

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Ehdotuksen mukaan opiskelijoille myönnettäisiin oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi, korkeakouluopiskelijoiden lupatyypin muutettavaksi tilapäisestä jatkuvaksi, työnhakulupaa pidennettäisiin ja käyttöä joustavoitettaisiin, säädettäisiin kansallisesta opiskelijan luvasta, harjoittelua ja tutkimustoimintaa koskevat lupaperusteet keskitettäisiin samaan lakiin ja työnteko-oikeussäätelyä uudistettaisiin ja täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan, 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 olisi tarkoitettu myös muihin kansallisiin tarpeisiin tilanteissa, joiden perusteella direktiivin mukaista oleskelulupaa ei voida myöntää.

Esityksen mukaan sillä toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan kolmansien maiden tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä helpotetaan uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan opiskelijoille tulisi myöntää oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja valmistumisen jälkeistä lupaa pidennettäisiin kahteen vuoteen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Oleskelulupa koko tutkinnon ajaksi ja lupatyypin

Ehdotetun 7 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että opiskelija esittää selvityksen turvatusta toimeentulosta ensimmäiseksi vuodeksi siten kuin ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään. Opiskelijan toimeentulon on kuitenkin oltava turvattu koko opintojen keston ajan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

916 067 730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa korkeakouluopiskelijan keskittyminen opintoihinsa alusta loppuun ilman velvollisuutta opintojen suorittamisen aikana hakea jatko-oleskelulupaa. Toisena tavoitteena on, että opiskelija, joka on valmistunut, tai tutkija, joka on suorittanut tutkimuksensa loppuun, voisi hakea uutta oleskelulupaa työnhakua ja yrittäjyyttä varten kahdeksi vuodeksi, kun lupaa voi nykyisin hakea vain vuodeksi. Pyrkimyksenä on, että mahdollisimman moni koulutettu ja osaava maahanmuuttaja jäisi ja kotoutuisi maahan osaksi suomalaista yhteiskuntaa. (s. 14–15)

Kuten esityksessä todetaan, poikkeussäätelyn myötä viranomaisille oleskelulupa on haastava, koska niiden täytyy varmistua siitä, että opiskelijan toimeentulo on koko Suomessa oloajalla turvattu. Jälkivalvontamekanismin kehittäminen korostuu. (s. 22) Valvontatehtävää kuvataan uudelleenlaiseksi (s. 24). Valvontaa tapahtuisi pistotarkistuksin sekä digikehittämisestä ja rekistereistä saatavien tietojen perusteella. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä ja siihen mahdollisesti liittyviä ilmiöitä ehdotetaan seurattavan lain voimaantulon jälkeen kolmen vuoden ajan. (s. 51) Valvonta olisi ensimmäisen kerran ajankohtaista aikaisintaan vuoden kuluttua lain voimaantulon jälkeen. Valvonnan suorittaminen olisi alkuun enemmän manuaalista työtä, mutta ajan kanssa automaatioon ja rekisteritarkistuksiin liittyvää toimintaa, jollaista valvontaa aletaan suorittaa muissakin oleskelulupatyypeissä ja etenkin tilanteissa, kun oleskelulupien voimassaoloaikoja on pidennetty. (s. 52)

Sääntämisympäristöperusteluissa on arvioitu toimeentuloedellytysääntelyä yhdenvertaisuuden kannalta ja katsottu, että sen ei voisi ajatella tarkoittavan, että se olisi muihin oleskeluluvan hakijoihin nähden syrjivää, koska vaatimus turvatusta toimeentulosta koskisi koko oleskeluluvan voimassaolon aikaa. (s. 52–53) Kuten esityksessä on todettu, toimeentuloedellytys sinänsä ei siis muuttuisi. Sääntelytapa olisi kuitenkin poikkeava muihin oleskelulupiin verrattuna.

