista työhistoriaa, mutta vain jos kielitaito olisi *hyvä*. Kuuden vuoden jälkeen myönnettävää pysyvää oleskelulupaa korkeampi kielitaitovaatimus olisi perusteltu kokonaisuuden johdonmukaisuuden kannalta. Työhistoriavaatimuksen puuttumisen vaikutusta vähentäisi merkittävästi se, että kuten tälläkin hetkellä, kaikilla pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakijoilla tulisi jatkossakin olla turvattu toimeentulo riippumatta oleskelun perusteesta tai yksilöllisestä tilanteesta. Lisäksi ulkomaalainen, jolla olisi ainoastaan *tyydyttävä* kielitaito, ei voisi hakea pitkään oleskelleen oleskelulupaa.

Pitkään oleskelleen oleskeluluvan kielitaitovaatimukseen liittyisi jossain määrin erilainen ja avoimemmin muotoiltu poikkeus, joka mahdollistaisi kielitaitovaatimuksesta poikkeamisen muissakin tilanteissa kuin terveydentilaan liittyvissä. Tämä johtuisi unionin oikeudesta seuraavista vaatimuksista, mutta tarkoittaisi pysyvän oleskelun kokonaisuuden kannalta sitä, että jossain tilanteissa esimerkiksi eläkeläisen voisi olla helpompi saada pitkään oleskelleen oleskelulupa.

11.4 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentaminen voisi tietyissä tilanteissa tarkoittaa sitä, että aiemmin pysyvään tai pitkään oleskelleen oleskelulupaan oikeutettu ulkomaalainen ei saisi rajoittamatonta työnteko-oikeutta, joka tällaiseen oleskelulupaan aina liittyy. Perustuslain 18 §:stä ei kuitenkaan ole johdettavissa oikeutta, jonka perusteella Suomessa olevalla ulkomaalaisella olisi oltava vapaus tehdä haluamaansa työtä. Ulkomaalaisten oikeutta työhön voidaan rajoittaa lailla, ja ulkomaalaisen tulee täyttää laissa vaaditut edellytykset, jotta hän voi käyttää kyseistä oikeuttaan Suomessa työskentelyyn.

11.5 Lapsen etu

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan (Lapsen oikeudet) 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsen etu on sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kyse on aina kokonaisharkinnasta. Lapsen yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat (CRC/GC/C/14, kohta 21). Mikäli oikeudet ovat ristiriidassa keskenään, tulee suurempi painoarvo antaa lapsen edun toteutumiselle. Lisäksi on huomattava, että yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan tässä punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Vahvana lähtökohtana on pidettävä sitä, että lapsen etu toteutuu silloin, kun lapsi saa oleskella yhdessä huoltajansa tai huoltajiensa kanssa. Tältä näkökannalta esitys toteuttaa hyvin lapsen etua, kun lähtökohtana on se, että lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan silloin, kun hänen huoltajallaan olisi sellainen. Ei ole syytä katsoa, että lapsen etu yleisesti ottaen edellyttäisi pysyvän oleskelun sallimista tilanteessa, jossa lapsen huoltajalla ei ole sellaista oikeutta. Selkeästi lapsen etua toteuttavana seikkana voidaan pitää sitä, että lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan riippumatta oman oleskelunsa pituudesta tai yhtäjaksoisuudesta. Ehdotettujen poikkeusten vuoksi lapsi ei jäisi ilman pysyvää oleskelulupaa tilanteessa, jossa hänellä ei olisi huoltajaa tai joissa huoltajalle olisi mahdoton saada pysyvää oleskelulupaa. Lisäksi lapsi voisi hakea pitkään oleskelleen oleskelulupaa riippumatta huoltajan oleskeluluvasta.

Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Säännös koskee myös pysyviä ja pitkään oleskelleen oleskelulupia koskevia päätöksiä ja korostaa näin ollen kussakin tapauksessa sitä, että lapsen etu arvioitava yksilöllisesti ja otettava huomioon aina lapsen tai lapsiperheen hakemuksia käsiteltäessä.

Lapsen oikeus muun muassa koulunkäyntiin tai sosiaali- ja terveystalouteen ei riipu pysyvistä tai pitkään oleskelleen oleskeluluvasta, joten kyseisten oleskelulupien edellytysten tiukentaminen ei vaaranna lapsen mahdollisuutta niihin.

11.6 Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 26 ja 27/2016) on Suomessa voimassa lakina.

Sopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tätä varten sopimuspuolet sitoutuvat muun muassa toteuttamaan asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. Sopimuspuolten on myös varmistettava, että vammaisia henkilöitä kohdellaan vammaisyleissopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti, muun muassa tekemällä kohtuullisia mukautuksia. Kohtuullinen mukauttaminen tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai

kohtuutonta rasitetta, ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Lisäksi sopimuksen 18 artiklan b kohdassa otetaan nimenomaan kantaa maahanmuuttomenettelyyn, jollaisiin myös pysyvä oleskelulupa on luettava. Kohdan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus liikkumisvapauteen, asuinpaikan valinnan vapauteen ja kansalaisuuteen, muun muassa varmistamalla, että vammaisilta henkilöiltä ei riistetä vammaisuuden perusteella mahdollisuutta saada, pitää hallussaan ja käyttää kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja tai muita henkilöllisyysasiakirjoja tai hyödyntää asianmukaisia prosesseja, kuten maahanmuuttomenettelyä, joita voidaan tarvita helpottamaan liikkumisvapauden käyttämistä.

Tässä esityksessä ehdotetaan pysyvän oleskeluvan saamiselle työhistoria- ja kielitaitoedellytykset sekä pitkään oleskelleen luvalla kielitaitoedellytys, joiden osalta on ilmeistä, että henkilön vammaisuus voisi ilman poikkeussäännöksiä merkittävästi vaikeuttaa niiden täyttämistä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin vammaisten henkilöiden huomioimista siten, että edellytyksissä voitaisiin poiketa vammaisuuden perusteella, jos se estäisi kyseisten edellytysten täyttämisen. Pitkään oleskelleen oleskeluluvan kielitaitoedellytystä koskeva yleisempi poikkeus niin ikään selkeästi kattaisi myös henkilön vammaisuuteen liittyvät tilanteet. Lisäksi vammaistuki ei kuuluisi niihin etuuksiin, joiden saaminen yli kolmen kuukauden ajan estäisi työhistorian täyttymisen. Näin ollen se, että vammaisen henkilö saisi tällaista tukea johtuen vammasta, joka ei kuitenkaan estäisi työntekoa, ei estäisi työhistorian täyttämistä.

Kuurot henkilöt huomioitaisiin vielä erikseen niin, että tyydyttävä kielitaito olisi mahdollista osoittaa myös viittomakielen taidolla.

Esityksessä on edellä sanottu huomioiden nimenomaiset huomioitu se, että henkilön vammaisuus voisi vaikeuttaa uusien kotoutumisedellytysten täyttämistä ja poikkeussäännösten kautta varmistettu se, ettei vammaisuus yksin estäisi jatkossakaan pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 56 ja 56 a §, 57 §:n 3 momentti ja 81 a §:n 1 momentin 1 kohta,
sellaisina kuin ne ovat, 56 § laeissa 380/2006, 332/2016 ja 1088/2022, 56 a § laeissa 668/2013 ja 225/2024, 57 §:n 3 momentti laissa 668/2013 ja 81 a §:n 1 momentin 1 kohta laissa 216/2023, sekä
lisätään lakiin uusi 56 b – 56 g § seuraavasti:

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti tässä laissa säädetyn määräajan ja täyttää laissa säädetyt kotoutumisedellytykset. Pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Perhesiteen perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täytä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassaoleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassaoleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella, määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaa ja alkaa alusta. Aika voi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

Pysyvän oleskeluluvan kotoutumisedellytykset

Pysyvä oleskelulupa myönnetään kuuden vuoden määräajan jälkeen, jos ulkomaalaisella on 56 f §:n 2 momentissa tarkoitettu tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Iältään 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään kuuden vuoden määräajan jälkeen riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan.

Yhdestä tai useammasta 1 momentissa tarkoitettua edellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estää edellytyksen täyttämisen.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän vuoden määräajan jälkeen, jos:

1) ulkomaalaisella on ollut ennen hakemuksen vireilletuloa viimeksi päättyneessä verotuksessa yhteensä vähintään 40 000 euron suuruiset tulot;

2) ulkomaalainen on suorittanut ulkomailla tutkinnon, joka on suomalaisen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tunnustettu antamaan kelpoisuus tai oikeus työskennellä 56 c §:n 1 momentissa tarkoitettua ylempää korkeakoulututkintoa tai jatkotutkintoa edellyttävässä tehtävässä tai jonka perusteella suomalainen yliopisto on myöntänyt opiskeluoikeuden jatko-opintoihin tai palkannut ulkomaalaisen opetus- tai tutkimustehtäviin ja hänellä on kahden vuoden työhistoria; tai

3) ulkomaalaisella on kielitestillä todennettu 56 f §:n 5 momentissa tarkoitettu erityisen hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito ja kolmen vuoden työhistoria.

