



Opetus- ja kulttuuriministeriö

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISEKSI SEKÄ ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Opetushallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU eli niin sanottu yhdistelmälapadirektiivi. Direktiivi koskee kolmansien maiden kansalaisille maassa oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää lupaa sekä siihen liittyvää työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin. Erityisesti muutoksia olisi tulossa ulkomaalaislakiin, ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ja useaan muuhun esityksestä ilmenevään lakiin. Muutosten tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä.

Yhdistelmä lupa on hallinnollinen asiakirja, joka sisältää sekä oleskelu- että työluvan. Toiseksi direktiivi turvaa kolmansista maista tuleville työntekijöille jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun direktiivin määrittelemillä alueilla, kuten työelämä, koulutus ja sosiaaliturva. Direktiivi turvaa myös sen, että päätös hakemuksista tehdään viimeistään neljän kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Opetushallitus keskittyy lausunnossaan direktiivin koulutusta ja yhdenvertaista kohtelua sekä muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettyjä oleskelulupia koskeviin artikloihin (artiklat 12 ja 7) ja ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen koulutusta koskeviin osiin ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdistelmälapadirektiivi otetaan huomioon ja kansallista lainsäädäntöä muutetaan vastaamaan sitä mahdollisimman pian, koska direktiivi on annettu jo joulukuussa 2011. Lakimuutosten tavoite yhtenäistää suomalaista oikeuskäytäntöä EU:n säädösten kanssa ja parantaa sitä kautta maahanmuuttajien asemaa on kannatettava. Direktiivissä koulutusta koskee lähinnä artikla 12, jossa säädetään oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun siinä todetuissa asioissa. Artiklan kohta 1 c sisältää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun koulutuksen osalta (hallituksen esitysluonnoksen sivu 14).

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu opetusministeriön asetukseen opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatilliseen perustutkintoon johtavassa koulutuksessa (167/2002), vaikka kyseinen asetus on kumottu. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa peruskoulutuksessa (4/2013) on tullut voimaan 1.1.2013 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita syksyn 2013 yhteishaussa tammikuussa 2014 alkavaan koulutukseen. Tästä syystä asiaa koskeva esitysluonnoksen teksti ”opiskelijaksi ottamisen perusteita uudistetaan parhaillaan” tulisi muuttaa (sivulla 15). Samalla tekstiin voitaisiin lisätä, että uudistuksen myötä maahanmuuttajien tasavertainen kohtelu on jo lisääntynyt, kun uuden asetuksen mukaan hakijan riittävät valmiudet opetuskielen suulliseen ja kirjalliseen käyttämiseen selvitetään koulutuksen järjestäjän toimesta valtakunnallisesti yhtenäisellä kielikokeella, jos hakijan äidinkieli on muu kuin opetuskieli. Tämän lisäksi hakijan opetuskielen taito katsotaan riittäväksi ilman kielikoetta, jos hakijalla on muutoin näyttöä suomen tai ruotsin kielen taidostaan (esimerkiksi perusopetuksen päättötodistus, lukion oppimäärä tai ylioppilastutkinto tai yleinen kielitutkinto taikka valtionhallinnon kielitutkinto).

Opetushallitus korostaa, että koulutukseen hakuprosessissa ja opiskelijaksi ottamisprosessissa opiskelijoita kohdellaan tasavertaisella tavalla. Esimerkiksi hakukelpoisuus opintoihin, opiskelijaksi ottamisen kriteerit, opiskeluoikeus, opiskelijan arvioinnin perusteet, tutkintotodistus suoritetuista opinnoista, opiskeluoikeuden menettäminen, kurinpito tai oikeus saada opetusta ja oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei riipu henkilön kansalaisuudesta.

Ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskeva lainsäädäntö eivät myöskään aseta esteitä ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien opiskelijaksi ottamiselle. Opiskelijaksi ottamisen tulee tapahtua ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön ulkomaalaislain mukaisesti. Ulkomaalaisilla on vapaa hakeutumisoikeus ammatilliseen koulutukseen, mutta heillä tulee olla opiskelun edellyttämät kielelliset ja muut valmiudet menestyäkseen opinnoissaan.

Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen aloittavalla ulkomaalaisella on oltava voimassa oleva oleskelulupa, mikäli koulutus kestää yli kolme kuukautta. Opiskelija hakee itse oleskelulupaa ja luvan myöntää maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislaki edellyttää, että ulkomaalainen on jo hyväksytty opiskelijaksi ennen kuin hänelle voidaan myöntää oleskelulupa opiskelun perustella. Ulkomaalaislain muutosesityksessä ei esitetä tätä käytäntöä muutettavaksi, mitä Opetushallitus pitää hyvänä.

