

11.9.2025

YVV/1743/2025

Hallintovaliokunnalle,

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä
ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 62/2025 vp)**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaporttoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päähuomiot lausuttavassa asiassa ovat seuraavat:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata nykyistä pidempää asumisaikavaatimusta eikä uusia kotoutumisedellytyksiä ja katsoo, että niistä tulisi luopua.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli työhistoriaa koskevasta edellytyksestä ei kokonaan luovuta, tulee edellytyksestä kirjata lainsäädäntöön poikkeus ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli kotoutumisedellytyksistä ei kokonaan luovuta, tulee kyseisistä edellytyksistä poiketa vähintäänkin, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy.

Yleisiä huomioita esityksen vaikutuksista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin mahdolltomaksi. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei ole asianmukaisesti arvioitu perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Nyt lausuttavana olevaan esitykseen ei myöskään sisälly perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevaa yhteisvaikutusten arviointia, mukaan lukien arviointia yhdenvertaisuutta koskevista yhteisvaikutuksista, vaikka esityksellä onkin selviä kytköksiä muihin ulkomaalaislainsäädännön muutoksiin ja muutosehdotuksiin. Yhteisvaikutuksia on arvioitu lähinnä viranomaisvaikutusten näkökulmasta sekä siitä näkökulmasta, miten eri lakihankkeet voivat vaikuttaa Suomea koskeviin mielikuviin ja Suomen houkuttelevuuteen maahanmuuttomaana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä koskevien lakimuutosten ja muutosehdotusten yhteisvaikutukset. Kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituutta on lyhennetty merkittävästi, jolloin henkilöt joutuvat uusimaan oleskelulupiaan aiempaa useammin, mikä on omiaan herättämään epävarmuutta omasta oleskelusta. Kansalaisuuslain asumisaikaedellytystä on pidennetty ja kansainvälistä suojelua saaneita koskeva lyhyempi asumisaikavaatimus on poistettu. Kun myös pysyvän oleskeluluvan asumisaikavaatimus pitenee ja oleskeluluvalle asetetaan täysin uusia edellytyksiä, tulee muutosta tarkastella osana tätä kokonaisuutta, jossa erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden epävarmuudessa eläminen pitkittyy eri lakimuutosten seurauksena. Tällä on vaikutusta niin kotoutumiseen kuin kansainvälistä suojelua saaneiden ihmisten hyvinvointiin laajemmin.

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä esitetään pysyväle oleskeluluvalle nykyistä selvästi tiukempia edellytyksiä. Lakimuutos vaikuttaisi erityisesti niiden ihmisten tilanteeseen, jotka jäisivät uusien edellytysten vuoksi pysyvästi tai ainakin pitkäaikaisesti ilman pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa.

Valtuutettu toteaa, että pitkäaikainen tai pysyvä oleskelu Suomessa määräaikailla oleskeluluvilla ja siitä johtuva jatkuva oleskelulupien uudelleen hakeminen pitkittävät oleskeluluvan saaneen henkilön epävarmuudessa elämistä. Tutkimusten mukaan epävarmuus oleskeluluvasta heikentää mielenterveyttä sekä myös

mielenterveyspalveluista saatavan avun tehokkuutta.¹ Samalla epävarmuus voi vaikuttaa edellytyksiin kotoutua ja rakentaa elämäänsä Suomessa – uskaltaako esimerkiksi perustaa perhettä, mikäli oleskelulupastatukseen liittyy jatkuvaa epävarmuutta.² Tämä voi olla psykologisesti kuormittavaa, sillä ihmisillä katsotaan yleisesti olevan turvallisuudentunteeseen pohjautuva perustarve jatkuvuudelle ja ennakoitavuudelle.³ Onkin todettu, että ”[o]leskeluluvan saaminen tai uusiminen koskettaa koko elämää: katkolla ei ole ainoastaan oleskeluoikeus, vaan myös työ-, perhe- ja ihmissuhteet, ylipäättään koko tulevaisuus.”⁴ Pysyvän luvan saamisen vaikeutuminen lisää epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Valtuutettu katsoo, että tavoitteena ja kotoutumista edistävänä asiana pitkään jatkuvan epävarmuuden sijaan tulisi olla se, että maahan muuttanut henkilö voisi ennakoida ja rakentaa pysyvää elämäänsä Suomessa jo mahdollisimman varhain.