Ulkomaalaiselle on kertynyt tässä pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän on välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa 1 tai 3 momentissa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että on kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä. Jos ulkomaalainen on ylittänyt alimman vanhuuseläkeiän, 1 momentissa tarkoitettua tilanteessa on riittävää, että työhistoria on kertynyt välittömästi ennen vanhuuseläkkeen alkamista.

Tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi rinnastetaan 4 momentin mukaisessa laskennassa työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen. Työntekoon tai elinkeinonharjoittamiseen rinnastetaan myös ulkomaalaisen apurahakausi, jos ulkomaalainen työskentelee Suomesta myönnetyn apurahan turvin Suomessa.

Edellä 3 momentin 1 kohdassa mainittua määrää tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:n 1 momentissa tarkoitettulla palkkakertoimella. Määrä on vuoden 2026 tasossa. Määrää tarkistettaessa se pyöristetään lähimpään euroon. Tulojen on vastattava sen vuoden tarkistettua määrää, jota päätöksen perusteena oleva viimeisin verotus koskee.

Edellä 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tulot lasketaan siten, että tuloverolain (1535/1992) 30 §:ssä tarkoitettuun puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärään lisätään verovuonna vähennetty elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappio, mainitun lain 33 a – 33 c §:n nojalla verovapaa osinkotulo, 33 d §:ssä tarkoitettu muu verovapaa tulo sekä 33 e–33 g §:n nojalla verovapaa ylijäämä ja muu varojenjakoa. Lisäksi puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä vähennetään siihen sisältyvät tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 6 §:n 5 momentissa tarkoitettut suoritukset lukuun ottamatta verotuksessa eläkkeiksi tai pääomatuloiksi katsottavia suorituksia.

56 b §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle

Alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos hänen huoltajalleen on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, joka on edelleen voimassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa tarkoitettuja esteitä. Pysyvä oleskelulupa myönnetään vastaavasti myös, jos huoltaja on Suomen kansalainen.

Jos alle 18-vuotiaalla ulkomaalaisella ei ole Suomessa huoltajaa, pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän vuoden määräajan jälkeen. Sama koskee tilannetta, jossa alle 18-vuotiaan ulkomaalaisen huoltajalle on 47 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla myönnetty 10 luvussa tarkoitettu oleskelukortti unionin kansalaisen perheenjäsenenä ja huoltaja on säilyttänyt 161 d tai 161 e §:n perusteella oleskeluoikeutensa henkilökohtaisten perusteidensa nojalla.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään 1 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 tai 56 a §:ssä tarkoitettut edellytykset. Pysyvä oleskelulupa myönnetään 2 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 a §:ssä tarkoitettut edellytykset.

Tätä pykälää sovelletaan pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille.

56 c §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, jolla on 56 f §:n 1 momentissa tarkoitettu kehittyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito ja joka on suorittanut Suomessa:

- 1) yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitetun tutkinnon;
- 2) Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 6 §:ssä tarkoitetun tutkinnon;
- 3) ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon;
- 4) Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 14 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon; tai
- 5) Ahvenanmaan korkeakoulusta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2024:50) 14 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen 1 momentissa tarkoitettulla perusteella ei sovelleta 56 ja 56 a §:ää. Edellytyksenä kuitenkin on, että ulkomaalaisella on ollut oleskelulupa voimassa tutkinnon suorittamisen aikana.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että ulkomaalainen täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7 tai 7 a §:n perusteella.

Pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakemuksen perusteena olevan korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen oleskellut Suomen ulkopuolella muutoin kuin lyhytaikaisesti niin, ettei hänen oleskelulupansa ole ollut silloin voimassa.

56 d §

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä.

Alle kuuden kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kymmenen kuukautta. Oleskelua voidaan erityisistä syistä pitää yhtäjaksoisena edellä mainittuja ajanjaksoja pidemmistä poissaolojaksoista huolimatta, joita ei kuitenkaan oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa. Jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan hakija on EU:n sinisen kortin haltija, alle kahdentoista kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Euroopan unionin ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kahdeksantoista kuukautta.

