


Kirje

19.8.2021

VN/12646/2020

VN/12646/2020-VM-27

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (VM) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta. VM kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavan.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan ulkomaalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä helpotetaan uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. Opiskelijoille myönnetään oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja valmistumisen jälkeen sitä pidennetään kahteen vuoteen.

Esitysluonnos vastaa osaltaan edellä mainittuihin hallitusohjelmakirjauksiin. Kolmansien maiden kansalaisten opiskelijoiden osalta esityksen keskeisenä ehdotuksena on, että oleskelulupa myönnettäisiin koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajaksi yhdellä hakemiskerralla. Hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulosta ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana. Lisäksi ehdotetaan muun muassa, että kolmannen maan kansalaiselle, joka on suorittanut opinnot tai tutkimuksen loppuun, myönnettäisiin oleskelulupa työnhakua ja yritystoiminnan aloittamista varten kahdeksi vuodeksi. Luvan kesto pitenis näin nykyisestä yhdestä vuodesta kahteen.

VM kannattaa ehdotettuja lakimuutoksia, mutta ehdottaa muun muassa vaikutusten arvioinnin täydentämistä.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen tavoite helpottaa osaavien ja koulutettujen maahanmuuttajien työllistymistä Suomeen on kansantalouden kannalta positiivinen asia. Työllisyyttä ja sen kasvua tukevat toimenpiteet ovat julkisen talouden kestävyuden kannalta erittäin tärkeitä.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu jonkin veran taloudellisia vaikutuksia, jotka syntyvät pääasiassa ohjelmistokehittelytarpeesta. Mikäli esitysluonnoksessa mainittu maahanmuuttajien työllistymistä koskeva tavoite jää saavuttamatta, lakimuutokset voivat kasvattaa julkisen talouden epätasapainoa tulevaisuudessa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

Jos opiskelijoille myönnetään oleskelulupia, jotka ovat voimassa aikaisempaa kauemmin, eikä tarvetta jatko-oleskelulupahakemuksen tekemiselle näin tule, on muutoksella Maahanmuuttoviraston maksutuloja vähentävä vaikutus. Käytännössä Maahanmuuttovirastolta jää saamatta jatko-oleskelulupaa koskevan hakemuksen hakemusmaksu. Kuitenkin jatko-oleskelulupahakemusten lukumäärän aleneminen esitysluonnoksen mukaisesti tarkoittaisi alenemista myös Maahanmuuttoviraston lupahakemus käsittelyn työmäärään. Tämä olisi hyvä arvioida taloudellisissa vaikutuksissa. Eli kuinka paljon henkilötyövuosia on jouduttu varamaan arvioidun 5 000 poistuvan hakemuksen käsittelyyn. Tämä tarkoittaa potentiaalista htv-säästöä. Nyt taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu vain esitysluonnoksen aiheuttamia lisäystarpeita (esimerkiksi jälkivalvontaan). Taloudellisiin vaikutuksiin tarvittaisiin siis Maahanmuuttovirastoa koskeva htv-nettovaikutus.

Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi myös arvioida esitysluonnoksen vaikutukset lupatoiminnan maksujen määräytymiselle sekä hinnoittelumuutosten vaikutukset lupatuottokertymälle. Lupatoiminnan maksujen asettamisessa tulee huomioida niiden kustannusvastaavuus Maahanmuuttoviraston maksuasetuksen mukaisesti.

Esitysluonnoksen taloudellisina vaikutuksina on tunnistettu ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän UMAN sekä sähköisen asiointipalvelun Enter Finlandin muutostarpeet ensi vaiheessa uusien oleskelulupahakemusperusteiden sekä olemassa oleviin oleskelulupahakemusperusteisiin tehtävien muutosten vuoksi. UMAN kehittämistarve tukemaan Maahanmuuttoviraston uutta jälkivalvontatehtävää on myös tunnistettu, mutta sen toteutuksen ja taloudellisten vaikutusten on arvioitu kohdistuvan aikaisintaan vuoden päähän lain voimaantulosta. Esitysluonnoksessa ei mainita onko esityksen valmistelun yhteydessä tehty tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi tai mainittu, ettei esityksellä olisi tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaisia muutosvaikutuksia. Esityksessä ei ole mainittu myöskään siitä, onko Maahanmuuttoviraston arvioitava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti tiedonhallinnan muutosvaikutukset. Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin lopputulosten näkyminen hallituksen esityksessä vaikuttaa eduskunnan mahdollisuuksiin arvioida miten ehdotetut muutokset vaikuttavat esimerkiksi yksilöiden asemaan ja perusoikeuksien toteutumiseen.