Lisäksi erityisesti työhistoriaa koskevan kotoutumisedellytyksen täyttyminen voi olla haastavampaa esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneille sekä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä saaneille). Kotoutumisedellytysten täyttyminen voi olla erityisen vaikeaa haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten esimerkiksi ihmiskaupan tai kidutuksen uhreille, tai posttraumaattisista oireista kärsiville henkilöille. Jatkuva oleskelun ehdollisuuden läsnäolo vaikuttaa myös osaltaan edellytyksiin toipua kidutuksen, ihmiskaupan tai vainon kaltaisista traumaattisista kokemuksista ja rakentaa elämää uudelleen.

Ehdotetut pysyvän luvan ns. kotoutumisedellytykset ja niistä poikkeaminen

Esityksessä ehdotetaan, että pysyvän luvan saamiseksi edellytettäisiin pääsääntöisesti kuuden vuoden asumisaikaa sekä kahden vuoden työhistoriaa ja riittävää kielitaitoa. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata nykyistä pidempää asumisaikavaatimusta eikä uusia kotoutumisedellytyksiä.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota esityksessä ehdotettuihin kotoutumisedellytyksiin, joiden tarkoituksena kerrotaan olevan kotoutumiseen kannustaminen. Kuten esityksessäkin todetaan, kotoutumisessa on kyse niin

¹ Yulia Dergacheva & Dionysia Kang, “Tackling poor mental well-being among precarious migrant workers in Finland” (MobileFutures Policy Brief 2/2024).

² Jukka Könönen, ”Pidätelty Elämä. Rajat prekaarisuutta tuottavana instituutiona” (Oikeus 2014 (43); 2: 172–191).

³ Johanna Hiitola, “Everyday (in)security and transnational family relationships in the lives of young forced migrants” (oñati socio-legal series, volume 11 issue 4 (2021), 1012–1035).

⁴ Jukka Könönen, ”Pidätelty Elämä. Rajat prekaarisuutta tuottavana instituutiona” (Oikeus 2014 (43); 2: 172–191).

maahanmuuttajasta itsestään kuin yhteiskunnan vastaanottavuudesta, ja ”yhteiskunnan vastaanottavuus voi toki vaikuttaa siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet hakijalla on täyttää pysyvän oleskelun edellytykset”. Kuitenkin esityksessä vastuu kaksisuuntaisesta kotoutumisprosessista asetetaan puhtaasti yksilölle.

Yhtenä kotoutumisedellytyksenä ehdotetaan kahden vuoden **työhistoriaa** ilman yli kolmen kuukauden turvautumista työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai muuta poissaoloa töistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että edellytys on liian tiukka. Esimerkiksi alkuperään ja kielitaitoon perustuva rekrytointisyrjintä on yleistä, ja työttömäksi joutuneelle maahanmuuttajalle nopea työllistyminen, kolmessa kuukaudessa, voi olla erityisen haastavaa pelkästään jo työelämässä tapahtuvan syrjinnän vuoksi.⁵ Tällöin riskinä on, että henkilö ei täytä kotoutumisedellytystä ilman, että hän itse voi vaikuttaa asiaan, yhteiskunnan syrjivien rakenteiden ja vastaanottavuuden puutteen vuoksi. Yksilö joutuu tällöin kantamaan myös yhteiskunnan vastaanottamattomuuden vaikutukset ja riskit.

Työhistoriaa koskeva edellytys kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin pysyvää oleskelulupaa hakeviin, myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet määräaikaisen oleskeluluvan esimerkiksi vainosta, sodasta, ihmiskaupasta tai hakijan haavoittuvasta asemasta johtuen. **Mikäli työhistoriaa koskevasta edellytyksestä ei kokonaan luovuta, tulee edellytyksestä kirjata lainsäädäntöön poikkeus ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.**

Myös **kielitaitoedellytyksen** täyttyminen voi olla vaikeaa erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomalle henkilölle kielitaitoedellytyksen täyttäminen voi olla käytännössä mahdotonta, jolloin luku- ja kirjoitustaidottomat ihmiset eivät voisi saada lainkaan pysyviä oleskelulupia.