Viiden vuoden määräaika lasketaan ensimmäisen jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä tai maahantulopäivästä, jos kolmannen maan kansalaisella on ollut jatkuva oleskelulupa maahan tullessaan. Pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan osalta määräaika lasketaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä. Sellaisen EU:n sinisen kortin haltijan osalta, joka on käyttänyt erityisosaajadirektiivin 21 artiklassa tarkoitettua pitkäaikaista liikkuvuutta, viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua laskettaessa otetaan huomioon myös laillinen oleskelu jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa EU:n sinisen kortin haltijana sekä lisäksi korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten myönnetyn kansallisen oleskeluluvan ja tutkijan luvan haltijana sekä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Opiskelijan luvan haltijana laillisesta oleskelusta otetaan huomioon puolet. Lisäksi EU:n sinisen kortin haltijan osalta edellytetään, että hän välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä humanitaarista suojelua saavalle.

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaa ja alkaa alusta. Aika voi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

56 e §

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisella on 56 f §:n 3 momentissa tarkoitettu hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito.

Alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. Poikkeusta sovelletaan, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille.

Edellä 1 momentissa säädetystä edellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle on poikkeuksellisen painava syy ottaen huomioon ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai muut vastaavat yksilölliset olosuhteet.

56 f §

Kielitaidon osoittaminen

Kehittyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa vähintään viidentoista opintopisteen arvoiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla kaksi taikka valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla neljä tai valtionhallinnon kielitutkinnon hyvällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Ulkomaalainen voi osoittaa 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitetun kielitaidon myös suorittamalla:

- 1) perusopetuksen oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 2) lukion oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 3) suomen- tai ruotsinkielisen ylioppilastutkinnon, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä;
- 4) ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun suomen tai ruotsin kielellä suoritettun ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon;
- 5) suomalaisessa yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettuun korkeakoulututkintoon sisältyvät julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa vaadittavaan kielitaitoon johtavat suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäytteen suomen tai ruotsin kielellä.

Kielitestillä todennetulla erityisen hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla viisi tai valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisella suullisella ja kirjallisella taidolla.

Yleisen kielitutkinnon suorittamisella tietyllä taitotasolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut tutkinnon osakokeista vähintään kaksi kyseisellä taitotasolla niin, että suoritus osoittaa sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Tämä voidaan osoittaa jollain seuraavista yhdistelmistä:

- 1) kirjoittaminen ja puhuminen;
- 2) kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen; tai
- 3) puhuminen ja tekstin ymmärtäminen.

56 g §

Päätöksen perusteena oleva tieto tietyissä tilanteissa

Jos ulkomaalainen vetoaa pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskevassa hakemuksessaan tässä luvussa tarkoitettuun kielitaitoon, hänellä on oltava kyseinen kielitaito silloin, kun hakemus tulee vireille. Jos ulkomaalainen vetoaa 56 a §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen tutkinnon tunnustamisesta, opiskeluoikeuden myöntämisestä tai yliopiston palvelukseen ottamisesta, päätöksen tai työ sopimuksen on oltava tehty silloin, kun hakemus tulee vireille. Jos ulkomaalainen vetoaa 56 c §:n 1 momentissa tarkoitetun tutkinnon suorittamiseen, tutkinnon on oltava suoritettu silloin, kun hakemus tulee vireille. Edellä tarkoitetun tiedon on tällöin käytävä ilmi joko hakemukseen liitetyistä selvityksistä tai sellaisesta toisen viranomaisen tietovarannosta, jonka sisältämiin tietoihin Maahanmuuttovirastolla on pääsy. Jos tieto

kuitenkin on Maahanmuuttoviraston käytettävissä sen ratkaistessa asiaa, oleskelulupaa ei evätä pelkästään sen vuoksi, että tieto puuttui hakemusta jätettäessä.

