



Lausunto

7.3.2025

VN/7059/2024
VN/7059/2024-OKM-65

Jakelussa mainituille

OKM; lausunto; Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa ehdotusta siitä, että korkeakoulututkinnon suorittaneet saavat pysyvän oleskeluluvan pääsääntöä nopeammin, mutta katsoo, että esityksen valmistelun aikana esitettyä kritiikkiä valittuja toteutustapoja kohtaan ei ole otettu riittävästi huomioon.

Suomessa suoritettu tutkinto

Esityksessä ehdotetaan, että poikkeuksena yleiseen kuuden vuoden oleskeluaikaan pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän vuoden asumisajan perusteella, jos hakija on suorittanut Suomessa yliopistotutkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon. Tämä rajausta jättää soveltamisalan ulkopuolelle ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tuonut esityksen valmistelun aikana esille, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden poissulkemiselle ei ole perusteita. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan esitetty perusteita kyseiselle rajaukselle. Suomen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehysessä tutkinnot on sijoitettu kahdeksalle tasolle niiden vaatiman osaamisen perusteella. Yliopistoissa suoritettavat alemmat korkeakoulututkinnot ja ammattikorkeakouluissa suoritettavat alemmat korkeakoulututkinnot on sijoitettu tässä viitekehysessä samalle tasolle (VN asetus 120/2017).

Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita ovat mm. sairaanhoitajat ja insinöörit. Nämä ryhmät työllistyvät Suomeen erittäin hyvin ja erityisesti aloille, joilla on työvoimapulaa. Esimerkiksi Suomessa kaikista korkeakoulututkinnon suorittaneista ulkomaalaisista parhaiten työllistyvät ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet terveys- ja hyvinvointialan ammattilaiset, joista vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen työllistyneinä oli 77 %. Vuonna 2022 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 57 % on työllistynyt Suomeen tutkinnon suorittamisen jälkeen, ylemmän korkeakoulututkinnon yliopistoissa suorittaneista työllistyneitä on 52%.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Ammattikorkeakoulututkintojen poissulkeminen asettaa tarpeettomasti erilaiseen asemaan ammattikorkeakoulussa ja yliopistossa opiskelleet ja voi vaikuttaa negatiivisesti ammattikorkeakoulujen houkuttelevuuteen ja toimintaedellytyksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden jättäminen pois kyseisen poikkeuksen soveltamisalasta ei ole perusteltua.

Suomessa tunnustettu tutkinto

Esityksessä ehdotetaan, että pysyvä oleskelulupa myönnetään neljän vuoden määräajan jälkeen, jos ulkomaalainen on suorittanut ulkomailla tutkinnon, joka on suomalaisen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä tunnustettu antamaan kelpoisuus tai oikeus työskennellä ylempää korkeakoulututkintoa tai jatkotutkintoa edellyttävässä tehtävässä, tai jonka perusteella suomalainen yliopisto on myöntänyt opiskeluoikeuden tieteellisiin jatko-opintoihin ja hänellä on kahden vuoden työhistoria.

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 oikeutta arvioida ulkomaisia tutkintoja kaikissa muissa tilanteissa, joissa ulkomailla tutkinnon suorittanut haluaa käyttää tutkintoaan työelämässä Suomessa. Viestinnän ja ohjauksen näkökulmasta on hankalaa, että päätöksiä ulkomailla suoritettujen 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.

56 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan edellytyksiä pysyvän oleskeluluvan saamiseen neljän vuoden määräajan jälkeen mainitun pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaisesti:

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 hyväksytysti tehty. Sellaisessa tilanteessa edellytys ei täytyisi 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.

