

07.07.2021

POL-2021-74890

Työ- ja elinkeinoministeriö

Poliisihallituksen lausunto koskien Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöä asiassa: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta (VN/12646/2020)

1 Lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta (VN/12646/2020).

2 Poliisihallituksen lausunto

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että opiskelijoille myönnettäisiin oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi, korkeakouluopiskelijoiden lupatyyppi muutettaisiin tilapäisestä jatkuvaksi, työnhakulupaa pidennettäisiin, säädettäisiin kansallisesta opiskelijan luvasta, harjoittelua ja tutkimustoimintaa koskevat lupaperusteet keskitettäisiin samaan lakiin ja työntekooikeus sääntelyä uudistettaisiin ja täsmennettäisiin.

Lain muuttamisen tavoitteena on, että kolmansien maiden kansalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä helpotetaan uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. Lisäksi tavoitteena on myöntää oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja valmistumisen jälkeistä lupaa pidennettäisiin kahteen vuoteen.

Kolmannen maan kansalaiselle ehdotetaan myönnettävän ensimmäinen oleskelulupa opiskelun perusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei ole tarvetta uusina määräjain. Oleskeluluvan myöntämisen mahdollistamiseksi tällä tavalla toimeentulo edellytysten täyttämisen osalta ehdotetaan poikkeussääntelyä ja valvontaa.

Myös opintojen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika työnhakua ja yritystoimintaa varten ehdotetaan pidennettäväksi ja sen käyttöä joustavammaksi. Muutos koskisi myös tutkimustoiminnan päättäneitä tutkijoita. Korkeakouluopintoja suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji ehdotetaan muutettavaksi jatkuvaksi.

Esityksessä ehdotetaan myös, että kansainvälistä suojelua hakenut tai karkotuspäätöksen saanut voisi hakea oleskelulupaa, jos hän täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Kyseeseen ei kuitenkaan tulisi oleskelulupa, joka sisältää oikeuden liikkua toiseen jäsenvaltioon. Kansalliset oleskeluluvat olisivat tarkoitettu myös muihin kansallisiin tarpeisiin tilanteissa, joiden perusteella direktiivin mukaista oleskelulupaa ei voida myöntää.

Asian tausta ja valmistelu

Opiskelijoiden kohdalla voi syntyä tilanne, että ajan kuluessa opintomenestys ei ole riittävää tai toimeen tulo ei ole turvattu. Valvonnan näkökulmasta katsottuna on sitä ongelmallisempaa mitä pidempiä luvat ovat. Maahanmuuttovirasto tekee valvontaa jatko oleskelulupia harkitessaan, joten puutteet luvan myöntämisen perusteissa ilmenevät säännöllisin väliajoin lupaharkinnassa. Poliisin tietoon puutteet tulevat joko jonkin muun asian yhteydessä tai tehdessä teemavalvontaa. Siinä vaiheessa, kun ulkomaalainen saa pysyvän oleskeluluvan ja säännöllistä lupaharkintaa ei enää tehdä, vähenevät viranomaisten keinot puuttua oleskeluun silloin, kun oleskelun perusteita ei enää ole.

Tällä hetkellä oleskelulupa työnhakua ja yritystoimintaa varten voidaan myöntää enintään yhdeksi vuodeksi. Sillä, että lupa olisi pituudeltaan kaksi vuotta yhden vuoden sijaan, ei oletettavasti ole valvonnan näkökulmasta katsottuna ratkaisevaa merkitystä ja se tuskin aiheuttaisi kestäättömiä ongelmia siitä saatuun hyötyyn verrattuna.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Esityksessä todetaan, että kolmansien maiden kansalaisille opiskelijoille oleskelulupa myönnetään koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajaksi yhdellä hakemiskerralla. Lisäksi esityksessä todetaan, että hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulosta ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Esityksessä todetaan kuitenkin, että opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Tässä kohdassa esityksessä ei täysin selviä, että miten todetaan luotettavasti, että toimeentulo on turvattu koko opintojen keston ajan, jos kuitenkin selvitys siitä vaaditaan ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Tässä viitattaneen viranomaisten tekemään jälkikäteisvalvontaan.

Esityksessä todetaan myös, että toimeentulo edellytyksen täyttymistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana. Valvonnan suorittamisen edellytykset heikkenevät muutoksen myötä nykyisestä. Maahanmuuttovirasto suorittaa tätä valvontaa tehdessään jatko lupien osalta lupaharkintaa. Mitä pidempiä luvat ovat sitä vähemmän tätä valvontaa on. Poliisin osalta valvonta tapahtuu kyseisten henkilöiden mahdollisten muiden asioiden hoitamisen yhteydessä tai teemavalvontaa suoritettaessa.