57 §

Pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen esteet

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää 56 c §:n nojalla neljän vuoden kuluttua siitä, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

81 a §

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Rajoittamaton työnteko-oikeus on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty:

1) pysyvä oleskelulupa, 56 d §:ssä tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon perusteella;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 5.6.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 56 ja 56 a §, 57 §:n 3 momentti ja 81 a §:n 1 momentin 1 kohta,
sellaisina kuin ne ovat, 56 § laeissa 380/2006, 332/2016 ja 1088/2022, 56 a § laeissa 668/2013 ja 225/2024, 57 §:n 3 momentti laissa 668/2013 ja 81 a §:n 1 momentin 1 kohta laissa 216/2023, sekä
lisätään lakiin uusi 56 b – 56 g § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

56 §

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti *neljän vuoden ajan*, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista lomatai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Perhesiteen perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täytä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassaoleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, *neljän*

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti *tässä laissa säädetyn määräajan ja täyttää laissa säädetyt kotoutumisedellytykset*. Pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista lomatai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Perhesiteen perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja ei täytä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassaoleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa

vuoden määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassaoleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella, *neljän vuoden* määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

maassaoleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella, määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaa ja alkaa alusta. Aika voi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

56 a §

Pysyvän oleskeluluvan kotoutumisedellytykset

Pysyvä oleskelulupa myönnetään kuuden vuoden määräajan jälkeen, jos ulkomaalaisella on 56 f §:n 2 momentissa tarkoitettu tyydyttävä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Iältään 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään kuuden vuoden määräajan jälkeen riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan.

Yhdestä tai useammasta 1 momentissa tarkoitettusta edellytyksestä voidaan

yksittäistapauksessa poiketa, jos
ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö
pitkäaikaisesti estää edellytyksen täyttämisen.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän
vuoden määräajan jälkeen, jos:

1) ulkomaalaisella on ollut ennen
hakemuksen vireilletuloa viimeksi
päättäneessä verotuksessa yhteensä vähintään
40 000 euron suuruiset tulot;

2) ulkomaalainen on suorittanut ulkomailla
tutkinnon, joka on suomalaisen toimivaltaisen
viranomaisen päätöksellä tunnustettu
antamaan kelpoisuus tai oikeus työskennellä
56 c §:n 1 momentissa tarkoitettua ylempää
korkeakoulututkintoa tai jatkotutkintoa
edellyttävässä tehtävässä, tai jonka perusteella
suomalainen yliopisto on myöntänyt
opiskeluoikeuden jatko-opintoihin tai
palkannut ulkomaalaisen opetus- tai
tutkimustehtäviin ja hänellä on kahden vuoden
työhistoria; tai

3) ulkomaalaisella on kielitestillä todennettu
56 f §:n 5 momentissa tarkoitettu erityisen hyvä
suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin
kielen taito ja kolmen vuoden työhistoria.

Ulkomaalaiselle on kertynyt tässä pykälässä
tarkoitettu työhistoria, kun hän on välittömästi
ennen hakemuksen vireilletuloa päätoimisesti
työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa 1 tai 3
momentissa määritellyn ajanjakson Suomessa
niin, että on kyseisen ajanjakson aikana
yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan
turvautunut työttömyysturvalaissa
(1290/2002) tarkoitettuun työttömyysetuuteen
tai toimeentulotuesta annetussa laissa
tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut
muutoin poissa töistä. Jos ulkomaalainen on
ylittänyt alimman vanhuuseläkeiän, 1
momentissa tarkoitettussa tilanteessa on
riittävää, että työhistoria on kertynyt
välittömästi ennen vanhuuseläkkeen alkamista.

Tilapäinen poissaolo sairauden tai
vanhempainvapaan vuoksi rinnastetaan 4
momentin mukaisessa laskennassa työntekoon
tai elinkeinon harjoittamiseen. Työntekoon tai
elinkeinonharjoittamiseen rinnastetaan myös
ulkomaalaisen apurahakausi, jos
ulkomaalainen työskentelee Suomesta
myönnetyn apurahan turvin Suomessa.

Edellä 3 momentin 1 kohdassa mainittua määrää tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella. Määrä on vuoden 2026 tasossa. Määrää tarkistettaessa se pyöristetään lähimpään euroon. Tulojen on vastattava sen vuoden tarkistettua määrää, jota päätöksen perusteena oleva viimeisin verotus koskee.

Edellä 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tulot lasketaan siten, että tuloverolain (1535/1992) 30 §:ssä tarkoitettuun puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärään lisätään verovuonna vähennetty elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappio, mainitun lain 33 a – 33 c §:n nojalla verovapaa osinkotulo, 33 d §:ssä tarkoitettu muu verovapaa tulo sekä 33 e – 33 g §:n nojalla verovapaa ylijäämä ja muu varojenjakoa. Lisäksi puhtaiden ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä vähennetään siihen sisältyvät tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 6 §:n 5 momentissa tarkoitetut suoritukset lukuun ottamatta verotuksessa eläkkeiksi tai pääomatuloiksi katsottavia suorituksia.