Yhdenvertainen lähtökohta on, että ulkomaalaisen toimeentulon tulee olla turvattu sen ajan, jolle oleskelulupa myönnetään. Tämä pääsääntö on myös valvonnan kannalta selkeä, ja kiinnittyy oleskeluluvan hakemiseen ja ulkomaalaislain 39 §:ssä säädettyyn. Valvojan viranomaisen toiminta tulisi ehdotuksen myötä selvästi muuttumaan. Esityksen perusteella vaikuttaa ensinnäkin melko satunnaiselta, kehen valvonta voisi kohdistua. Nykyisin toimeentuloedellytys tarkistetaan aina, kun oleskelulupahakemusta käsitellään. On hyvin eri asia valvoa toimeentuloedellytyksen täyttymistä pistokokein ja vain joidenkin kohdalla kuin edellyttää toimeentulosta selvitystä aina hakemusta käsiteltäessä. Lisäksi esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten jatkuva valvonta käytännössä toteutettaisiin ja mitkä sen oikeusvaikutukset olisivat. Ajatuksena nähtävästi on, että oleskelulupa tulisi peruuttaa, jos valvonnassa ilmenisi, että toimeentuloedellytys ei enää täyty. Oikeusministeriö muistuttaa, että luvan peruuttaminen on lähtökohtaisesti ankarampi toimenpide kuin hakemuksen hylkääminen. Lisäksi valvontaan liittyy menettelyllisiä, laissa säädettyjä seikkoja (esimerkiksi asianosaisen kuuleminen ja selvittämismahdollisuuden varaaminen). Tutkinto-opiskelijoiden lupaprosessin keventäminen ja Suomessa oleskelemisen mahdollistaminen nykyistä ennakoitavammin on hakijoiden kannalta myönteinen tavoite. Esityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimeentuloedellytyksen täyttymisen valvonnan oikeusvaikutukset olisivat tosiasiallisesti erilaiset eri ihmisille. Tosiasiallisen valvontamenettelyn ja sen mahdollisten seurausten avaaminen esityksessä nykyistä selkeämmin olisi tärkeää.

Säännösperustan on katsottu esityksessä riittävän tähän uuteen toimeentuloedellytyksen valvontatehtävään. Valvontatoimivallan ja -tehtävän säännösperusta olisi kuitenkin syytä tuoda esityksen perusteluissa nykyistä tarkemmin esiin. Aikaisempi toimeentuloedellytyksen valvonta on liittynyt hakemusten käsittelyyn. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että ulkomaalaislain 39 § ei soveltuisi nyt ehdotettuun valvontaan, joka kohdistuisi voimassa olevan oleskeluluvan ajalle. Myös tiedonsaantioikeuksien säännöspohjaa olisi tarpeen avata vielä tarkemmin (nyt s. 40). Valvonnassa käsiteltäisiin PL 10 §:ssä turvattuja tietoja. Esityksen sääntämisympäristöperusteluissa olisi syytä lyhyesti tehdä selkoa näistä tiedoista ja niiden käsittelyyn (valvonnassa) sovellettavista lain säännöksistä, ja näin osoittaa, että nämä valvontamenettelyyn liittyvät perusoikeusliitännäiset kysymykset on huolellisesti arvioitu. Lisäksi on syytä huomioida se, että perusteluissa esitetty, ajan kanssa automaatioon ja rekisteritarkistuksiin perustuva valvonta myöskin edellyttää lainsäädäntöperustaa, jota ei ole esityksessä avattu. Tämä voi tarkoittaa erityislainsäädäntöä oikeusministeriössä valmisteilla olevan automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön lisäksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kolmen vuoden seuranta-aikaan siitä näkökulmasta, että korkeakouluopinnot kestävät pääsääntöisesti tätä kauemmin. Näin ollen yksittäisen korkeakouluopiskelijan toimeentulon tullee olla turvattu pääsääntöisesti yli kolmeksi vuodeksi. Olisikin syytä perustella, miksi juuri kolmen vuoden seuranta-aika on tarkoituksenmukainen tässä asiassa.