Esityksessä ehdotetaan **mahdollisuutta poiketa kotoutumisedellytyksistä**, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estää edellytyksen täyttämisen. Esityksessä korostetaan poikkeuksen tiukkaa rajausta: ”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

⁵ Ks. esim. Vertaileva analyysi maahanmuuttajien vastaanotosta suomalaisessa työelämässä vuosina 2016 ja 2024 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:6).

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 pätsi tilanteeseen, jossa hakija esimerkiksi kärsisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, joka epäilemättä vaikuttaisi työntekoon ja/tai kielten oppimiseen, muttei objektiivisesti katsoen estäisi sitä pitkällä aikavälillä.”

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (CRPD, SopS 27/2016), joka tuli Suomessa voimaan laintasoisesti 10.6.2016 ei edellytä vammaisuudelta lääketieteellistä syytä tai selvitystä. Tämän takia yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitettyä rajausta kotoutumisedellytyksistä poikkeamiselle epäonnistuneena. Valtuutettu pitää välttämättömänä, että mikäli kotoutumisedellytyksistä ei kokonaan luovuta, niistä poikkeamista ei tule sitoa vastoin YK:n vammaisyleissopimusta ”lääketieteellisiin syihin”. YK:n vammaisopimus edellyttää viranomaistoiminnalta mahdollisuutta huomioida henkilön vammaisuus niin, että viranomaistoimijoilla on oikeudellinen velvollisuus tehdä sellainen kohtuullinen mukautus, joka on yksittäistapauksessa välttämätön ja tarpeellinen muutos tai mukautus vammaisen henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Tämä velvollisuus ulottuu yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan myös päätöksen sisältöön eikä vain pääsyyn viranomaisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää edellä esitettyä tiukkaa rajausta kotoutumisedellytyksistä poikkeamiselle erittäin ongelmallisena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, mukaan lukien yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Ehdotettu muotoilu johtaisi tilanteeseen, jossa vammaisten tai sairaiden ihmisten, luku- ja kirjoitustaidottomien ihmisten ja muuten vaikeassa asemassa olevien ihmisten olisi huomattavasti hankalampaa tai käytännössä mahdotontakin täyttää asetettuja edellytyksiä. Tällä voi olla myös yhdenvertaisuusvaikutuksia. Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota poikkeamisedellytyksen kytkemiseen lääketieteellisiin syihin. Esitöissä keskeiseksi nostetaan lääkärintodistuksen esittäminen sairaudesta, vammasta tai häiriöstä. Kuten edellä on todettu vammaisuus ja sen määritelmä eivät edellytä diagnoosia tai lääkärintodistuksia, mikä lakia säädettäessä on huomioitava.

Työhistorian osalta esitysluonnoksessa todetaan, että ”[t]yönteon 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”.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tällaista kynnystä työhistoriaedellytyksestä poikkeamiseksi kohtuuttoman korkeana. Lisäksi esityksessä todetusti esimerkiksi työhistoriaedellytyksen täyttäminen vaatisi lähtökohtaisesti päätoimista työskentelyä ilman mainintaa siitä, miten tämä voi vaikuttaa esimerkiksi osatyökykyisiin ihmisiin.