Myös ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaissa säädetään kelpoisuudesta opintoihin, opinto-oikeuden menettämisestä, arvioinnista ja opiskelijan kurinpidosta. Näiden säännösten soveltaminen ei riipu henkilön kansalaisuudesta. Kansalaisuuden perusteella erilaisen kohtelun mahdollistavat kuitenkin mainittuihin säännöksiin sisältyvät säännökset koulutusohjelman maksullisuudesta ja tilauskoulutuksesta. Asettamalla kansallisen oikeuden mukaisesti erityisiä vaatimuksia korkeakoulutason koulutukseen ja toisen asteen jälkeiseen koulutukseen sekä ammatilliseen koulutukseen, joka ei liity suoraan tiettyyn työllistymiseen tähtäävään toimintaan, pääsyn edellytykseksi, näitä voivat olla kielitaitovaatimukset ja lukukausimaksujen maksaminen. (12 artikla 2a kohta iv alakohta).

Artiklan 1d -kohdan mukaan yhdenvertainen kohtelu ulottuu tutkintojen, todistusten ja muun ammattipätevyyden tunnustamiseen. Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa (1093/2007 eli tunnustamislaki) säädetään ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (ammattipätevyysdirektiivi) mukaisesta ammattipätevyyden tunnustamisesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Tunnustamislakia sovelletaan EU/ETA-alueen kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa hankkiman ammattipätevyyden tunnustamiseen. Kolmansien maiden kansalaisten asemaa määrittävien säädösten sovellettavuutta tunnustamislaissa tarkoitettuun ammattipätevyyden tunnustamismenettelyyn rajaa ammattipätevyysdirektiivin 1 artikla, jonka mukaan tunnustamissäännöksiä sovelletaan vain niissä tapauksissa, että ammattipätevyys on hankittu pääosin jossakin unionin jäsenmaassa.

Ulkomailla suoritetun korkeakouluopintojen virkakelpoisuudesta annetussa laissa (531/1986, ulkomaanopintolaki) säädetään ulkomailla suoritetun korkeakouluopintojen tuottamasta kelpoisuudesta julkiseen virkaan ja toimeen, jos niiden kelpoisuusvaatimuksiksi on säädetty tietyn tasoinen asetuksessa säädetty korkeakoulututkinto. Ulkomailla tutkinnon suorittaneelta julkisen viran tai toimen hakijalta edellytetään tällöin Opetushallituksen ulkomaan opintolain nojalla tekemää päätöstä, jossa määritellään tutkinnon tason vastaavuus Suomen tutkintojärjestelmään verrattuna. Ulkomaan opintolain soveltaminen ei ole sidottu hakijan kansalaisuuteen vaan siihen, että tutkinto on ulkomailla suoritettu. Artiklan 1 d -kohta ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, sillä kolmansista maista tulevien yhdenvertainen kohtelu toteutuu jo nykyisin tutkintojen, tutkintotodistusten ja muun ammattipätevyyden tunnustamisen osalta.

Jäsenvaltiot voivat artiklan 12 mukaan rajoittaa koulutukseen perustuvaa yhdenvertaista kohtelua jättämällä soveltamisalan ulkopuolelle opintotuet ja lainat sekä toimeentulotuet ja -lainat. Opintotukilain (65/1994) 1 §:n 1 momentin soveltamissäännöksen mukaan opintotukea myönnetään Suomen kansalaiselle, joka harjoittaa Suomessa oppivelvollisuuden jälkeisiä, päätoimisia opintoja. Tähän rinnastettava on henkilö, joka EU-lainsäädännön tai EU:n muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen nojalla on oikeutettu opintotukeen tai jolla on ulkomaalaislain 10 luvussa säädetty oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa.