Esitysluonnokseen liittyvä järjestelmäkehitys olisi tarkoitus rahoittaa vuoden 2021 kolmannen lisätalousarvion RRF-rahoituksesta. Jälkivalvontaa koskeva kehitystyö on suunniteltu tehtävän AMIF-rahoituksella. Toimeentuloedellytysten jälkivalvonnan juokseviin kustannuksiin ei ole varattuna rahoitusta. Esitysluonnokseen liittyviä määrärahoja käsitellään normaaliin tapaan osana JTS- ja talousarvioprosesseja.

Opiskelijan toimeentuloedellytys

Esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan opiskelijoille myönnetään oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi. Hallitusohjelman kirjaus ei ota kantaa opiskelijan toimeentuloedellytykseen. Esitysluonnoksen mukaan oleskeluluvan hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulosta ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana.

Voimassa olevan toimeentuloedellytyksestä koskevan lainsäädännön mukaan hakijalle voidaan myöntää oleskelulupa opiskelun perusteella enintään kahdeksi vuodeksi sen perusteella, miten hän pystyy osoittamaan turvatuksi toimeentulonsa. Tilastojen mukaan (s. 6) suurin osa luvista myönnetään nykyään enintään yhdeksi vuodeksi, ja pienempi osa yli yhdeksi, mutta enintään kahdeksi vuodeksi. Esitysluonnoksen mukaan tilastoista ei näe syitä alle kahden vuoden (tarkoitetaanko tällä enintään yhden vuoden lupia?) voimassa oleville oleskeluluvuille, mutta on oletettavaa, että osa on johtunut toimeentuloedellytyksen täyttämisen vaikeudesta. Toisaalta opiskelijoiden jatkolupahakemuksista vain hyvin pieni osa on kielteisiä. Maahanmuuttoviraston mukaan toimeentulon riittämättömyys ei ole erityisen yleinen peruste opiskelijoiden jatkolupahakemuksiin annetuille kielteisille päätöksille, sillä päätösperuste ”toimeentulo ei turvattu” muodosti noin kymmenesosan kaikista kielteisistä päätöksistä vuonna 2020. Vuonna 2020 tämä oli kirjattu päätösperusteeksi 11 päätökseen, joka oli noin 0,4 prosenttia kaikista opiskelijoiden jatkolupahakemuksista.

Jatkossa opiskelijalla olisi siis oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi, jolloin Maahanmuuttovirasto ei voisi enää tarkastella opiskelijan toimeentuloedellytyksiä aina uuden luvan hakemisen yhteydessä. On tärkeää, että toimeentuloedellytyksiä valvotaan tästä huolimatta myös jatkossa. Näin voitaisiin pienentää riskiä sille, että osa opiskelijoista joutuisi turvautumaan

toimeentulotukeen pääsääntöisenä toimeentulon varmistajana ja että syntyisi opiskelijoiden ryhmä, joka joutuisi haavoittuvaan asemaan Suomessa.

Vaikutukset kuntiin ja kotikunta

Esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa jaksossa 4.2 ei ole erikseen arvioitu esityksen vaikutuksia kuntiin. Monien oikeuksien, etuuksien ja palveluiden saamisen edellytykseksi on eri hallinnonalojen lainsäädännössä asetettu joko henkilöllä Suomessa oleva kotikuntalainen (201/1994) mukainen kotikunta tai että henkilö oleskelee Suomessa vakinaisesti. Tältä osin esityksen vaikutuksia on jo kuvattu etenkin Kelan ja kuntien myöntämien etuuksien ja palveluiden osalta (s. 19-20). Tätä kuvausta on kuitenkin hyvä vielä täydentää lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella. Vaikka opiskelija esimerkiksi on YTHS:n palvelujen piirissä, tulee silti esimerkiksi erikoissairaanhoidon tai päivystyspalvelujen tarvetta. Joka tapauksessa voitaneen arvioida, että esityksen myötä oleskeluluvan saavien ja siten erilaisiin etuuksiin ja palveluihin oikeutettujen henkilöiden määrän muutos on nykytilaan nähden niin vähäinen, että tästä aiheutuvat Kelan ja kuntien menojen muutokset ovat menojen kokonaisuuteen nähden vain marginaalisia.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 18), korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille myönnettävän oleskeluluvan lajin muuttaminen tilapäisestä jatkuvaksi vaikuttaisi heidän oikeuteensa saada Suomessa kotikunta. Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen ulkomailta tulleen henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaisesti, jos hänellä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva, jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Ulkomaalaislain mukaiseen oleskelulupa on voimassa olevan käytännön mukaisesti rinnastettu oleskeluluvat, joita myönnetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) nojalla. Myös Iso-Britannian EU-eroa koskeva sopimuksen ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetussa lain (666/2020) mukaisen oleskeluoikeuden on katsottu perustavan oikeuden kotikunnan saamiseen. Jos taas ulkomailta Suomeen tulleen henkilön oleskelulupa on tilapäinen ja vähintään vuoden mittainen, hänen oikeutensa kotikuntaan riippuu kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 2 momentin mukaisesti hänen olosuhteistaan ja tarkoituksestaan jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Esitysluonnoksessa ehdotetut lakimuutokset tarkoittaisivat käytännössä sitä, että korkeakouluopiskelijat voisivat jatkossa saada jatkuvan oleskelulupansa nojalla kotikunnan Suomessa suoraan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, siis ilman kyseisen pykälän 1 momentin 5 kohdan ja 2 momentin mukaista arviointia. Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden asema ei sen sijaan muuttuisi, vaan heidän oikeuteensa kotikunnan saamiseen vaikuttaisi edelleen oleskeluluvan pituus ja maassa oleskelun tarkoitus sitä osoittavine seikkoineen lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 2 momentin mukaisesti. Lisäksi ehdotettu muutos voisi vaikuttaa ulkomailta Suomeen muuttaneiden henkilöiden kotikuntaan siten, että lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilöllä on oikeus kotikuntaan myös silloin, jos hänen perheenjäsenellään on Suomessa kotikunta.