Edellä esitetty huomioiden yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että pysyvän luvan kielitaito- ja työhistoriaedellytyksistä poikkeamisen sanamuotoa on muutettava siten, että se mahdollistaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lainsoveltamisen, mikäli kotoutumisedellytyksistä ei kokonaan luovuta. Valtuutettu katsoo, että **edellytyksistä tulee poiketa vähintäänkin, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy.** Poikkeamista koskevassa harkinnassa on huomioitava EU-tuomioistuimenkin esille nostamia seikkoja kuten henkilön ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja muu yksilöllinen tilanne.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää olennaisena työhistorian määrittämistä koskien ehdotetun 56 a §:n 5 momentin lähtökohtaa siitä, että tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi sekä lisäksi apurahakausi rinnastetaan työhistorian laskennassa työntekoon tai elinkeinotoimintaan. Valtuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen kohtaan, jonka mukaan ”[t]yöhistoria 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.” Tämä merkitsisi ilmeisesti sitä, että esimerkiksi vanhempainvapaan aikana ei olisi mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa. Tälle ei ole esitetty asianmukaisia perusteluita.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä muun muassa lisäämällä hyvä kielitaito pitkään oleskelleiden EU-oleskeluluvan edellytykseksi. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta kielitaitoedellytyksen tulisi olla yleisellä tasolla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa päämäärään sekä kuhunkin yksittäiseen hakijaan. Jäsenvaltioiden on siten mahdollistettava se, että asiaa arvioidaan yksilöllisesti, esimerkiksi hakijan lukutaidottomuus ja ikä huomioiden. Tästä johtuen kielitaitoedellytyksestä ehdotetaan voitavan poiketa, jos vaaditun

kielitaidon puuttumiselle on poikkeuksellisen painava syy ottaen huomioon ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai vastaavat yksilölliset olosuhteet. Kuitenkin säännöskohtaisissa perusteluissa todetusti ”[v]aadittava 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.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamista tulisi tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti, jolloin kielitaitoedellytyksestä poikkeamista ei tulisi soveltaa liian suppeasti. Lisäksi valtuutettu korostaa, että kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kielitaitoedellytyksen tulisi olla oikeasuhtainen ja kohtuullinen. Mikäli yksilöllisten tilanteiden huomioimista koskeva tulkinta ohjataan esityksessä liian tiukaksi, eivät tuomioistuimen asettamat ehdot kielitaitoedellytykselle täyty ja lainsäädäntö tai sen tulkinta voi muodostua EU säännösten vastaiseksi.

Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lisäksi huomiota siihen seikkaan, että ilman asumisaikaedellytystä pysyvän luvan saaminen on mahdollista Suomessa suoritettun yliopistotutkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon perusteella.

Taustalla korkeakoulututkintojen erilaiselle kohtelulle on esityksen mukaan muun muassa se, että yliopistotutkinnon suorittaneet ovat työllistyneet huomoinen kuin ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen. Suurempi osa yliopistotutkinnon suorittaneista poistuu maasta jäämättä Suomen työmarkkinoille, mistä syystä ”maisteritutkinnon suorittaneiden asiantuntijoiden Suomeen jäämisen lisäämiseksi esitettäisiin, että jo kandidaattitutkinnon suorittaneille myönnettäisiin pysyvä oleskelulupa. Ratkaisu edistäisi luvan saaneiden sitoutumista Suomeen jo maisteritutkinnon suorittamisen kuluessa ja kannustaisi pysyvällä oleskeluluvalla turvatun aseman vuoksi hakeutumaan Suomen työmarkkinoille, vaikka työllistyminen täällä olisi hitaampaa ja haastavampaa kuin kilpailijamaissa.”

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alemman AMK-tutkinnon perusteella edistäisi myös esimerkiksi sairaanhoitajaksi tai insinööriksi opiskelevien sitoutumista Suomen työmarkkinoille ja heidän nopeaa työllistymistään. Esityksessä ei ole esitetty mitä haittaa yliopisto- ja AMK-tutkintojen samanlaisesta kohtelusta olisi. Tämän vuoksi tutkintojen erilaiselle kohtelulle ei ole esitetty valtuutetun arvion mukaan hyväksyttäviä perusteita.

Lisähuomio

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota, että pysyvä oleskelulupa edellyttäisi myös jatkossa sitä, että henkilö on oleskellut Suomessa jatkuvalla oleskeluluvalla. Ulkomaalaislakia on vastikään muutettu niin, että esimerkiksi Ukrainan sotaa paenneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt eivät voi saada suojeluasemansa perusteella jatkuvaa oleskelulupaa. Tilapäistä suojelua saaneiden asumisaikaa ei lasketa myöskään pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä olevaan asumisaikaan, eivätkä he näin ollen voi pitkänkään Suomessa asumisensa jälkeen saada pysyvää oleskelulupaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen

Asiantuntija Elsa Korkman

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus

Rainer Hiltunen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

rainer.hiltunen@oikeus.fi