Tunnustamismenettelyt vaihtelevat eri toimijoiden välillä ja myös niiden sisällä esimerkiksi sen mukaan, missä maassa tutkinto on suoritettu. Tunnustamispäätöksessä ei kaikissa tilanteissa erikseen todeta vastaavuutta ylempään korkeakoulututkintoon, vaikka päätös antaisikin kelpoisuuden tai ammatinharjoittamisoikeuden sellaiseen tehtävään, johon kansallisesti edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa. Käytännössä voi olla vaikea erottaa sitä, liittyvätkö päätöksen lisävaatimukset itse tutkintoon vai henkilön mahdollisuuteen harjoittaa ammattia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kannata tunnustetun tutkinnon lisäämistä poikkeusperusteeksi pysyvän oleskeluluvan yleisestä oleskeluajasta. Uuden tunnustamisperusteen luominen lisää huomattavasti hallinnollista työtä viranomaisissa, mikä on vastoin tavoitetta tehokkaasta ja keveästä hallinnosta. Mikäli muutokseen kuitenkin päädytään, pitää opetus- ja kulttuuriministeriö hyvänä sitä, että edellytystä tutkinnon tunnustamisesta ei muodollisesti sidottaisi mihinkään tiettyyn olemassa olevaan vastaavuudentoteamismenettelyyn ja sellaisessa annettavaan päätökseen. Pykälän termin ”tunnustaminen” on tarkoitus kattaa laajasti eri toimijoiden menettelyt. On kuitenkin oletettavissa, että merkittävä osa tunnustamispäätöksistä tulee tehtäväksi Opetushallitukselle, joka tarvitsee tehtävään huomattavaa lisäresursointia. Lisäksi on huolehdittava siitä, että pysyvän oleskeluluvan ehtona olevien tunnustamispäätösten hakeminen ei ruuhkauta hakemusten käsittelyä ja hidasta päätösten saamista niiden henkilöiden osalta, jotka tarvitsisivat tunnustamispäätöksen työskentelyä varten.

Kielitaito

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, riittävä ja hyvä kielitaito olisi mahdollista osoittaa esimerkiksi peruskoulun, lukion tai ammattitutkinnon suorittamisella. Kehittyvä kielitaito olisi mahdollista myös osoittaa tietyllä määrällä (15 opintopistettä) suomen tai ruotsin opintoja korkeakoulussa. Erityisen hyvä kielitaito taas olisi mahdollista osoittaa vain nimenomaisen kielitutkinnon suorittamalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa kielitaidon osoittamista osana opintoja.

Yleisestä kielitutkinnosta saatua todistusta käytetään tällä hetkellä pääosin kielitaidon osoittamiseen työelämässä ja opiskelussa sekä Suomen kansalaisuuden hakemiseen. Yleisen kielitutkinnon suomen sekä ruotsin kielen keskitason tutkinnoissa oli yhteensä 8168 suorittajaa vuonna 2023. Yleisten kielitutkintojen suorittajamäärät ovat alustavien tietojen perusteella vuonna 2024 kasvaneet 10 000 tutkinnonsuorittajaan ja on oletettavaa, että tutkinnon suorittamisen määrä kasvaa huomattavasti sen jälkeen, kun se on pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytys. Kielitutkinnon soveltaminen uuteen tarkoitukseen vaatii järjestelmäkehitystä ja lisäresursseja.

Resursointi

Esityksen lähtökohtana on olemassa olevien tutkintojen tunnustamista ja kielitestausta koskevien järjestelmien hyödyntäminen ja kehittäminen laissa määritettäviin uusiin tarkoituksiin.

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 kehittämiseen tarkoituksena mahdollistaa suuremmat tutkintomäärät. 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 tunnistamismenettelyn kehittämiseen sekä sujuvaan toimeenpanoon. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää välttämättömänä sitä, että esityksen edellyttämään kehitysohjelmaan varataan riittävät resurssit aiemmin esitetyn arvion mukaisesti. Lisäksi esityksen myötä tulevaan lisätyöhön tulee osoittaa riittävät pysyvät resurssit.

Alaikäiset ja apurahan saajat

Hallituksen esityksen kohdassa oikeus sairaanhoitoon, sosiaaliturvaan ja muihin julkisiin palveluihin todetaan, että muun muassa oikeus kunnan tai hyvinvointialueen palveluihin määräytyy pääsääntöisesti kotikunnan mukaan. Näitä palveluita ovat esimerkiksi varhaiskasvatus sekä kotoutumis-, terveys- ja sosiaalipalvelut. Opetus- ja kulttuuriministeriö täsmentää, että myös ilman kotikuntaa olevilla lapsilla on joissain tilanteissa oikeus varhaiskasvatukseen. Esimerkiksi tilapäisen suojelun piirissä olevilla kotikunnattomilla sekä turvapaikkaa hakevilla lapsilla on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, jos huoltaja esimerkiksi työskentelee, opiskelee tai siihen on muu vastaava syy. Myös kiireellisessä tilanteessa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa varhaiskasvatus on järjestettävä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on aina ensisijaisesti mietittävä lapsen etua ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa erityisesti lakiesityksen 56 a §:n 5 momenttia. On hyvä, että työntekoon tai elinkeinonharjoittamiseen rinnastetaan myös ulkomaalaisen apurahakausi, jos ulkomaalainen työskentelee Suomesta myönnetyn apurahan turvin Suomessa.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Hallitusneuvos

Henna Närhi

Jakelu

SM MMO

VN/7059/2024-OKM-65

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: