Kirjallinen lausunto
Hallitusneuvos Henna Närhi
Asianumero: VN/7059/2024
Päivämäärä: 9.9.2025

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta keskiviikko 10.09.2025 klo 11.15 / HE 62/2025 vp / Kirjallinen asiantuntijalausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee ulkomaalaislain muuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

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 edelleenkään 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 rajaus jättää soveltamisalan ulkopuolelle ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet.

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

Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita ovat mm. sairaanhoitajat, varhaiskasvatuksen sosionomit 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%.

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 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.

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. Kyseiset henkilöt täyttäisivät lähes poikkeuksetta myös yleisluontoisemman 40 000 euron tulorajan, mikäli työllistyvät, minkä vuoksi erillinen nopeuttamisperuste on tarpeeton. 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää välttämättömänä sitä, että esityksen edellyttämään ulkomailla suoritettuja tutkintoja koskevien tunnustamispäätösten kehitystyöhön varataan riittävät resurssit. 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.

Kielitaito

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä, että kielitaitovaatimuksen voi osoittaa myös korkeakoulututkinnon osana suoritetuilla kieliopinnoilla. Esitys vaikuttaa Yleisen kielitutkinnon osallistujamäärien kasvuun merkittävästi, mikä edellyttää yleisten kielitutkintojen kehittämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee parhaillaan hallituksen esitystä, jolla ehdotetaan muutettavaksi yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua lakia (https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM001:00/2025).

Esityksen tavoitteena on, että kielitutkintojen järjestelmä vastaisi paremmin kasvavien osallistujamäärien tarpeisiin suorittaa kielitutkinto kielitaidon osoittamista varten erilaisiin tarkoituksiin. Esityksen tavoitteena on myös edistää tiedon sähköistä liikkumista tutkintoprosesseissa ja tutkintoprosessin vaiheiden digitalisointia. Esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2025 talousarvioesityksenä liittyvänä lakina.

Voimaantulo

Opetushallituksessa tehtävien kielitutkintojärjestelmien kehittämisen näkökulmasta ulkomaalaislain muuttamisesta koskevan lain voimaantulo 8.1.2026 alkaen on haasteellista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa voimaantulon lykkäämistä Opetushallituksen ehdottamalla tavalla, siten että voimaantulo tapahtuisi aikaisintaan 1.9.2026, ja mikäli mahdollista, vasta 1.1.2027.