



Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö 24.6.2021; diaarinumero VN/12646/2020

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MAAHANTULON JA OLESKELUN EDELLYTYKSISTÄ TUTKIMUKSEN, OPISKELUN, TYÖHARJOITTELUN JA VAPAAEHTOISTOIMINNAN PERUSTEELLA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto pitää esitettyä lakimuutosta hyödyllisenä ja katsoo sen selkeyttävän lain soveltamista. Maahanmuuttovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisissa vaikutuksissa arvioidaan lakimuutosten vaatiman digikehityksen kustannusarvion olevan vuosina 2021–2022 yhteensä 347 100 € sisältäen uudet hakuperusteet ja muu UMA-EF-kehitys olemassa oleviin lupatyyppeihin. Maahanmuuttovirasto toteaa kyseisen kustannusarvion sisältävän myös työnhakulupalomakkeen (10 §) sähköisen hakemuksen luomisen.

Vaikutusarvioinnissa on talouden osalta ilmoitettu nyt pääosin se, mitä opiskelijoille myönnettävien lupien jälkivalvonta tulee viemään. Arvioinnissa ei ole huomioitu sitä, paljonko htv-resurssien tarve vähenee, kun luvat myönnetään pidemmiksi ajoiksi, jolloin käsiteltävien jatkolupahakemusten määrä vähenee. Maahanmuuttoviraston omakustannuskattavuus on tällä hetkellä arviolta 70 %, mikä tarkoittaa sitä, että hakemuksen käsittelystä 70 % katetaan lupamaksulla ja 30 % katetaan budjettirahoituksella.

4.2.4 Oleskeluluvan lajin muuttamisen vaikutukset

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.4 (s. 20) todetaan seuraavasti:

"Luvan lajin muuttaminen ei muuttaisi myöskään velvollisuutta suorittaa lukuvuosimaksuja. Ammattikorkeakoululain (932/2014) 13 a §:n ja yliopistolain (558/2009) 10 §:n mukaan lukuvuosimaksua ei peritä myöskään siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Koska kuitenkin jatkuva oleskelulupa opiskelua ja muuta opiskelua varten myönnetään tutkija-opiskelija –lain, eikä ulkomaalaislain nojalla, ei tähän lainkohtaan olisi tarpeen tehdä muutoksia."

Vaikka oleskelulupa opiskelua varten myönnetäänkin tutkija-opiskelija –lain perusteella, vastaa oleskeluluvan laji (jatkuva A-lupa) kuitenkin ulkomaalaislain

33 §:ssä määriteltyä jatkuvaa oleskelulupaa. Edellä oleva esitysluonnoksen kirjaus on ristiriidassa myös sen kanssa, että esitysluonnoksen kohdassa 4.1 (s. 15) todetaan jatkuvalla luvan lajilla olevan merkitystä pysyvää oleskelulupaa myönnettäessä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että tutkija-opiskelija –lain perusteella myönnetty jatkuva oleskelulupa vastaa ulkomaalaislaissa tarkoitettua jatkuvaa oleskelulupaa.

4.2.7 Uudet oleskelulupaperusteet

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.7 todetaan, että tiedottamista edellyttää muun muassa se, että koska ulkomaalaislain 53 §:n mukaan ensimmäinen oleskelulupa myönnetään enintään matkustusasiakirjan voimassaoloon asti, että opiskelijalla on tiedossa tämä vaatimus ja hän voi varautua asiaan, jotta hän voi saada oleskeluluvan opintojen keston ajalle. Jos matkustusasiakirjan tulee olla voimassa koko haetun luvan pituuden ajan, voi tämä muodostua rajoittavaksi tekijäksi varsinkin tilanteessa, jossa hakija on valittu opiskelemaan kandidaatin ja maisterin tutkintoon, joiden ohjeellinen suoritus aika on yhteensä 5 vuotta. Harva matkustusasiakirja on voimassa yli 5 vuotta.

4.2.9 Päätöksentekohetken mukaan ratkaiseminen

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.9 ehdotetaan, että tutkija-opiskelija –lakiin kopioitaisiin kansalaisuuslain 13 §:n mukainen logiikka päätöksentekohetken mukaan ratkaisemisesta. Ehdotetuissa uusissa säännöksissä tai niiden perusteluissa tämä logiikka ei kuitenkaan näy mitenkään. Kansalaisuuslain 13 §:n tavoin päätöksentekohetken mukaan ratkaisemisen tulisi käydä ilmi laista, mikäli samaa logiikkaa halutaan jatkossa käyttää myös tutkija-opiskelija –lakia sovellettaessa.