Sitä ei ole esityksessä perusteltu, miksi toimeentuloedellytykseen tehtävä poikkeus koskisi vain korkeakouluopiskelututkintoon tähtäviä opintoja suorittavia opiskelijoita. Esitys asettaisi osan

ulkomaalaisista muita edullisempaan asemaan. Tätä sääntelyratkaisua olisi siksi arvioitava erityisesti perustuslain 6 §:n valossa. Samoin esityksen mukaan kaikkien opiskelijoiden tai muiden tämän lain nojalla käsiteltävien lupien lajia ei ehdoteta muutettavaksi, vaan ainoastaan korkeakouluopiskelijoiden oleskeluluvan laji. Lupatyyppi olisi siis korkeakouluopiskelijoille ja tutkijoille sama. Muiden opiskelijoiden kohdalla olisi edelleen perusteltua säilyttää luvan laji tilapäisenä. Tämä siksi, että on olemassa luonteeltaan tilapäistä opiskelua, esimerkiksi vaihtopinnot ja muut tutkintoon johtamattomat opinnot. Myös lukiossa opiskelevien ja muiden muihin kuin korkeakoulututkintoihin opiskelevien luvat olisivat jatkossakin tilapäisiä. (s. 26) Perustelu ei tunnu antavan vastausta siihen, miksi korkeakoulututkintoon tähtääviä opintoja arvioitaisiin myös lupalajin osalta eri tavoin kuin muita tutkintoihin tähtääviä opintoja.

Kuten todettua, ehdotuksen tavoitteet ovat kokonaisuutena arvioiden myönteisiä. Yllä todettujen seikkojen osalta esitystä olisi kuitenkin syytä vielä täsmentää.

Kansallinen oleskelulupa

Kansallisesta oleskeluluvasta säädettäisiin ehdotuksen 1 §:ssä (Lain tarkoituksena on lisäksi varmistaa, että kolmannen maan kansalaiselle, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan tai jolle ei voida myöntää direktiivissä säädettyä oleskelulupaa, voidaan myöntää tässä laissa säädetty kansallinen oleskelulupa). Ehdotuksen 7 a §:ssä säädettäisiin kansallisesta opiskelijan oleskeluluvasta. Ehdotuksen 13 §:n mukaan, jos oleskelulupa myönnetään 6 a tai 7 a §:n perusteella, oleskelulupakorttiin tehdään lisäksi merkintä "no mobility". Muita mainintoja niin sanotusta kansallisesta oleskeluluvasta ei ehdotetuissa *säännöksissä* ole.

Esityksen perustelujen mukaan direktiivin sääntely korkeakouluopiskelijoiden ja tutkijoiden osalta sisältää oikeuden liikkuvuuteen toiseen jäsenvaltioon tiettyjen edellytysten täytyessä. Kansallisiin oleskelulupiiin tällaista oikeutta ei samalla tavalla liity. (s. 5) Direktiivin soveltamisalaa ei voi muuttaa, mutta direktiivi ei komissiolta saadun tiedon mukaan rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää kansallisesta oleskeluluvasta. Jäsenvaltioista esim. Saksalla on olemassa kansallinen sääntely tältä osin. Tämä tarkoittaisi, jos kansallinen oleskelulupa voitaisiin myöntää, että siihen ei liittyisi direktiivissä säädettyjä oikeuksia eli esim. opiskelijoiden ja tutkijoiden EU:n sisäistä liikkuvuutta. (s.11)

Perustelut vaikuttavat selkeiltä, mutta ehdotettujen säännösten kokonaisuuden perusteella epäselväksi jää, keille kaikille ja missä tilanteissa kansallinen oleskelulupa voitaisiin (ja tulisi) myöntää. Soveltamisalasäännöksen (2 §) 1 momentissa eroteltaisiin johonkin Euroopan unionin jäsenvaltioon ja Suomeen hakeutuvat. Soveltamisalasäännös ei vielä kuitenkaan näyttäisi rajaavan näihin eri ryhmiin kuuluvien oikeuksia ja velvollisuuksia siten, että ne olisi niin sanottuun kansalliseen oleskelulupaan tai direktiiviin sidottuja. Myöskään eri lupaperusteita (myöntämisedellytyksiä) koskevissa säännöksissä ei näyttäisi nimenomaisesti säädettävän *kansallisesta* oleskeluluvasta kuin 7 a §:ssä, ja siinäkin sanamuoto on kansallinen *opiskelijan* oleskelulupa. Säännöstasolla tulisikin vielä selkeyttää sitä, mihin oleskelulupiiin direktiivissä säädetyt oikeudet kuuluvat. Aivan selvää ei ehdotuksen perusteella ole, mitkä kansalliset säännökset perustuvat direktiiviin ja mitkä eivät – kun liikkumisoikeus EU-jäsenvaltioiden alueella siis liittyisi nähtävästi vain 6 ja 7 §:n perusteella myönnettäviin oleskelulupiiin.

