

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaiselle myönnettävän pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan edellytyksiä. Uudet edellytykset liittyvät keskeisesti kielitaitovaatimuksiin sekä ulkomailla suoritetun tutkinnon tunnustamiseen. Opetushallitus järjestää kielitutkintoja, joilla kielitaidon osoittaminen laajalti tapahtuisi ja antaa päätöksiä ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta. Lausunnossaan Opetushallitus käsittelee näkökohtia, jotka liittyvät näihin kahteen kokonaisuuteen.

Tutkintojen tunnustaminen

Tutkintojen tunnustamisjärjestelmät on luotu, jotta ulkomailla tutkinnon suorittanut voi osoittaa Suomessa kelpoisuutensa julkiseen virkaan, johon on lakiin perustuva kelpoisuusvaatimus, tai saada oikeuden harjoittaa säänneltyä ammattia. Opetushallitus on tähänastisessa viestinnässään painottanut työnantajien itsenäistä oikeutta arvioida ja harkita ulkomaisen tutkinnon merkitystä kaikissa muissa tilanteissa, joissa ulkomailla tutkinnon suorittanut haluaa käyttää tutkintoaan työelämässä Suomessa. Opetushallitus pitää erityisesti viestinnän ja ohjauksen näkökulmista hankalana sitä, että päätöksiä ulkomailla suorittettujen tutkintojen tunnustamisesta käytettäisiin muussa kuin niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. On todennäköistä, että hakemuksia tutkinnon tunnustamisesta tulisi ehdotuksen toteutuessa myös henkilöiltä, jotka eivät tarvitse päätöstä tutkintonsa tunnustamisesta kelpoisuuden osoittamiseksi julkiseen virkaan tai tehtävään tai ammattipätevyyden saamiseksi säänneltyyn ammattiin.

Opetushallitus pitää hyvänä sitä, että edellytystä tutkinnon tunnustamisesta ei muodollisesti sidottaisi mihinkään tiettyyn olemassa olevaan vastaavuudentoteamismenettelyyn ja sellaisessa annettavaan päätökseen. Pykälän termi ”tunnustaminen” kattaa Opetushallituksen näkemyksen mukaan laajasti eri toimijoiden menettelyt.

Kielitaito

Kielitaitotasosta

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kielitaitotasojen täytyy muodostaa johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus. Tasovaatimusten asettamisessa on otettava huomioon se, että pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan voi jatkossa saada erilaisilla edellytyksillä ja niiden yhdistelmillä sekä eri pituisen yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Niin ikään todetaan, että on näkemyksenvaraista, mikä on oikea kielitaidon taso kussakin tilanteessa. Näihin lähtökohtiin viitaten Opetushallitus toteaa ehdotetuista kielitaitotasosta seuraavaa.

Lakiehdotuksen 56 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että pysyvän oleskeluluvan myöntäminen kuuden vuoden määräajan perusteella edellyttäisi kielitaitovaatimuksena riittävää kielitaitoa. Kielitutkinnoilla osoitettuna kyse olisi yleisten kielitutkintojen (YKI) taitotasosta 3 tai valtionhallinnon kielitutkinnon (VKT) tasosta tyydyttävä. YKI-tutkinnon taitotaso 3 sijoittuu keskitasolle (3–4), jossa tutkintoja suorittavat Suomen kansalaisuuden hakijat. Tämän vuoksi kyseinen tutkintotaso on jo nykyisellään erittäin ruuhkainen. VKT puolestaan on suoritustavaltaan sellainen, että sen suorittajamäärien merkittävä lisääminen ei ole mahdollista. Viitaten lain valmistelussa tehtyyn pohdintaan siitä, mikä on tarkoituksenmukainen taitotaso missäkin tilanteessa, Opetushallitus esittää harkittavaksi, voisiko kuuden vuoden oleskeluun perustuvan pysyvän oleskeluluvan kielitaitovaatimus olla yleisten kielitutkintojen taitotasolla 2. On huomattava, että monissa maissa pysyvän oleskeluluvan hakemiseen liittyvä kielitaitovaatimus on alhaisempi kuin kansalaisuuden hakemiseen liittyvä kielitaitovaatimus. Taitotason määrittäminen tasolle 2 myös tasaisi tutkintojärjestelmän kuormitusta ja varmistaisi sen kykyä vastata lisääntyvään suorittajamäärään. Samat näkökohdat liittyvät kielitaidon osoittamiseen 56 d §:n tarkoittamassa tilanteessa (EU-oleskelulupa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaiselle).

