



Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö; Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston lausunto

Maahanmuutto-osasto esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Esitys on huolellisesti valmisteltu ja perustuu kattaviin taustaselvityksiin. Maahanmuutto-osasto kiinnittää huomiota joihinkin oman toimialansa kannalta merkittäviin yksityiskohtiin, jotka koskevat lupajärjestelmän kokonaisuutta, tulosohjausta ja valvontaa.

Pysyvän luvan myöntäminen

Esityksessä ehdotetaan, että korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji muutetaan nykyisestä tilapäisestä (B) jatkuvaksi (A). Muilla opiskelijoilla luvan laji ehdotetaan säilytettävän tilapäisenä. Kuten esityksessä tuodaan esille, korkeakoulututkintoa suorittavien osalta tällä on merkittävä vaikutus pysyvän oleskeluluvan (P) saamisen sekä kansalaisuuden saamisen edellytyksenä olevan asumisaikaedellytyksen kannalta. Lupatyyppin muuttumisen myötä ulkomaalaislain pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä koskevaan 56 §:ään ehdotetaan tehtävän täsmentävää sääntelyä luvan myöntämisen edellytyksistä korkeakouluopiskelijalle.

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi 56 §:n 1 ja 3 momentissa säädetyn lisäksi, että hakija on suorittanut korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa oli myönnetty, ja että hakijalle voitaisiin myöntää uusi jatkuva oleskelulupa muulla kuin opiskelun perusteella. Maahanmuutto-osasto pitää perusteltuna säännöksen perusteluissa esitettyä, että pysyvää lupaa ei saisi pelkän ajan kulumisen perusteella sikäli kuin korkeakoulututkinto olisi yhä suorittamatta. Ei olisi myöskään lupatyyppimuutosehdotusten tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista myöntää pysyvää lupaa tilanteessa, jossa henkilö suorittuaan tutkinnon hakee uudelleen oleskelulupaa, jonka perusteena on myös opiskelu.

Yllä todetun mukaisesti pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että henkilöllä on jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen perusteet muulla kuin opiskelun perusteella. Tältä osin olisi kuitenkin perusteltua pohtia, riittäisikö minkä muun tahansa jatkuvan oleskeluluvan peruste pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen korkeakoulututkinnon suorittaneen kohdalla, kun otetaan huomioon erityisesti esityksen taustalla olevat perustelut ja tavoiteltavat asiat. Esityksellä tavoitellaan laajemmassa kuvassa sitä, että Suomi olisi entistä houkuttelevampi maa kansainvälisille opiskelijoille, ja että mahdollisimman moni koulutettu ja osaava maahanmuuttaja kotoutuisi sekä jäisi tänne työelämän palvelukseen. Tavoitteena on kouluttaa osaajia suomalaisten työmarkkinoiden tarpeisiin. Yhtenä osana tätä kokonaisuutta esitykseen kuuluu oleskelulupalajit ja esitetyt muutokset korkeakouluopiskelijoiden kohdalla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

Korkeakoulututkintoa suorittavan opiskelijan lupalajin muutosehdotuksen myötä myös korkeakoulututkinnon suorittaneelle työnhakua ja yritystoimintaa varten myönnettävä luvan laji olisi jatkuva. Luvan myöntämiseksi riittää käytännössä tutkinnon suorittaminen ja turvattu toimeentulo sikäli kuin myöskään yleisistä hakemuksen hylkäysperusteista ei muuta johdu. Jatkuva oleskelupa, ja jolta ajalta turvattua toimeentuloa edellytetään, voitaisiin myöntää minimissään kuudeksi kuukaudeksi. Esitysluonnoksen mukaan kyseinen peruste olisi tällöin riittävä korkeakoulututkinnon suorittaneen kohdalla pysyvän luvan myöntämiseksi sikäli kuin muut vaadittavat edellytykset täytyvät.

Edellä mainitun työnhakuluvan tarkoituksena on antaa henkilölle aikaa löytää työpaikka tai perustaa yritys siinä vaiheessa, kun hän valmistuu tai on suorittanut tutkimuksen loppuun, mutta muuta perustetta oleskeluluvan myöntämiseksi ei ole. Kun ajatuksena on, että henkilölle annetaan aikaa löytää työpaikka tai perustaa yritys, ei voida katsoa, että henkilön maassa oleskelu olisi tässä vaiheessa vielä kovinkaan pysyväisluonteista. Tässä tilanteessa henkilö vasta etsii uutta perustetta oleskelunsa jatkamiselle ja Suomeen jäämiselle.

Yllä esitetyn perusteella maahanmuutto-osasto esittää harkittavaksi, olisiko esitystä syytä täsmentää niin, että jatkuvan oleskeluluvan perusteet eivät voisi perustua vain työnhakulupaan. Kuten on tuotu esiin, luvan myöntämiseksi riittää käytännössä tutkinnon suorittaminen ja riittävän toimeentulon, verrattain lyhyellekin ajalle, esittäminen, mutta henkilön työllistymisestä ei ole vielä siinä vaiheessa tietoa. Vaihtoehtoisesti voisi määritellä, että pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että jatkuva oleskelulupa perustuisi joko työn tekemiseen tai yrittäjänä toimimiseen. Tällöin pysyvän oleskeluluvan myöntäminen vastaisi sitä, mitä esitykselläkin tavoitellaan, että korkeakoulututkinnon suorittaneet jäisivät tänne pysyvästi työelämän tarpeisiin.

Selvyyden vuoksi maahanmuutto-osasto haluaa tuoda esille, että se pitää esitysluonnoksen tavoitteita kannatettavana, ja että osajien houkuttelun ja täällä pysymisen kannalta myös lupalajeja koskevalla sääntelyllä on merkitystä. Esityksessä tätä on perusteltu asianmukaisesti. Tutkinnon suorittamista itsessään ja tätä seuraavaa työnhakuvaihetta ei tulisi kuitenkaan vielä välttämättä sellaisenaan katsoa ajallisesti rajoittamattomana pysyväisluonteisena oleskeluna, joka sellaisenaan vastaisi esityksen tavoitteisiin saada opiskelijat jäämään pysyvästi maahan työmarkkinoiden käyttöön. On myös huomioitava, että korkeakouluopiskelijan lupatyypin muuttaminen tilapäisestä jatkuvaksi olisi itsessään jo merkittävä, sinänsä esityksessä esitetyn mukaisesti perusteltu, muutos nykytilaan verrattuna, minkä lisäksi esitys mahdollistaisi tutkinnon suorittaneelle nykytilaa pidemmän ja joustavamman luvan, jolla etsiä pysyvämpää perustetta maahan jäämiselle. Sikäli kuin työnhakulupa ei vielä itsessään voisi olla peruste pysyvän luvan myöntämiseksi, olisi henkilöllä mahdollisuus kuitenkin joka tapauksessa hakea pysyvää lupaa siinä kohtaa, kun hän työllistyy ja hänellä on työperusteinen peruste jatkuvalla oleskeluluvalla. Toisin sanoen tällä rajauksella ei rajoitettaisi niiden henkilöiden pysyvää oikeutta jäädä maahan, jotka työllistyvät vasta jonkin ajan kuluessa tutkinnon suorittamisesta, eikä rajaus siten olisi esityksen tavoitteiden vastainen, mutta toisaalta osaltaan sääntelisi sitä, kenellä tosiasiallisesti on pysyvämpi peruste maahan jäämiselle tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Työnteko-oikeudesta kansallisen luvan osalta

Esityksen mukaan työnteko-oikeutta koskevaa lain 14 §:ää sovellettaisiin myös ehdotettuun 7 a §:n perusteella myönnettävään kansalliseen oleskelulupaan eli lupaan, joka voidaan myöntää myös kansainvälistä suojelua hakeneelle. Voimassa olevan sääntelyn kaltaisesti myös jatkossa opiskelijoiden tutkintoon kuulumattomaan työntekoon sisältyisi ajallisia rajoitteita.

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta ja sen kestosta säädetään ulkomaalaislaissa (79 § 2momentti, 80 § 6 momentti). Laissa säädetyn karenssiajan jälkeen turvapaikanhakijalla on oikeus mihin tahansa työhön ilman mitään ehtoja tai rajoitteita. Työn tekemisen mahdollistaminen turvapaikkamenettelyn aikana on katsottu hyödylliseksi hakijan ja yhteiskunnan kannalta.