Maahanmuuttoviraston uusi tehtävä

Muun muassa kohdissa 4.2.10 ja 4.2.11 puhutaan Maahanmuuttoviraston uudenlaisesta tehtävästä, kun sen tulee suorittaa oleskeluluvan voimassaoloaikaan liittyvää valvontaa oleskelulupaan liittyvien edellytysten varmistamiseksi. Molemmissa kohdissa korostetaan erityisesti turvaton toimeentulon valvontaa. Maahanmuuttovirasto muistuttaa, että aiemmin virasto on seurannut toimeentulon toteutumista, opintojen edistymistä ja muiden luvan edellytysten täyttymistä (tutkija-opiskelija –lain 12 §) jatkolupaa koskevaa päätösharkinnan yhteydessä. Nyt kun ensimmäinen lupa on tarkoitus myöntää suoraan koko tutkinnon suorittamisen ajaksi, tulee Maahanmuuttovirasto valvomaan toimeentuloa koskevan jälkikäteisseurannan yhteydessä myös muita edellä mainittuja seikkoja. Esitysluonnoksessa on hyvä tuoda ilmi, että uusi valvontatehtävä ei kohdistu pelkästään toimeentulon toteutumiseen.

Oleskeluluvan myöntäminen muuta tutkimusta varten

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a § oleskeluluvan myöntämiseksi muuta tutkimusta varten. 6 a §:n 3 momentissa säädetään myönnettävän oleskeluluvan pituudesta ja oleskeluluvan tyypistä (tilapäinen vai jatkuva lupa). Lain soveltajan näkökulmasta 3 momentti on laadittu tulkinnanvaraisesti ja epäselvästi. 6 §:n perusteella myönnettävä tutkijan oleskelulupa myönnetään kahdeksi vuodeksi tai enintään sopimuksen voimassaoloajaksi. Uuden 6 a §:n 3 momentin muotoilusta ei tule selkeästi ilmi se, että lupa myönnetään sopimuksen voimassaoloajaksi. Mikäli tarkoitus on myöntää myös sopimuksen voimassaoloaikaa pidempiä oleskelulupia, Maahanmuuttovirasto huomauttaa muiden tutkijoiden aseman olevan tällöin tutkijoita parempi, koska tutkijoiden lupa on aina sopimuksen voimassaoloajan pituinen tai

lyhyempi, mutta ei koskaan pidempi. 6 a §:n 3 momentin muotoilu tulisi muuttaa vastaamaan 6 §:n 3 momentin muotoilua.

Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten

7 §:n 3 momentissa säädetään opiskelua varten myönnettävän luvan voimassaoloajasta. Vaikka luvan voimassaoloaika on perusteltu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa, voisi voimassaoloaika käydä vielä selkeämmin ilmi suoraan laista. Nyt ehdotetusta muotoilusta voi saada sen käsityksen, ettei luvalla ole lainkaan päättymispäivää, vaan se on voimassa niin kauan kuin opinnot jatkuvat. Laissa ei myöskään säädetä suoraan jatkoluvan pituudesta, vaan sekin tulee ilmi säännöskohtaisista perusteluista. Voimassaoloajasta voisi säätää esimerkiksi tämän tyyliä: "Oleskelulupa myönnetään opintojen tavoitteellisen suoritusajan mukaisesti, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Tavoitteellisen suoritusajan ylittyttyä uusi määräaikainen lupa samalla perusteella myönnetään kolmannen maan kansalaisen jäljellä olevan opinto-oikeuden ajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi."

Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, tuleeko hakijan hakea uutta oleskelulupaa, mikäli hän lopettaa opinnot ja aloittaa uudet vastaavan tasoiset opinnot muualla vai voiko hän jatkaa opiskelua hänelle 7 §:n perusteella myönnetyn luvan nojalla myös toisessa korkeakoulussa.

Vaadittavan toimeentulon taso

Säännöksen 8 a §, 9 § ja 9 a § perusteluissa todetaan Maahanmuuttoviraston täsmäntävän oleskeluluvan myöntämisen osalta vaadittavan toimeentulon tason, koska ulkomaalaislain 39 § ei säädä nimenomaisesti vaadittavan toimeentulon tasosta. Perustelut vastaavat nykytilannetta, mikä ei ole Maahanmuuttoviraston toivottu. Maahanmuuttovirasto katsoo, että vaadittavan toimeentulon tasosta tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella, jolloin ne perustuisivat laajemmalle poikkihallinnolliselle valmistelulle sen sijaan, että niistä määrätään Maahanmuuttoviraston valmistelemassa sisäisessä ohjeessa. Tulorajojen legitimitetti olisi korkeampi, jos ne olisi annettu asetuksella sisäisen ohjeistuksen sijaan.

Oleskeluluvan myöntäminen työnhakua varten

Esityksessä ehdotetaan 10 §:n mukaisen työnhakuluvan pidentämistä. Ehdotuksen mukaan, mikäli ensimmäinen tällä perusteella myönnetty oleskelulupa myönnetään alle kahdeksi vuodeksi, voi jatkolupaa samalla perusteella hakea enintään kaksi kertaa kolmen vuoden sisällä siitä, kun ensimmäinen tällä perusteella haettu lupa on myönnetty. Säännöksessä ei otetaan nyt kantaa jatkoluvan pituuteen. Voiko jokainen näistä luvista olla esimerkiksi vuoden pituinen vai tuleeko lupien yhteispituus olla enintään kaksi vuotta? Esityksen kohdassa 4.2.8 todetaan, että työnhakua koskeva oleskelulupa voitaisiin jatkossa myöntää tutkinnon ja tutkimuksen suorittamisen jälkeen seuraavan viiden vuoden aikana yhteensä kahdeksi vuodeksi ja useassa erässä. Tämä tukee edellisen virkkeen jälkimmäistä osaa, mutta ei tule nyt selkeästi esiin, kun lukee säännöstä tai sitä koskevia säännöskohtaisia perusteluja.