Esimerkiksi 6 a §:ssä säädettäisiin oleskeluluvasta muuta tutkimusta varten, mutta säännöksestä ei näyttäisi ilmenevän aivan selkeästi se, ketä se koskee. Säännöksessä poissuljetaan tutkijan määritelmän täyttävät ja 2 §:n 3 momentin mukaiset henkilöt, mutta säännös ei aseta muita edellytyksiä hakijalle (keitä se silloin koskee) eikä säännös näyttäisi kertovan sitä perusteluissa todettua seikkaa, että jos 6 §:n mukaista lupaa ei voida myöntää, myönnetään 6 a §:n mukainen lupa, ja että niillä on erilaiset oikeusvaikutukset. Direktiivin mukaiset oikeudet on tutkijan määritelmään sidottu.

Terminologisesti esityksessä käytetty "muu" (2, 6 a, 7 a ja 8 a §:t) on melko vaikeaselkoinen, koska vastinparia ei aina löydy aivan yksiselitteisesti ja määritelmät on rakennettu henkilöiden kautta. Esimerkiksi opiskelun osalta soveltamisalasäännöksessä erotellaan korkeakouluopiskelu ja muu opiskelu toisistaan, mutta 7 §:ssä otsikon "Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten" alla säädetään korkeakouluopiskelusta ja 7 a §:ssä otsikon "Oleskeluluvan myöntäminen muuta opiskelua varten" alla säädetään sekä korkeakouluopiskelusta että muusta kuin korkeakouluopiskelusta. Erottelu direktiivin perusteella annettuihin säännöksiin ja puhtaasti kansallisiin säännöksiin ei ole aivan selkeä. Merkintä "no mobility" ei näyttäisi kertovan sitä, että kyse on liikkuvuudesta toiseen EU-maahan (eikä ulkomaille ylipäätään).

Teknisenä ja systemaattisena seikkana hankalalta vaikuttaa myös se, että 2 §:n 3 mom sulkee 6 ja 7 §:n pois, mutta 7 a §:n 3 momentti tuo niitä osittain näiden soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen henkilöryhmien osalta takaisin.

Päätöksentekohetken mukaan ratkaiseminen

Esitykseen sisältyy ehdotus (28 §:n 4 momentti), jonka mukaan oleskelulupaa koskeva hakemus ratkaistaisiin sen selvityksen perusteella, joka on esitetty hakemuksen päätöksentekohetken mennessä. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on, että kolmannen maan kansalainen ei esittäisi selvitystä, joka hänen olisi tullut esittää hakemuksessaan, vasta valitusvaiheessa hallintotuomioistuimelle (s. 50). Säännösehdotukselle on esityksen mukaan haettu mallia kansalaisuuslain 13 §:stä, jonka mukaan kansalaisuus myönnetään, jos edellytykset täyttyvät hakemusta ratkaistaessa. Käytännön ongelmana on pidetty sitä, että hallinto-oikeudet herkästi palauttavat hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon, jos puuttuvat selvitykset toimitetaan valituksen liitteenä sinne. Esityksessä ehdotetaan, ettei myöhässä esitetyllä selvityksellä olisi vaikutusta, kuten sillä on tällä hetkellä. Hakijalla olisi aina mahdollisuus tehdä kokonaan uusi hakemus, jossa hän esittää täydelliset selvitykset, jotta hakemus voidaan myönteisesti ratkaista. (s. 54)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lienee selvää, että oleskelulupahakemus ratkaistaan niiden selvitysten perusteella, jotka on esitetty päätöksentekohetkellä. Säännösehdotus ei siis näyttäisi vastaavan perusteluissa sille asetettua tarkoitusta. Säännösehdotuksen tavoitteen osalta oikeusministeriö toteaa seuraavaa.