56 b §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle

Alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos hänen huoltajalleen on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, joka on edelleen voimassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa tarkoitettuja esteitä. Pysyvä oleskelulupa myönnetään vastaavasti myös, jos huoltaja on Suomen kansalainen.

Jos alle 18-vuotiaalla ulkomaalaisella ei ole Suomessa huoltajaa, pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän vuoden määräajan jälkeen. Sama koskee tilannetta, jossa alle 18-vuotiaan ulkomaalaisen huoltajalle on 47 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla myönnetty 10 luvussa tarkoitettu oleskelukortti unionin kansalaisen perheenjäsenenä ja huoltaja on

säilyttänyt 161 d tai 161 e §:n perusteella oleskeluoikeutensa henkilökohtaisten perusteidensa nojalla.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään 1 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 tai 56 a §:ssä tarkoitetut edellytykset. Pysyvä oleskelulupa myönnetään 2 momentin perusteella riippumatta siitä, täyttääkö alle 18-vuotias itse 56 a §:ssä tarkoitetut edellytykset.

Tätä pykälää sovelletaan pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille.

56 c §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritetun korkeakoulututkinnon perusteella

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, jolla on 56 f §:n 1 momentissa tarkoitettu kehittyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito ja joka on suorittanut Suomessa:

1) yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitetun tutkinnon;

2) Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 6 §:ssä tarkoitetun tutkinnon;

3) ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon;

4) Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 14 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon; tai

5) Ahvenanmaan korkeakoulusta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2024:50) 14 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen tällä perusteella ei sovelleta 56 ja 56 a §:ää. Edellytyksenä kuitenkin on, että ulkomaalaisella on ollut oleskelulupa voimassa tutkinnon suorittamisen aikana.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että ulkomaalainen täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten

maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7 tai 7 a §:n perusteella.

Pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakemuksen perusteena olevan korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen oleskellut Suomen ulkopuolella muutoin kuin lyhytaikaisesti niin, ettei hänen oleskelulupansa ole ollut silloin voimassa

56 a §

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luovallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos *edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa ja* pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä.

Alle kuuden kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kymmenen kuukautta. Oleskelua voidaan erityisistä syistä pitää yhtäjaksoisena edellä mainittuja ajanjaksoja pidemmistä poissaolojaksoista huolimatta, joita ei kuitenkaan oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa. Jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan hakija on *Euroopan unionin* sinisen kortin haltija, alle kahdentoista kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Euroopan unionin ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kahdeksantoista kuukautta.

Viiden vuoden määräaika lasketaan ensimmäisen jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä tai maahantulopäivästä, jos kolmannen maan kansalaisella on ollut jatkuva oleskelulupa maahan tullessaan. Pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan osalta määräaika

56 d §

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luovallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä.

Alle kuuden kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Suomen ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kymmenen kuukautta. Oleskelua voidaan erityisistä syistä pitää yhtäjaksoisena edellä mainittuja ajanjaksoja pidemmistä poissaolojaksoista huolimatta, joita ei kuitenkaan oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa. Jos pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan hakija on *EU:n* sinisen kortin haltija, alle kahdentoista kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu Euroopan unionin ulkopuolella ei keskeytä yhtäjaksoista oleskelua, jos poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kahdeksantoista kuukautta.

Viiden vuoden määräaika lasketaan ensimmäisen jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä tai maahantulopäivästä, jos kolmannen maan kansalaisella on ollut jatkuva oleskelulupa maahan tullessaan. Pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan osalta määräaika

lasketaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä. Sellaisen EU:n sinisen kortin haltijan osalta, joka on käyttänyt erityisosaajadirektiivin 21 artiklassa tarkoitettua pitkäaikaista liikkuvuutta, viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua laskettaessa otetaan huomioon myös laillinen oleskelu jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa EU:n sinisen kortin haltijana sekä lisäksi korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten myönnetyn kansallisen oleskeluluvan ja tutkijan luvan haltijana sekä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Opiskelijan luvan haltijana laillisesta oleskelusta otetaan huomioon puolet. Lisäksi EU:n sinisen kortin haltijan osalta edellytetään, että hän välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä humanitaarista suojelua saavalle.

lasketaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä. Sellaisen EU:n sinisen kortin haltijan osalta, joka on käyttänyt erityisosaajadirektiivin 21 artiklassa tarkoitettua pitkäaikaista liikkuvuutta, viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua laskettaessa otetaan huomioon myös laillinen oleskelu jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa EU:n sinisen kortin haltijana sekä lisäksi korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten myönnetyn kansallisen oleskeluluvan ja tutkijan luvan haltijana sekä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Opiskelijan luvan haltijana laillisesta oleskelusta otetaan huomioon puolet. Lisäksi EU:n sinisen kortin haltijan osalta edellytetään, että hän välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä humanitaarista suojelua saavalle.