Korkeakouluopiskelijoille ehdotuksen mukaan myönnettävä jatkuva oleskelulupa helpottaisi Digi- ja väestötietoviraston työtä, kun maahan tulevan korkeakouluopiskelijan status muuttuisi tilapäisestä jatkuvaksi. Tämä näkyisi prosessin nopeutumisenä, kun viraston ei enää tarvitsisi tutkia muun muassa opiskelu-oikeuden sisältöä opiskelutodistuksesta ja tehdä niitä toimenpiteitä, joita kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa edellytetään tilapäisen oleskeluluvan saaneiden henkilöiden osalta.

Se, että opiskelijoille myönnettäisiin nykyistä pidempikestoisempia oleskelulupia eikä heillä siten olisi niin usein tarvetta jatko-oleskeluluvan hakemiselle, vähentäisi luultavasti todennäköisyyttä, että he jäisivät ilman voimassaolevaa oleskelulupaa. Tällöin olisi myös pienempi todennäköisyys sille, että heidän voimassaolevaan oleskelulupa perustuva oikeutensa kotikuntaan Suomessa lakkaisi. Tältä osin on tärkeää huolehtia siitä, että kotikuntamerkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään vastaava Digi- ja väestötietovirasto saa ajantasaisia oleskelulupatietoja Maahanmuuttovirastolta. Yhteistyön tarvetta voivat lisätä myös ehdotetut säännökset Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta valvoa oleskelulupa liittyvien toimeentuloedellytysten täyttymistä oleskeluluvan voimassaoloaikana sekä kansainvälistä suojelua hakeneen tai karkotuspäätöksen saaneen henkilön oikeudesta saada kansallinen oleskelulupa. Viimeksi mainittu lupa voisi oletettavasti koskea esimerkiksi henkilöitä, jotka ovat menettäneet aiemman oleskeluoikeutensa ja siten mahdollisesti myös oikeuden kotikuntaan, mutta jotka kansallisen oleskeluluvan myötä jälleen täyttäisivät kotikunnan saamiselle säädetyt edellytykset. Väestötietojärjestelmään talletettujen kotikuntamerkintöjen ja muiden tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus palvelevat kaikkia järjestelmän tietoja hyödyntäviä viranomaisia. Väestötietojärjestelmään talletettuja henkilöiden tietoja pidetään

väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annetun lain (661/2009) 18 §:n mukaisesti julkisesti luotettavina, ja niillä on viranomaisten ratkaisutoiminnassa huomattava tosiasiallinen merkitys.

VM kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa jaksossa ei ole mainittu Digi- ja väestötietovirastoa, vaikka se vastaa esimerkiksi kotikuntamerkitöiden tekemisestä väestötietojärjestelmään. Vaikutusarviointia on syytä täydentää tältä osin.

Kotikuntaa koskevan sääntelyn osalta on lisäksi huomattava, että VM:ssä on suunniteltu aloitettavaksi kotikuntalain kokonaisuudistus ensi syksynä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi arvioitavaksi myös kotikuntalain säännösten suhde ulkomaalaislakiin ja oleskelulupia koskevaan muuhun lainsäädäntöön. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tiedossa, missä aikataulussa kokonaisuudistus valmisteltaisiin ja milloin uusi kotikuntalaki tulisi voimaan.

Kansainvälisten opiskelijoiden määrän lisääminen ja sen vaikutukset

Kohdassa 4.2.2 on arvioitu kv-opiskelijoiden lukumäärän lisäämisestä korkeakouluille aiheutuvia lisäkustannuksia. VM huomauttaa, että ehdotetuilla lakimuutoksilla ei ole suoraa vaikutusta korkeakoulujen rahoitukseen ja ehdottaa rahoitustarvetaulukon poistamista esityksestä. Korkeakoulujen rahoituksesta päätetään JTS- ja talousarvioprosesseissa.