Jos taitotasovaatimukset pidetään esityksen mukaisena, Opetushallitus pitää ilmeisenä, että YKI-tutkinnon riittämätön kapasiteetti tulee erityisesti keskitason kuormittumisen vuoksi aiheuttamaan viiveitä, jotka saattavat muodostua myös laillisuuskysymykseksi. Asiaa vakavoittaa se, että kansalaisuutta hakevat kuuluvat tähän suorittajaryhmään.

Opetushallitus on tunnistanut tarpeen kehittää kielitutkintoja ja niiden suoritustapaa ja aloittanut sitä koskevan kehitystyön. Kehitystyö ja uudistusten toimeenpano vievät useamman vuoden eikä niiden vaikutus tutkintojärjestelmän kapasiteettiin ole täysin ennakoitavissa. Vaihtoehtoinen ja

rinnakkainen mahdollisuus vastata lisääntyviin suoritusmääriin on osoittaa toimintaan lisää rahoitusta ja kasvattaa tutkintojärjestelmien resursseja. Kasvavia kustannuksia ei ole mahdollista rahoittaa tutkintomaksuilla, koska maksut on hinnoiteltu omakustannusarvoa alemmiksi.

Lakiehdotuksen 56 a §:n 3 momentin 3-kohdassa säädettäisiin, että pysyvän oleskeluluvan myöntäminen neljän vuoden määräajan ja kolmen vuoden työhistorian perusteella edellyttäisi kielitaitovaatimuksena erityisen hyvää kielitaitoa. Kielitutkinnoilla osoitettuna kyse olisi 56 f §:n mukaan yleisten kielitutkintojen (YKI) taitotasosta 5 tai valtionhallinnon kielitutkinnon (VKT) tasosta erinomainen. Opetushallitus toteaa, että rinnastus ei ole suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (kielitaitoasetus, 481/2003) mukainen. Sama vastaamattomuus koskee 56 f §:ssä säädettyä kehittyvän kielitaidon osoittamista. Mahdollisesti ratkaisut ovat tietoisia kolmen eri asteikon vastaavuuden määrittelemiseksi, eikä Opetushallitus sen vuoksi käsittele seikkaa enemmälti.

Kielitaidon osoittaminen

Opetushallituksessa heräsi kysymys siitä, miksi ulkomaalaislain tarkoittamaa erityisen hyvää kielitaitoa ei voi osoittaa vaihtoehtoisella tavalla, toisin kuin kehittyvän, riittävän ja hyvän kielitaidon osalta olisi mahdollista. Vaihtoehtoinen tapa olisi yksinkertaista toteuttaa viittaamalla kielitaitoasetuksen 15 §:ään, jossa on säädetty kolme vaihtoehtoista tapaa osoittaa VKT:n mukainen erinomainen kielitaito.

Lakiehdotuksen 56 c §:ssä säädettäisiin pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella. Säännöksen mukaan ulkomaalaiselle voitaisiin kielitaitoedellytysten täytyessä myöntää pysyvä oleskelulupa muun muassa silloin, kun henkilö on suorittanut alemman tai ylemmän yliopistotutkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon. Perusmuotoisen ammattikorkeakoulututkinnon perusteella sen sijaan ei voitaisi myöntää pysyvää oleskelulupaa.

Korkeakoulututkintojen järjestelmästä annettu asetus rinnastaa tiede- ja ammattikorkeakoulun alemmat korkeakoulututkinnot toisiinsa. Tutkintojen erilainen käsittely tässä yhteydessä aiheutti pohdinnan, onko valinta tietoinen ja miksi tällaiseen ratkaisuun on päädytty. Opetushallituksen käsityksen mukaan ammattikorkeakoulututkinto ja alempi yliopistossa suoritettu korkeakoulututkinto olisi johdonmukaista rinnastaa toisiinsa tässäkin yhteydessä, kun ne rinnastetaan toisiinsa tutkintojärjestelmässä muutenkin.