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaa ja alkaa alusta. Aika voi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

56 e §

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisella on 56 f §:n 3 momentissa tarkoitettu hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito.

Alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. Poikkeusta sovelletaan, jos hakija on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen hakemuksensa on tullut vireille.

Edellä 1 momentissa säädetystä edellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle

on poikkeuksellisen painava syy huomioon ottaen ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai muut vastaavat yksilölliset olosuhteet.

56 f §

Kielitaidon osoittaminen

Kehittyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa vähintään viidentoista opintopisteen arvoiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla kaksi taikka valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla neljä tai valtionhallinnon kielitutkinnon hyvällä suullisella ja kirjallisella taidolla.

Ulkomaalainen voi osoittaa 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitetun kielitaidon myös suorittamalla:

1) perusopetuksen oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;

2) lukion oppimäärän suomi tai ruotsi äidinkielenä tai toisena kielenä;

3) suomen- tai ruotsinkielisen ylioppilastutkinnon, johon sisältyy hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä;

4) ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun suomen tai ruotsin kielellä suoritettun ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon;

5) suomalaisessa yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettuun korkeakoulututkintoon sisältyvät julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta

kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa vaadittavaan kielitaitoon johtavat suomen tai ruotsin kielen opinnot tai kypsyysnäytteen suomen tai ruotsin kielellä.

Kielitestillä todennetulla erityisen hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla viisi tai valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisella suullisella ja kirjallisella taidolla.

Yleisen kielitutkinnon suorittamisella tietyllä taitotasolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut tutkinnon osakokeista vähintään kaksi kyseisellä taitotasolla niin, että suoritus osoittaa sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Tämä voidaan osoittaa jollain seuraavista yhdistelmistä:

- 1) kirjoittaminen ja puhuminen;*
- 2) kirjoittaminen ja puheen ymmärtäminen; tai*
- 3) puhuminen ja tekstin ymmärtäminen.*

56 g §

Päätöksen perusteena oleva tieto tietyissä tilanteissa

Jos ulkomaalainen vetoaa pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskevassa hakemuksessaan tässä luvussa tarkoitettuun kielitaitoon, hänellä on oltava kyseinen kielitaito silloin, kun hakemus tulee vireille. Jos ulkomaalainen vetoaa 56 a §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen tutkinnon tunnustamisesta, opiskeluoikeuden myöntämisestä tai yliopiston palvelukseen ottamisesta, päätöksen tai työsopimuksen on oltava tehty silloin, kun hakemus tulee vireille. Jos ulkomaalainen vetoaa 56 c §:n 1 momentissa tarkoitetun tutkinnon suorittamiseen, tutkinnon on oltava suoritettu silloin, kun hakemus tulee vireille. Edellä tarkoitetun tiedon on tällöin käytävä ilmi joko hakemukseen liitetyistä selvityksistä tai

sellaisesta toisen viranomaisen tietovarannosta, jonka sisältämiin tietoihin Maahanmuuttovirastolla on pääsy. Jos tieto kuitenkin on Maahanmuuttoviraston käytettävissä sen ratkaistessa asiaa, oleskelulupaa ei evätä pelkästään sen vuoksi, että tieto puuttui hakemusta jätettäessä.

57 §

57 §

Pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen esteet

Pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen esteet

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu, on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kolme vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta.

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää 56 c §:n nojalla neljän vuoden kuluttua siitä, kun ehdoton vankeusrangaistus on kokonaan suoritettu.

81 a §

81 a §

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla

Rajoittamaton työnteko-oikeus on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty:

1) pysyvä oleskelulupa, 56 a §:n mukainen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon perusteella;

Rajoittamaton työnteko-oikeus on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty:

1) pysyvä oleskelulupa, 56 d §:ssä tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työnteon perusteella;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskevaan hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus
