

Asia: VN/1014/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia Maahanmuuttoviraston toimintaan, mutta henkilötunnuksen rekisteröimisestä Yleisen kielitutkinnon yhteydessä luopuminen vaatisi vastaavasti järjestelmäkehitystä hakijoiden kielitutkinnon suorittamisen tarkistamiseen myös virastossa. Edelleen ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutusta viraston asiakkaisiin heidän suorittaessaan kansalaisuuden hakemiseen tai mahdollisesti myöhemmin pysyvään oleskelulupaan kuuluvaa kielitestää.

Lausuntopalaute kansalaisuusasioiden kannalta:

Kansalaisuuslakiin on sisältynyt kielitaitoedellytys vuodesta 2003 lähtien. Kielitaitosäännöstä täsmennettiin 1.9.2011 voimaan tulleella lainmuutoksella, jonka myötä kielitaidon osoittamiskeinot ovat säännelty laissa tyhjentävästi. Kielitaitoedellytyksen täyttyminen voidaan osoittaa muun muassa suorittamalla yleinen kielitutkinto taitotasolla kolme, hyväksytysti suoritettujen tutkinnon osa-alueiden yhdistelmän muodostuessa kielen tuottamisesta sekä ymmärtämisestä.

Kansalaistamisen edellytyksenä tyydyttävä kielitaito on hyvin keskeinen edellytys luotettavasti selvitetyn henkilöllisyyden ja nuhteettomuuden ohella. Yleinen kielitutkinto on kansalaisuutta hakevalle yleisin keino osoittaa kielitaitoedellytyksen täyttyminen, perusopetuksen oppimäärän suorittamisen ohella.

Maahanmuuttovirasto suhtautuu myönteisesti esitysluonnoksen tavoitteeseen kielitutkintojärjestelmän yksinkertaistamisesta ja joustavoittamisesta. Esimerkiksi mahdollisuus suorittaa Yleisen kielitutkinnon osakoe ilman, että tulee kerralla suorittaa koko tutkinto, on varmasti

kansalaisuutta hakevien kannalta hyvä uudistus tavoitellessa hyväksyttyä, vähintään taitotason kolme suoritusta tietyltä tutkinnon osa-alueelta. Edelleen kaikki hyötyvät, jos tutkintoprosessi sujuu nopeammin ja nyky-yhteiskunnan trendin mukaisesti mahdollisimman pitkälti digitaalisesti.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu se, miten ruuhkautumisen vuoksi hakijoilla on ollut jo pitkään suuria vaikeuksia päästä suorittamaan tutkintoa. Tämä voi osaltaan lisätä vilppitapauksia, mutta se myös lisää niitä tilanteita, että kansalaisuushakemus jätetään liian aikaisin ennakoiden pitkiä jonotusaikoja ja ajatellen, että kielitodistuksen voi toimittaa myöhemminkin.

Ehdotettu muutos siitä, että valtionhallinnon kielitutkinto (VKT) yhdistyisi Yleiseen kielitutkintoon ei vaikuta Maahanmuuttoviraston toimintaan eikä välttämättä hakija-asiakkaisiinkaan negatiivisella tavalla. Valtionhallinnon kielitutkinnolla on kansalaistamiseen riittävän kielitaidon osoittanut vain marginaalinen osuus hakijoista VKT:n vaativuuden vuoksi. Toisaalta VKT on ollut siinä mielessä hyvä vaihtoehto, että sen voi suorittaa melko nopeasti ja siten myös vielä hakemuksen käsittelyvaiheessa, mutta tämän vaihtoehdon käyttäminen on jäänyt käytännössä hyvin harvinaiseksi tutkinnon vaatimustason myötä.

Ehdotetussa 14 §:ssä kielitaitolain mukaisesti säilyisi mahdollisuus osoittaa kielitaito vaihtoehtoisilla tavoilla, jotka ovat aiemmalla toiminnalla osoitettu kielitaito tai ulkomailla suoritettujen kieliopintojen rinnastaminen VKT:oon. Tässä yhteydessä voidaan todetta, että kansalaisuuden hakemisen kannalta kansalaisuuslain 17 §:n mukainen luettelo tavoista osoittaa riittävä kielitaito on tyhjentävä, eivätkä vastaavuudesta annetut todistukset riittäisi kansalaisuuden hakemiseen. Tosin esitysluonnoksen perusteella tällaisia pyyntöjä on tullut erittäin vähän.

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2 (vaikutukset viranomaisiin ja viranomaisten tiedonhallintaan s. 19) mainitaan, että ”tiedot tutkintosuorituksista voitaisiin siirtää Opetushallitukselta suoraan sähköisesti niille viranomaisille, jotka edellyttävät kielitaidon osoittamista esimerkiksi oleskelulupaa, kansalaisuutta, työmarkkinatuen kielilisää tai viranhakua varten. Tämä mahdollistaisi viranomaisille luotettavan tiedon saamisen kielitutkintosuorituksista nopeasti.” Nykyisin on käytössä YKI-rekisteri, josta tiedot saadaan Maahanmuuttovirastossa hakemuskäsittelyn yhteydessä hakemalla tiedot YKI-suorituksista ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän liittymän avulla. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, tavoitellaanko esitysluonnoksessa jotakin sellaista toiminnallisuutta, mikä ei ole nyt käytettävissä tai hyödynnettävissä samalla tavoin.

Lausuntopalaute pysyvien oleskelulupien lakihankkeen kannalta:

Pysyvien oleskelulupien lakimuutoksen myötä (voimaan 8.1.2026) myös pysyvää oleskelulupaa hakevilta edellytetään kuuden vuoden oleskelun lisäksi pääsääntöisesti tyydyttävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista. Neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos ulkomaalaisella on kielitestillä todennettu erityisen hyvä suullinen ja kirjallinen

suomen tai ruotsin kielen taito (työssäoloehdon täyttymisen lisäksi). Myös P-EU-luvan myöntäminen edellyttäisi jatkossa hyvää suullista ja kirjallista kielitaitoa. Pysyvien lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 62/2025) mukaan kielitaito olisi kaikissa tilanteissa mahdollista osoittaa yleisellä kielitutkinnolla tai valtionhallinnon kielitutkinnolla niin, että vaadittava tutkinnon taso vastaisi edellytettyä kielitaidon tasoa. Tiivistetysti ilmaistuna jatkossa myös siis valtaosa pysyvää ja P-EU -lupaa hakevista hakijoista tulee suorittamaan kielitutkinnon.

Maahanmuuttovirasto on lausunut pysyvien lakimuutoksen osalta, että viraston jouhevan toiminnan kannalta kielitutkintoja hallinnoivalle taholle on taattava riittävät resurssit osallistujamäärien kasvaessa. Olemme lausuneet myös, että ruuhkautuneisiin kielitutkintoihin liittyy muun muassa se haaste, että hakijat saattavat hakeutua tutkintoon ikään kuin varmuuden vuoksi suoritushallituksen varmistaa, vaikka kielitaito ei olisikaan vielä riittävällä tasolla. Toisaalta riskinä on myös se, että hakijat vetoaisivat pysyvää lupaa hakiessaan kielitaitoa koskevasta edellytyksestä poikkeamiseen välttääkseen ruuhkautuneen kielitutkintojärjestelmän.

Ehdotettujen lakimuutosten tavoite sujuvoittaa kielitutkintoprosesseja ja mahdollistaa se, että kielitutkintojärjestelmällä pystyttäisiin vastaamaan suureen ja entisestään kasvavaan kysyntään, on erittäin kannatettava myös pysyvien oleskelulupien lakimuutoksen kannalta.

HE-luonnoksen sivulla 15 on todettu, että pysyvien oleskelulupien lakimuutos lisäisi Opetushallituksen arvion mukaan kielitutkinnon suorittavien määrää noin 10 000 henkilöllä vuosittain. Pysyvien lakimuutoksen osalta on kuitenkin toistaiseksi todella haastavaa arvioida hakijamäärien muutoksia.

HE-luonnoksen sivulta 29 alkaen on arvioitu suhdetta vireillä olevaan pysyvien lakimuutokseen. Arviota on kuitenkin tehty ainoastaan suhteessa suorittajamääriin. Kuitenkin suorittajamäärien lisäksi kielitutkintoon saatetaan hakeutua ikään kuin ”varmuuden vuoksi” jo ennen riittävää kielitaitoa, jotta oleskelulupaprosessi ei viivästy.

Ehdotetussa 10 a §:ssä todetaan, että ”Edellä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle viranomaisen lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla.”

Pysyvien lakimuutoksen ehdotetussa Ulkomaalaislain 56 f §:ssä on määritelty millä suorituksilla ja taitotasolla hakija voi osoittaa kielitaitonsa. Huomioitavaksi se, miten pysyvien oleskelulupien uudessa Ulkl 56 f §:ssä viitataan nimenomaan Yleisiin kielitutkintoihin ja valtionhallinnon kielitutkintoon. Nyt ehdotetut muutokset valtionhallinnon kielitutkinnon osalta tulisi mahdollisesti huomioida myös tässä yhteydessä. Tärkeää olisi, ettei nyt käsillä oleva lakimuutos johda tilanteeseen, jossa hakijalla ei ole mahdollisuutta suorittaa niitä kielitutkintoja (tai että tällainen tutkintomuoto lakkaisi olemasta), joilla hän voi osoittaa riittävän kielitaidon Ulkl 56 f §:n mukaisesti.

Rekisteritiedot, tekniset huomiot ja Maahanmuuttoviraston järjestelmäkehitys

Edellä mainitusti nykyisin on käytössä YKI-rekisteri, josta tiedot saadaan Maahanmuuttovirastossa hakemuskäsittelyn yhteydessä hakemalla tiedot YKI-suorituksista liittymän avulla, henkilötunnuksella hakijan tiedot etsien.

Ehdotetusti: ”Pykälän nykyisessä 2 momentissa säädetään, että rekisteriin talletetaan yleiseen kielitutkintoon osallistuneen nimi, henkilötunnus, kansalaisuus, sukupuoli, tutkinnon suorittamispaikka, tutkintokieli, saadut taitotasoarviot, tutkintokertojen ajankohta ja tarpeelliset yhteystiedot. Nykyinen säädetty tietosisältö on Opetushallituksen mukaan muuttunut osittain epätarkoituksenmukaiseksi ja nykyisiä tarpeita vastaisi paremmin seuraava tietosisältö: nimi, oppijanumero, yhteystiedot, kansalaisuus, tutkinnon suorittamispaikka, tutkintokieli, saadut taitotasoarviot, tutkintokertojen ajankohta ja tutkinnon arvioijat.”

Henkilötunnuksen tallentamisesta luopumista perustellaan esityksessä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn tietojen minimoinnin periaatteella. Maahanmuuttovirasto toteaa, että luovuttaessa henkilötunnuksen käyttämisestä kielitutkinnon yhteydessä syntyy puolestaan tarve lisätä ulkomaalaisrekisteriin tieto oppijanumerosta. Kokonaisvaikutuksena kerättävät tiedot eivät näin ollen vähene ainakaan viraston asiakkaiden kohdalta.

Yleisiä kielitutkintoja koskevaan lakiin (964/2004) lisättiin HE 230/2022 yhteydessä säännökset vilpillisen menettelyn seuraamuksista. Nyt käsillä olevan esityksen mukaan henkilötunnusta ei siis enää tallennettaisi rekisteriin, vaan rekisteriin tallennettaisiin tutkinnon suorittajan oppijanumero. Kuitenkin erityisesti kansainvälistä suojelua Suomesta saavien taustat ovat moninaisia ja henkilötietoja saatetaan muuttaa Suomessa oleskelun aikana. Esityksessä olisi hyvä huomioida tilanne, jossa ulkomaalainen henkilö muuttaa henkilötietojaan, kuten syntymäaikaansa ja hänen henkilötunnuksensa muuttuu, niin miten tällöin ehdotettu muutos henkilötunnuksen tallentamisesta luopumisesta suhtautuu esityksessä henkilön tunnistamiseen kielitutkinnon koetilanteessa, oppijanumeroon sekä erilaisten vilppitilanteiden ehkäisyyn.

Tulosten tallentaminen henkilötunnuksella on Maahanmuuttoviraston nykyisen toiminnan kannalta myös teknisesti tarpeellista, sillä virastolla ei ole ylläpitämässään ulkomaalaisrekisterissä valmiiksi tietoja hakijoiden oppijanumeroista. Jos YKI-rekisterin tietoja ei talletettaisi enää henkilötunnuksella, voisi muutos lisäksi aiheuttaa viivästystä käsittelyssä jo vireytetyissä hakemuksissa, joissa virastolla ei olisi hakijan oppijanumeroa tiedossa.

Jos tietoja ei talletettaisi enää henkilötunnuksella, tulisi kansalaisuushakemusten ja pysyvän luvan hakemusten lomakkeita päivittää kysymään hakijan oppijanumeroa, minkä lisäksi YKI-rekisteritarkastuksen logiikkaa olisi muutettava ja ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän UMA:n automaatiota päivitettävä.

Tällä olisi vaikutusta jo tehtyyn pysyvien lupien lakimuutoksiin liittyvään järjestelmäkehitykseen. Muutokset olisivat käytännössä yksi kenttämuutos ja uusi tietosisältö sekä mahdollisesti rekisteritarkastuksen päivitys hakemaan oppijanumerolla, eikä henkilötunnuksella. Hyvin karkeasti arvioituna, tämä olisi järjestelmäkehityksessä M-koon muutos, eli kustannuksiltaan arvioituna noin 50 000 – 200 000 euroa.

Jos ehdotettu lakimuutos tarkoittaisi jatkossa sitä, että tutkintosuorituksia osoittavasta Koski-liittymästä saisi myös YKI-tiedot samalla tarkkuudella kuin itse YKI-rekisteristä, YKI-rekisterihaun merkitys vähentyisi mahdollisesti tulevaisuudessa. Koski-liittymää koskeva automaatio vaatisi tällöin päivitystä osaltaan pidemmällä aikavälillä.

Myös sähköisen tutkintotodistuksen aitous tulisi olla varmistettavissa. Huomiona myös se, että YKI-rekisterin kohdalla hakijat eivät ennen ole voineet kieltää tietojen luovuttamista viranomaiskäyttöön. Tämä saattaisi teoreettisesti kasvattaa sellaisten tapausten määrää, joissa kielitodistuksen aitoutta pitää tutkia, jos hakija on kieltänyt rekisteritietojen luovuttamisen.

Purontie Jaakko
Maahanmuuttovirasto

Peura Hannu-Pekka
Maahanmuuttovirasto