Säädettäväksi ehdotetun kansallisen oleskeluluvan johdosta jatkossa voi syntyä tilanne, jossa henkilölle myönnetään mainittu lupa, kun hänellä samanaikaisesti on vielä vireillä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Siten henkilön kohdalla työnteko-oikeus olisi erilainen riippuen siitä, sovelletaanko ulkomaalaislain vai tutkija-opiskelija -lain säännöksiä. Tutkija-opiskelija -lain 3 §:ssä säädetään sen suhteesta ulkomaalaislakiin. Kun otetaan lisäksi huomioon, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden tarkoituksena on yleisesti mahdollistaa henkilölle tutustuminen ja pääsy työelämään, ja että opiskelijoiden työnteon ajallisten rajoitusten tarkoituksena on osaltaan varmistaa päätoiminen opiskelu, on perusteltua, että kuvatussa tilanteessa työnteko-oikeus perustuisi tutkija-opiskelija -lain säännökseen, mitä sinällään jo mainittu 3 § ilmentää. Tämän voisi tarvittaessa mainita säännöskohtaisissa perusteluissa soveltamisen selkeyden vuoksi.

Esityksen vaikutukset

Jälkivalvonnan kustannukset:

Esityksessä on todettu, että jälkivalvontaa suoritettaisiin aikaisintaan vuoden kuluttua lain voimaantulon jälkeen, jolloin tässä vaiheessa sillä ei ole tässä taloudellisia vaikutuksia. Mikäli lainmuutos edellyttää edellä kuvatussa toiminnan järjestämistä, tulisi jälkivalvonnan vaatima kehitystyö ja määräraharatarve kuitenkin pyrkiä kuvaamaan ja ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa 2023-2026.

Esityksessä todetaan, että viranomaisille oleskelulupa on haastava, koska niiden täytyy varmistua siitä, että opiskelijan toimeentulo on koko Suomessa oloajalla turvattu. Esityksestä ei käy selville, millaiselle arvioidulle hakemusmäärälle perustuu arvio esityksestä jälkivalvontaan kohdistuvista henkilötyövuosista. Kyseessä on mitä ilmeisimmin pitkän aikavälin pysyvä resurssitarve, joka tulisi huomioida osana Maahanmuuttoviraston tulevien vuosien kehysuunnittelua (Julkisen talouden suunnitelma, JTS 2023-2026).

Lakiin ehdotetut muutokset ovat osa toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään kansainvälisten opiskelijoiden määrää Suomessa. Tavoitteena on ulkomaisten opiskelijoiden määrän kolminkertaistaminen. Tämä tulisi huomioida kattavasti myös Maahanmuuttoviraston henkilöstöresurssien tarkastelussa.

Maksutuloista:

Taloudellisissa vaikutuksissa on asianmukaisesti tuotu esiin jatkolupahakemusten nykyiseen verrattuna n. 5000 kappaletta pienemmän määrän vaikutus Maahanmuuttoviraston maksutuloihin. Samanaikaisesti arvioidaan ulkomaisten opiskelijoiden määrän kolminkertaistuvan. Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi arvioida nettovaikutusta mm. Maahanmuuttoviraston henkilöstöresursseihin.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisista suoritteista valtiolle perittävän maksun tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). On huomattava, että kaikkien hakemusten käsittelyssä ei pyritä täyteen kustannusvastaavuuteen. Maksuperustelaki sallii perustellusta syystä poikkeuksia kustannusvastaavuutta koskevaan pääsääntöön. Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana sosiaalisista ja humanitaarisista taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvista syistä. Maahanmuuttoviraston maksullisia suoritteita koskevan asetuksen nojalla näitä omakustannusarvoa alempia maksuja peritään esimerkiksi nimenomaan opiskelijoiden oleskelulupahakemusten käsittelystä.

Esityksestä ei ilmene, onko mainitut seikat otettu huomioon Maahanmuuttoviraston taloussuunnittelussa.

Lupien myöntämis-, peruuttamis- tai uusimattajättämisedellytykset ja niiden valvonta

Esityksen mukaan lupien myöntämisedellytysten täyttymättä jättäminen olisi peruste olla myöntämättä tai uusimatta lupaa. Lisäksi samojen edellytysten täyttymättä jääminen olisi myös peruste peruuttaa voimassa oleva lupa. Sisäministeriö pitää ratkaisua onnistuneena ja toteaa, että vastaavat säännökset löytyvät mm. kausityölaista.

Ministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko lain perusteluja laajentaa ainakin luvan peruuttamisen osalta. Perusteluissa eri edellytysten painoarvoa tai mahdollisen rikkomuksen merkitystä peruuttamisen näkökulmasta ei ole avattu.

Lupaehtojen valvontaa on huolellisesti kuvattu esityksen perusteluiden eri kohdissa, mutta johtopäätöstä valvonnassa tehtyjen löydösten suhteesta erityisesti peruuttamisedellytyksiin tekstistä ei löydy. Valvonnan osalta ainoastaan viitataan ulkomaalaislain 212 pykälään.

Lain keskeinen muutos koskee korkeakouluopiskelijalle myönnettävän luvan voimassaolon laajentamista koko tutkinnon suorittamisajaksi. Luvan myöntämis- ja voimassaoloedellytykseksi säädetystä turvatusta toimeentulosta ei esityksen mukaan tarvitsisi esittää selvitystä ensimmäistä vuotta pidemmältä ajalta, vaikka toimeentulon tulisikin olla turvattu koko luvan voimassaoloajan.

Myöntämisedellytyksenä on lisäksi mm. opiskelupaikka korkeakoulussa ja vaadittujen maksujen suorittaminen. Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että myös opintosuoritusten etenemistä valvotaan luvan voimassaoloaikana.

Toimeentuloedellytyksen täyttämistä opintojen keston ajaksi ehdotetaan seurattavan lain voimaantumisen jälkeen kolmen vuoden ajan, jolloin tarkasteltaisiin, miten monen opiskelijan toimeentulo ei olisi ollut turvattu koko oleskeluluvan voimassaolon ajan, ja ryhdyttäisiin tarvittaessa toimiin sääntelyn tarkistamiseksi. Kansaneläkelaitoksen velvollisuutta pyydetäessä antaa tietoja toimeentulotukeen turvautumisesta yksittäistapauksessa on myös kuvattu esityksen perusteluissa.

Esityksessä ei järjestelmän perusteellisesta kuvauksesta huolimatta ilmene, millaisin perustein lain soveltajan tulee arvioida toimeentulon riittävyttä yksittäistapauksessa. Perusteluissa on viitattu pistokokeisiin tai ilmiantoon, joiden perusteella voi paljastua esimerkiksi toimeentulotukeen turvautuminen. Perusteluissa ei ole tuotu esiin, kuinka toimeentulon riittävyttä tulisi arvioida tilanteessa, jossa toimeentulotukeen ei ole turvauduttu. Maahanmuuttoviraston ja erityisesti Suomeen tulevan opiskelijan pitäisi kyetä arvioimaan, mikä määrä esimerkiksi opiskelijan kotimaasta saatavaa opintotukea, vanhemmilta saatavaa tukea tai ansiotyöstä saatavaa työtuloa riittää osoittamaan turvatun toimeentulon.

Esityksessä kuvataan vastaavasi VIRT- ja KOSKI- järjestelmiä sekä viranomaisten tietojensaantioikeutta, mutta siitä ei ilmene, kuinka opintosuoritusten määrää tulisi arvioida harkittaessa luvan voimassapysymis- tai peruuttamisedellytyksiä.

Maahanmuutto-osasto toteaa, että esitys on osittain direktiivin täytäntöönpanolaki, jossa direktiivin sanamuodoista poikkeavat ratkaisut tai esimerkiksi soveltamisalaa supistavaksi tulkittavat perustelut eivät ole Euroopan unionin komission näkökulmasta hyväksyttävissä. On myös mahdollista, että vastaukset valvonnassa tehtyjen löydösten ja lupien voimassaolon suhteesta löytyvät muualta lainsäädännöstä tai viranomaisten ohjeistuksista. Säännösten soveltamisen näkökulmasta niiden kuvaaminen esityksessä voisi palvella ainakin tarkkarajaisuuden ja oikeusvarmuuden periaatteita.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Minna Hulkkonen

Erityisasiantuntija

Roope Jokinen

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Ministeri Ohisalo
Valtiosihteeri Koskela
Erityisavustaja Kivinen
Kansliapäällikkö Pimiä
SM/MMO