Kielitutkintojärjestelmien kapasiteettiin viitaten Opetushallitus toteaa, että valtionhallinnon kielitutkintojen erinomaisen taidon tutkinnot ovat maksuttomia henkilölle, joka on

- 1) suorittanut ylioppilastutkinnosta annetussa laissa tarkoitetun tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen tutkinnon;
- 2) suorittamassa korkeakoulututkintoa; tai
- 3) suorittanut korkeakoulututkinnon.

Maksuttomuus tulee valinnoissa ohjaamaan pysyvää oleskelulupaa tavoittelevia tutkinnonsuorittajia niin, että VKT ruuhkautuu entisestään. Maksuttomuudella on haluttu tarjota ruotsinkieliselle väestöosalle mahdollisuus osoittaa virkakelpoisuuteen liittyvä kielitaito maksutta. Opetushallitus ennakoi tilanteita, joissa viranhaku estyy sen vuoksi, että kielitutkintojärjestelmä ei pysty tuottamaan riittävästi suoritteita. Opetushallituksella ei ole esittää välitöntä tai yksinkertaista ratkaisua ongelmaan, vaan se viittaa kielitutkintojärjestelmien kehittämiseen ja resurssointiin, joita käsiteltiin edellä.

Opetushallitus pitää sinänsä hyvänä, että pysyvään oleskelulupaan liittyvän kielitaidon osoittamisessa tukeudutaan kansalaisuuslain tapaan olemassa oleviin kielitutkintoihin. Tällöin uusien vaatimusten myötä esimerkiksi Suomessa koulunsa käyneen henkilön ei tarvitse mennä vain muodon vuoksi kielitutkintoon, mikä olisi monin tavoin epätarkoituksenmukaista. Asian käänttöpuoli ja haaste on tutkintojärjestelmien kapasiteetti, joka jo nykyisillä suorittajamäärillä on paikoin riittämätön.

Suomen tai ruotsin kielen opintojen sisällyttäminen korkeakoulututkinnon yhteyteen on kannatettavaa. Se on myös yksi tapa keventää kielitutkintojärjestelmän kuormitusta.

Opetushallitus pitää kannatettavana vaihtoehtoisten osoittamistapojen sisällyttämistä lakiin. Samoin eri osakokeiden yhdistelmien huomioiminen suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittamisessa on hyvä lähtökohta (vrt. kansalaisuus).

Opetushallitus pitää tärkeänä, että esityksessä on huomioitu yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökohdat. Kielitutkinnon suorittaminen on esimerkiksi aisti- tai monivammaiselle henkilölle usein erittäin vaativaa, joskus jopa mahdotonta. Aikuisille suunnatut kielitutkinnot eivät puolestaan sovellu lapsille, koska tutkintotehtävien aiheet käsittelevät itsenäisen aikuisen arkea.

Kielitutkintojen suorittajamäärien kasvu

Esityksen mukaan muutokset pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin vaikuttavat Opetushallituksen tehtäviin yleisen kielitutkinnon ja ulkomaisten tutkintojen tunnustamisen osalta. Opetushallitus muistuttaa, että kokonaisuuteen liittyy myös valtionhallinnon kielitutkinto. Suorittajamäärän kasvu

tulee kohdistumaan näihin molempiin kielitutkintojärjestelmiin, mikä on tärkeää ottaa kaikissa olennaisissa yhteyksissä huomioon.

Esityksen perusteluosassa todetaan, että on myös mahdollista, että aluksi asiakasmäärä kasvaisi hitaammin, koska kielitaito on luonnollisesti ensin hankittava ja vasta sitten tutkinnolla osoitettava. Opetushallitus arvioi kokemuksensa perusteella tilannetta toisin. Kielitutkintoon voi ilmoittautua harkintansa mukaan riippumatta siitä, millainen kielitaito henkilöllä on. Kielitutkintotodistuksen merkitys on maahanmuuttajille suuri, mikä saa heidät usein hakeutumaan kielitutkintoon ennen, kuin heidän kielitaitonsa sitä edellyttäisi. Tilanne ei mitä ilmeisimmin tule muuttumaan itsestään, minkä vuoksi Opetushallitus pyrkii tutkintojärjestelmien ja -prosessien kehittämisen yhteydessä löytämään ratkaisuja, jotka ohjaisivat käytäntöjä tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

Kielikoulutus ja oppimateriaalit

Kielitaidon hankkimisen osalta Opetushallitus toteaa, että maahanmuuttajille asetettavat uudet kielitaitovaatimukset antavat aihetta pohtia, millaiset mahdollisuudet maahanmuuttajilla on opiskella suomen ja ruotsin kieltä. Näkemystä (s. 98) siitä, että oppimateriaalin saatavuus ei muodostaisi estettä kielitaidon osoittamiseen, koska yleiset kielitutkinnot ovat oppimistavasta riippumattomia, Opetushallitus pitää jossain määrin epäonnistuneena; maahanmuuttajien kielitaidon karttuminen edellyttää, että heille on tarjolla korkealaatuisia oppimateriaaleja ja kielikoulutuspalveluja. Molempien tarve lienee kasvava. Sikäli kuin oppimateriaaleja ja koulutusta ei tuoteta markkinaehtoisesti, tuottamiseen tulisi osoittaa julkista rahoitusta ja varmistaa niiden riittävä tarjonta sillä tavoin.

Määräraha ja resurssit

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti kuvattu sitä, missä laajuudessa nykyisiä rakenteita ja tietojärjestelmiä tulee muuttaa, jotta esityksen mukaiset tehtävät pystytään hoitamaan. Hallituksen esityksessä vuoden 2025 talousarvion täydentämisestä (HE 109/2024 vp) Opetushallituksen toimintamenoihin ehdotetaan 2 000 000 euroa kohdennettavaksi yleisen kielitutkinnon (YKI) kehittämiseen tarkoituksena mahdollistaa suuremmat tutkinnon suorittajamäärät. Opetushallituksen toimintamenoihin ehdotetaan 1 000 000 euroa kohdennettavaksi ulkomailla suoritettuja tutkintoja koskevien tunnustamismenettelyjen kehittämiseen. Saman esityksen mukaan hallitus varautuu kehys- ja talousarviopäätöksissä turvaamaan riittävät resurssit kielitutkintojen ja tutkintojen tunnustamismenettelyn kehittämiseen sekä sujuvaan toimeenpanoon. Opetushallitus pitää välttämättömänä sitä, että esityksen edellyttämään kehitystyöhön varataan riittävät resurssit aiemmin esitetyn arvion mukaisesti. Lisäksi esityksen myötä tulevaan lisätyöhön tulee osoittaa riittävät pysyvät resurssit.

Lain voimaantulo

Lain voimaantulon osalta kiinnitetään ilmeisen aiheellisesti huomiota maahanmuuttoviraston valmiuteen ryhtyä lain toimeenpanoon. Lausunnossa edellä on käsitelty seikkoja, joiden vuoksi toimeenpano kaavailussa aikataulussa aiheuttaa myös Opetushallituksen osalta vakavaa huolta. Erityisesti tämä koskee kielitutkintoja, mutta jossain määrin myös tutkintojen tunnustamista.

Uusi tilanne edellyttää kielitutkintoprosessien digitalisointia ja kehittämistä. Työ on käynnistynyt ja saattaa olla tilannetta helpottavassa vaiheessa vuoden 2026 alkuun mennessä. Merkittävämpi este kapasiteetin kasvattamiselle on se, että uusia kielitutkinnon järjestäjiä ja testipaikkoja ei ole mahdollista rekrytoida ja saattaa täyteen valmiuteen vuoden 2025 kuluessa.

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. Opetushallitus myös korostaa esittämiensä määrärahalisäysten kriittisyyttä.

Heikkilä Petri
Opetushallitus