Opintotukilain 1 §:n 3 momentissa säädetään opintotuen säätämisen edellytyksistä ulkomaalaiselle eli muulle kuin Suomen kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle. Opintotuen myöntämisen edellytyksenä on, että ulkomaalainen asuu Suomessa vakinaisesti ja maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu. Lisäksi edellytetään, että henkilölle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. Hän voi olla myös ulkomaalaislaissa tarkoitettu EU-unionin kansalainen tai tähän rinnastettava taikka hänen perheenjäsenensä, jonka oleskeluoikeus on ulkomaalaislain 10 luvussa säädetyllä tavalla rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti. Hän voi olla myös Pohjoismaan kansalainen, joka on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa ulkomaalaislain 157 §:ssä säädetyllä tavalla. Ulkomailla harjoitettaviin opintoihin myönnetään tukea vain Suomen kansalaiselle tai

häneen rinnastettavalle. Lisäksi edellytetään, että tuen opintotukilaissa säädetty tuen myöntämisedellytykset muutoin täyttyvät.

Opintotukilain säännöksiä ei edellytetä muutettavaksi yhdistelmädirektiivin vuoksi, koska direktiivin 12 artiklan 2 kohdan a-alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa koulutukseen perustuvaa yhdenvertaista kohtelua jättämällä soveltamisalan ulkopuolelle opintotuet ja -lainat. Opetushallitus kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen pohtia opiskelutarkoituksessa maahan tulleiden oikeuteen saada lapsilisää.

Direktiivin 7 artikla koskee muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettyjä oleskelulupia. Tällöin jäsenvaltioiden myöntäessään oleskelulupia on ilmoitettava työlupaa koskevat tiedot riippumatta siitä, minkä tyyppisestä luvasta on kyse.

Ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa työntekoa varten, jos hän on suorittanut Suomessa tutkinnon.

Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla on ulkomaalaislain muutoksen 78 § 6 momentin mukaan ulkomaalaisella opiskelijalla, jonka oleskelulupa on myönnetty opiskelua varten, jos

- 1) työ on tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai opintoihin sisältyvän lopputyön tekemistä ansiotyönä
- 2) työn määrä tasoittuu 25 tuntiin viikossa aikana, jolloin oppilaitoksessa järjestetään varsinaista opetusta; tai
- 3) kokoaikainen työ sijoittuu aikaan, jolloin ei järjestetä varsinaista opetusta.

Asiallisesti momentti vastaa voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) 80 § 1 momenttia eikä tuo juurikaan muutosta vallitsevaan käytäntöön. Nykyään opiskelijalla on oikeus tehdä opiskelijan oleskeluluvalla työtä, jos työ on tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai lopputyön tekemistä. Muuta työtä voi tehdä keskimäärin 25 tuntia viikossa lukukauden aikana. Opetuksettomana aikana voi työskennellä vapaasti.

Kun direktiivin mukaiset etuudet ja palvelut lisääntyvät, kasvavat sosiaaliturva-, terveys- ja koulutuskustannukset lisääntyvän maahanmuuton myötä. Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia ei ole kaikilta osin selvitetty. Erityisesti lyhytaikaisesti työskenteleville työntekijöille muutoksen myötä tuleva oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ja terveyspalveluihin voi myös lisätä ulkomaalaisten määrää siinä määrin, että riski mahdollisiin väärinkäytöksiin tulee myös lisääntymään.

Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu sitä, että työllistyneiden ulkomaalaisten työpaikat ovat suurelta osin rakennus- ja puhdistuspalvelualoilla. Opetushallitus haluaa korostaa, että myös koulutettujen ulkomaalaisten työllistyminen koulutustaan vastaaviin tehtäviin ja toisaalta koulutusmahdollisuuksien järjestäminen Suomeen tuleville ulkomaalaisille ovat avainasemassa, jotta tätä vinoumaa ammattirakenteessa voitaisiin korjata. Maahanmuuttajien yli- ja aliedustuminen tietyissä koulutusmuodoissa ja ammateissa ei ole pidemmän päälle hyvä ilmiö, vaan yhteiskunnan tulee pyrkiä määrätietoisesti tasoittamaan näitä eroja.

Opetushallitus on myös huolissaan oleskelulupaa odottavien perheiden lasten tilanteesta, etenkin heidän oikeutensa toteutumisesta esi- ja perusopetukseen. Opetushallituksen tietojen mukaan kaikki kunnat eivät edelleenkään poikkeuksetta ota turvapaikanhakijalapsia kouluun, vaikka kunnan 'alueella asuvina' he ovat perusopetuslain piirissä ja heillä on oikeus perusopetukseen. Oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden lasten taas voidaan katsoa olevan sekä oikeutettuja perusopetukseen että myös oppivelvollisia.

Pääjohtajan sijainen,
hallintojohtaja



Matti Lantinen

Johtajan sijainen,
opetusneuvos



Leena Nissilä