Ehdotetun 10 §:n muotoilua olisi hyvä tarkentaa luvan hakemisen määräajan päättymisen osalta. Tuleeko lupaa hakea viisi vuotta viimeisimmän opiskelijan tai tutkijan oleskeluluvan päättymisestä vai viisi vuotta tosiasiallisen opiskelun tai tutkimuksen lopettamisesta, jos se on tapahtunut jo aiemmin.

Ehdotetun 10 §:n mukaan lupa voidaan myöntää tutkinnon suorittamisen jälkeen. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole tarkennettu sitä, että kyseessä tulee olla Suomessa suoritettu tutkinto, jota varten hakijalle on myönnetty oleskelulupa 6 § tai 6 a §:n perusteella. Tämän hetkinen muotoilu mahdollistaa teoriassa sellaisen tilanteen, että hakija hakee opiskelun perusteella luvan, ei saavu koskaan Suomeen, mutta suorittaa tutkinnon kotimaassaan ja hakee sen jälkeen kotimaastaan käsin Suomeen 10 §:n perusteella lupaa.

Elinkeinon harjoittaminen ja työnteko-oikeus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 14 §:n ja 15 §:n otsikkoja ja sisältöjä muutettavan niin, että jatkossa puhutaan elinkeinon harjoittamisesta yritystoiminnan sijaan. Ulkomaalaislain uudistuksessa vuonna 2018 (30.1.2018/121) tehtiin päinvastainen muutos ja korvattiin elinkeinon harjoittaminen yritystoiminnalla. Muutos tehtiin, koska elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan katsottiin rajaavan liiaksi yhtiömuotoja, joita kyseisellä luvalla voi harjoittaa. Muutoksen jälkeen ulkomaalaislain perusteella voidaan nyt myöntää yrittäjän oleskelulupa yhtiömuodosta riippumatta. Tämä mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen esimerkiksi osakeyhtiön perustaneelle ulkomaalaiselle. Mikäli tutkija-opiskelija -laissa halutaan ehdottomasti puhua elinkeinon harjoittamisesta, tulisi käsitteen sisältö avata lakiin tai vähintään säännöskohtaisiin perusteluihin mahdollisimman tarkasti, koska ulkomaalaislaki ei enää tunne kyseistä käsitettä. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan olisi selkeintä käyttää samaa käsitettä kaikessa asiassa koskevassa lainsäädännössä. Tämä yksinkertaistaisi asiakkaiden ohjeistusta ja lainsoveltajan työtä.

14 §:n säännöskohtaisessa perustelussa todetaan, että muuhun harjoitteluun ja vapaaehtoistoimintaan myönnettävän luvan osalta työnteko-oikeudesta ei säädettäisi, koska näihin lupiin ei sisälly työnteko-oikeutta, koska niissä ei ole kyse työsuhteesta tehtävästä työstä. Kuitenkin ehdotetun 3 momentin mukaan kaikilla maassa oleskeluluvalla oleskelevilla on oikeus harjoittaa elinkeinoa. Koskeeko tämä oikeus siis myös niitä luparyhmiä, joihin ei sisälly rajoittamaton työnteko-oikeus? Mikäli muuhun harjoitteluun ja vapaaehtoistoimintaan myönnettävään lupaan ei kuulu oikeus harjoittaa elinkeinoa, koska niiden osalta ei säädetä koko työnteko-oikeudesta, tulisi 3 momentin muotoilua tarkentaa esimerkiksi toteamalla, että oikeus harjoittaa elinkeinoa koskee henkilöitä, joilla on luvan mukaan oikeus työskennellä Suomessa.

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Ulkomaalaislain 56 §:ään ehdotettavan muutoksen mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että opiskelijalla on olemassa edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin opiskelun perusteella. Maahanmuuttovirasto toteaa, että nykyinen työnhakulupa (tutkija-opiskelija -lain 10 §) täyttää nämä edellytykset joissain tilanteissa, jos asumisaikaedellytys täyttyy. Jos tätä ei haluta mahdollistaa, tulee säännöksen muotoilua muuttaa.

UMA-lyhenne

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) myötä UMA-lyhenne ei tarkoita enää ulkomaalaisrekisteriä, vaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmää.

Ylijohtajan sijaisena,

Johtaja

Pauliina Helminen

Erityisasiantuntija

Emma Rimmanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 20.08.2021 klo 14:37. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.