Kohdassa 4.2.2 esitetyt laskelmat vaikuttavat enemminkin arvioilta asetetuista tavoitteista (mainitut työllistymisasteen nosto 75 prosenttiin ja opiskelijoiden määrän kolminkertaistaminen) eivätkä niinkään arvioilta tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksista. Työllistymisasteen nostamista ja opiskelijoiden määrän kolminkertaistamista koskevat tavoitteet, joihin esityksen laskelmat perustuvat, selvästi myös koskevat laajempaa toimenpidejoukkoa kuin vain esityksessä ehdotettuja (luonnoksessa todetaan esimerkiksi ”Tässä esityksessä ehdotetut muutokset ovat osa toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään kansainvälisten opiskelijoiden määrää Suomessa. Tavoitteena on ulkomaisten opiskelijoiden määrän kolminkertaistaminen.”). Esityksessä tulisi pyrkiä arvioimaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia.

Sen lisäksi, että laskelmat kohdassa 4.2.2 pohjautuvat tavoitteisiin, ei laskelmien yhteydessä oteta kantaa siihen, miten todennäköistä on, että asetetut tavoitteet voidaan ehdotetuilla muutoksilla saavuttaa. Tämä olisi tärkeä huomioida.

Ehdotettujen muutosten vaikutusten hahmottamista auttaisi vaikutuskanavien tarkempi avaaminen eli, se mitä kautta ehdotettujen muutosten odotetaan a) lisäävän työllistymistä ja b) kansainvälisten opiskelijoiden määrää. Vaikutuskanavia on mainittu jonkin verran muualla esityksessä, mutta niitä olisi hyvä avata lukujen yhteydessä, jotta olisi selkeämpää, miten ja missä määrin ehdotettujen muutosten voidaan odottaa edesauttavan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi työnhakua koskevan oleskeluluvan muutosten voidaan ajatella edistävän kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä Suomeen, muun muassa työnhakuajan pitenemisen kautta. Muutos ei kuitenkaan yksissään riitä asetetun työllistymistavoitteen saavuttamiseen. Kuten esityksessä todetaan sivulla 23 ”On kuitenkin selvää, että työmarkkinoilla ja työnantajien asenteissa on tapahduttava paljon sen edistämiseksi, että entistä useampi tutkinnon tai tutkimuksen suorittaja saisi töitä ja voisi siten jäädä Suomeen. Oleskeluluvan muuttaminen yksin ei tätä korjaa.”.

Muut huomiot

Korkeakouluopintoja suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji ehdotetaan muutettavan jatkuvaksi. Tämä vaikuttaa perustellulta. Jatkuvalle oleskeluluvalla maassa oleskellut voi hakea pysyvää oleskelulupaa. Näin suomalaisesta korkeakoulusta valmistunut opiskelija voisi saada pysyvän oleskeluluvan nopeammin valmistumisensa jälkeen verrattuna tilanteeseen missä opiskelu on suoritettu tilapäisellä oleskeluluvalla. Tutkijoille myönnetään lupa jatkuvana jo tällä hetkellä.

Jatkovalmistelussa voisi kuitenkin tutkia myös muita vaihtoehtoja, jotka nopeuttavat suomalaisesta korkeakoulusta valmistuvan pysyvän oleskeluluvan saantia. Tällainen vaihtoehto voisi esimerkiksi olla, että opiskelun perusteella myönnetty oleskelulupa säilyisi tilapäisenä, mutta korkeakoulusta valmistumisen jälkeen oleskelupa muuttuisi automaattisesti pysyväksi, jos muut pysyvän oleskeluluvan edellytykset kuin jatkuvan oleskeluluvan kesto vaatimus täyttyvät. Valmistumisen jälkeisen maahan jäännin helpotuksen hyötyjä (esimerkiksi maahan jäävien työllisten osuuden kasvaminen) tulisi verrata helpotuksen haittoihin (esimerkiksi tulonsiirtojen varassa maahan jäävien osuuden kasvaminen). Näin korkeakoulusta valmistunut saisi pysyvän oleskeluluvan lyhyemmän maassa oleskelun perusteella kuin muilla oleskeluperusteilla maassa olevat. Maahanmuuttopolitiikan tulevassa kehittämisessä voitaisiin arvioida lyhyempiä maassa oleskelun vaatimuksia pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä myös muille, esimerkiksi asiantuntijatyötä tekeville.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi VM BO Budjettiosasto
VM JulkICT Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto
VM KAO Kunta- ja aluehallinto-osasto
VM KO Kansantalouselosasto