Esityksessä todetaan, että korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji muutettaisiin jatkuvaksi (A), jotta entistä useammalla korkeakouluopiskelijalla olisi paremmat edellytykset jäädä maahan pysyvästi ja olisi mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa opintojen suorittamisen perusteella. Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen tarvittaessa tulee harvemmin kyseeseen kuin määräaikaisen oleskeluluvan. Tämä saattaa joissakin tapauksia muodostua ongelmalliseksi, kun oleskelun perusteet eivät puheena olevien lupien kohdalla kuitenkaan lähtökohtaisesti ole pysyviä.

Esityksessä ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaiselle, joka on suorittanut opinnot tai tutkimuksen loppuun, myönnettäisiin oleskelulupa työnhakua ja yritystoiminnan aloittamista varten kahdeksi vuodeksi. Kyseessä olisi oleskeluluvan voimassaoloajan pidentäminen yhdestä vuodesta kahteen vuoteen. Ehdotus sisältää myös muita siihen liittyviä joustavuutta lisääviä elementtejä. Sillä, että lupa olisi pituudeltaan kaksi vuotta yhden vuoden sijaan, ei oletettavasti ole valvonnan näkökulmasta katsottuna ratkaisevaa merkitystä ja se tuskin aiheuttaisi kestäättömiä ongelmia siitä saatuun hyötyyn verrattuna. Se, että luvan voisi käyttää useassa erässä pitkän ajan kuluessa ja myös Suomesta poistumisen jälkeen, vaikuttaa monimutkaiselta ja saattaa aiheuttaa epätietoisuutta hakijoissa ja viranomaisissa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että tutkija - opiskelija -lakiin keskitetään saman tyyppisiä oleskelulupia koskeva sääntely ja säädetään niin sanotuista kansallisista oleskeluluvista. Näin tehden ja kun soveltamisalaan ehdotetaan muutosta, kansainvälisen suojelun taustaiset ja karkotuspäätöksen saaneet voisivat myös hakea oleskelulupia, kun se ei voimassa olevan lain nojalla ole tällä hetkellä mahdollista. Oleskeluluvan hakeminen lienee kuitenkin tälläkin hetkellä mahdollista monissa sellaisissa tilanteissa, missä hakija on saanut kielteisen päätöksen johonkin aiempaan hakemukseensa. Kaikkien lupahakemusten osalta tulee luonnollisesti tehdä harkinta ja selvittää, onko luvan myöntämisen perusteet olemassa. Mikäli henkilöllä on maasta poistamispäätös, hänen on luonnollisesti poistuttava maasta. Mikäli hän ei näin tee ja päätös on täytäntöönpano kelpoinen, tulee poliisin hänet poistaa. Tehokas maasta poistaminen on koko prosessin uskottavuuden kannalta tärkeää.

Esityksessä todetaan, että jälkivalvontaa suoritettaisiin aikaisintaan vuoden kuluttua lain voimaantulon jälkeen. Vasta käytännön kokemus tullee osoittamaan, onko Maahanmuuttovirastolle arvioitu resurssi riittävä vai ei. Tämä resurssi tarvitaan automaation hyödyntämisestä huolimatta. On tärkeää ja välttämätöntä, että muutoksen aiheuttama valvonnan ja sen tekotavan muuttamisen tarve on tunnistettu ja siihen ollaan varautumassa niin henkilöresurssein kuin järjestelmäratkaisuin. Poliisin osalta muutos tarkoittaa sen huomioimista valvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa valvonnan tavan ja määrän sekä suuntaamisen osalta.

Esityksen mukaisesti, kun korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa, myös heidän perheenjäsenilleen myönnettäisiin oleskelulupa jatkuvana. Perheenjäsenille ei kuitenkaan myönnettäisi lupaa koko opiskelijan oleskeluluvan voimassaolon ajaksi, vaan en-

simmainen lupa myönnettäisiin pääsääntöisesti vuodeksi ja jatko-oleskelulupa enintään neljäksi vuodeksi. Valvonnan kannalta tämä säilyttää heidän osaltaan valvontamahdollisuudet, eikä nämä henkilöt kasvata osaltaan niiden henkilöiden määrää, joiden lupa-aika pitenisi oleellisesti ja jotka eivät enää olisi säännölliseen lupaharkintaan liittyvän valvonnan kohteena.

Esityksessä todetaan, että työnteke-oikeuteen liittyvän sääntelyn tavoitteena on vähentää väärinkäsityksiä ja tietämättömyyttä, purkaa työllistymisen esteitä ja helpottaa työtuntien seuranta. Muutos helpottaa opiskelijan mahdollisuuksia sovittaa yhteen opinnot ja ansiotyö ja helpottaa turvatuun toimeentuloon ylläpitämistä. Näiden asioiden yhteensovittaminen on opiskelijalle haasteellista eikä kaikki aina siinä onnistu. Joskus tapahtuu joko niin, että työnteon lisääntyessä opintomenestys heikkenee tai että opintomenestyksen parantuessa toimeentulo heikkenee. Molempien tekijöiden osalta oleskeluluvan perusteiden tulee kuitenkin täytyä.

Esityksessä todetaan, että Suomessa tai toisessa jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua hakevat tai saaneet henkilöt eivät enää voineet hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella, vaikka olisivat täyttäneet edellytykset muutoin. Myöskään ne kolmannen maan kansalaiset, joille oli tehty karkottamispäätös, eivät enää voineet hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella. Tilanteen korjaamiseksi lain soveltamisalaan ehdotetaan tehtävän muutos, joka toteutettaisiin siten, että lakiin ehdotetaan kansallista oleskelulupasääntelyä. Heille voitaisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täytyessä myöntää kansallinen tutkijan tai opiskelijan oleskelulupa, joihin ei sisälly unionin sisäistä liikkuvuutta taikka muu laissa säädetty oleskelulupa. Tämä menettely vaikuttaa kuvatussa kaltaisessa vallitsevassa tilanteessa tarkoituksenmukaiselta. Luonnollisesti lupaa harkittaessa huomioitaisiin kaikki luvan myöntämisen perusteet sekä sen myöntämisen estävät seikat kuten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikostorjuntaan liittyvät seikat.

Esityksessä todetaan, että tutkija - opiskelija -lakiin ehdotetaan siirrettävän ulkomaalaislaista muuta tutkimusta, muuta harjoittelua, vapaaehtoistoimintaa ja työlomasopimuksia koskevat oleskeluluvat sekä säätää muun opiskelun perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta. Siirtämisen myötä saman tyyppisten oleskelulupien sääntely olisi samassa laissa ja niitä kaikkia koskisi oleskelun epäämistä ja uusimatta jättämistä sekä peruuttamista koskeva yhtäläinen sääntely. Tätä menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Esityksessä todetaan, että oleskelun myöntäminen koko tutkinnon ajalle on asiakkaan näkökulmasta erittäin hyvä muutos, koska häneltä ei vaadita oleskeluluvan uusimista samalla perusteella. Viranomaisille oleskelulupa on haastava, koska niiden täytyy varmistua siitä, että opiskelijan toimeentulo on koko Suomessa oloajalla turvattu. Jälkivalvontamekanismin kehittäminen korostuu. Tämä on tärkeä huomio ja on hyvä, että se on todettu esityksessä.

Esityksessä todetaan, että työnhakua koskeva oleskelulupa voitaisiin ehdotuksen mukaan jatkossa myöntää tutkinnon ja tutkimuksen suorittamisen jälkeen seuraavan viiden vuoden aikana yhteensä kahdeksi vuodeksi ja useassa erässä. Ehdotettava säännösmuotoilu työnhakuluvalla olisi uudelleenlainen käyttötapa ja se joustavoittaisi mahdollisuuksia jäädä ja palata Suomeen opintojen tai tutkimuksen suorittamisen jälkeen. Sillä, että lupa olisi

pituudeltaan kaksi vuotta yhden vuoden sijaan, ei oletettavasti ole valvonnan näkökulmasta katsottuna ratkaisevaa merkitystä ja se tuskin aiheuttaisi kestäättömiä ongelmia siitä saatuun hyötyyn verrattuna. Se, että luvan voisi käyttää useassa erässä pitkän ajan kuluessa ja myös Suomesta poistumisen jälkeen, vaikuttaa monimutkaiselta ja saattaa aiheuttaa epä tietoisuutta hakijoissa ja viranomaisissa.

Esityksessä todetaan, että opiskelijan oleskeluluvan myöntäminen opintojen keston ajalle ja siihen liittyvä toimeentulo edellytystä koskeva poikkeava sääntely toisi Maahanmuuttovirastolle uuden tehtävän. Sen tulisi suorittaa oleskeluluvan voimassaoloaikaan liittyvää valvontaa oleskelulupa liittyvien edellytysten varmistamiseksi, etenkin turvatus toimeentulon osalta. Tämä on tärkeä huomio. Valvonta koskisi luonnollisesti myös opintojen edistymistä.

Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan tulee esittää oleskelulupaa hakieksaan selvitys turvatusta toimeentulosta vain ensimmäisen vuoden ajalta, vaikka oleskelulupa myönnetään pidemmälle ajalle. Opiskelijan toimeentuloon kohdistettaisiin valvontaa. Valvontaa tapahtuisi pisto tarkistuksin ja digikehittämisestä ja rekistereistä saatavien tietojen perusteella. Toimeentulo edellytysten täyttämistä ja siihen mahdollisesti liittyviä ilmiöitä ehdotetaan seurattavan lain voimaantulon jälkeen kolmen vuoden ajan. On hyvä, että tämä valvonta on todettu esityksessä. Luonnollisesti toimeentulo edellytysten ja opintojen edistymisen täyttymistä tulee valvoa em. ajan jälkeenkin.

Poliisijohtajan sijainen
Poliisiylitarkastaja

Samppa Holopainen

Ylikomisario

Hannu Pietilä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.07.2021 klo 12:04. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjaamo@tem.fi
Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, jarmo.tiukkanen@tem.fi

Tiedoksi

Poliisihallitus, Esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisitarkastaja Ari Jokinen