Hallintoasiassa selvitystä on mahdollista esittää asian ratkaisemiseen saakka. Hakemusasia on, kuten esityksessä todetaan, mahdollista panna myös vireille viranomaisessa uudelleen. Viranomaisen tehtävänä on selvittää asia. Lisäksi viranomaisella on hallintolain säännösten perusteella mahdollisuus korjata tekemäänsä päätöstä ja oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi, jos siitä on erikseen säädetty. Tuomioistuin puolestaan suhtautuu oikeudenkäynnissä esitettyyn selvitykseen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty (huomioon ottaen erityislaissa säädetty). Myös oikeudenkäynnissä selvitystä voi esittää siihen asti, kunnes hallintotuomioistuin on ratkaissut asian. Tuomioistuin harkitsee, mikä merkitys uudelle selvitykselle on asiassa annettava. Ehdotetun säännöksen tavoitteet selvityksen esittämisoikeuden kategorisesta, ajallisesta rajaamisesta poikkeavat hallintoasioiden käsittelyn yleisistä periaatteista (vaikka ehdotuksen sanamuoto ei niistä poikkeakaan).

Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon yleislait toteuttavat perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yleislaista poikkeamiselle erityislaissa tuleekin näin ollen olla erittäin painavat perusteet. Se, että asia joudutaan käsittelemään uudelleen saman hakemusmaksun perusteella, ei vielä vaikuta tähän nähden riittävältä. Ehdotuksen kiinnittymistä yleislakien luomaan kokonaisuuteen ja systematiikkaan mukaan lukien korjaamis- ja oikaisuvaatimusmenettelyt, samoin kuin sitä, onko ehdotettu sopivin keino ratkaista havaittua käytännön tehottomuuden ongelmaa, tulisi arvioida ehdotusta huolellisemmin.

Ehdotuksen mallina käytettyä kansalaisuuslain säännöstä ei ole sen esitöissä arvioitu yleisemmin hallinto-oikeudelliselta kannalta. Kyseessä on poikkeussäännös asiaryhmässä, joka on hyvin toisenlainen kuin oleskelulupa-asiat erityisesti oikeusvaikutuksiansa kannalta (ks. esim. kansalaisuuslain esityöt HE 235/2002 vp, s. 76). Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että nyt käsillä oleva ehdotus koskisi vain pientä osaa oleskelulupa-asioista – tällaisen hyvin periaatteellisten muutosten tekeminen melko rajatussa erityislaissa ei ole suositeltavaa. Palautettavien asioiden määrä ei myöskään esityksen perusteella vaikuta valtavalla. Näillä perusteilla oikeusministeriö ei pidä perusteltuna ehdotusta asianosaisen esittämän selvityksen rajaamisesta ehdotetulla tavalla.

Työnteko-oikeussäätely

Esityksen mukaan työnteko-oikeuteen liittyvän säätelyn keskittämisen ja selventämisen tavoitteena on vähentää väärintäsitelyä ja tietämättömyyttä kolmannelta maasta saapuvien opiskelijoiden työnteko-oikeuteen liittyen. Yhtäältä on tarkoitus purkaa työllistymisen esteitä, kun säätely olisi selkeämpää. Selkeyttämällä säännöksiä on myös tarkoitus helpottaa työtuntien seurantaa. Muutos helpottaa myös muun muassa valvontaa. (s. 21)

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevissa säännöksissä vaikuttaa melko yksiselitteisesti säädetyn, että työnteko on hakemusaikana mahdollista aiemman voimassaolevan luvan mukaisesti (vrt. esityksen s. 12). Säännösten selkeyttäminen, jos oikeustilaa on pidetty epäselvänä, käytäntöä vastaavaksi on kuitenkin tärkeä ja kannatettava tavoite.

Joitakin huomioita

31 §. Vakiintunut otsikko pykälälle olisi ”Muutoksenhaku”. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka tutkija-opiskelija -laissa muutoin nojaututaan monilta osin ulkomaalaislakiin, esityksen suhdetta ulkomaalaislain muutoksenhakusääntelyyn ei ole käsitelty lainkaan.

3 §. Valvontaa koskeva lisäys ei vaikuta tarpeelliselta. Lisäyksen myötä herää myös ajatus, jääkö jokin ulkomaalaislain (tai muun lain) osa-alue ulkopuolelle. Perusteluissa viitataan vain 212 §:ään, mutta koko ulkomaalaislain 7 luku koskee ulkomaalaisvalvonnan sisältöä kaikkineen. Ja kuten perusteluissa todetaan, valvontaan liittyy myös muita säädöksiä.

Tehtävänimike

Nimenselvennys

Tehtävänimike

Nimenselvennys

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi