Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen
Kansainvälinen osaaminen ja työvoima -tiimi
puhelin 050 505 8819

VASTINE

7.3.2022

HE 232/2021 vp

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen – hallintovaliokunta ti 8.3.2022 klo 12.45 – HE 232/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa vastineen hallintovaliokunnalle HE 232/2021 vp:hen annetuista lausunnoista. Tässä vastineessa on myös otettu huomioon sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp.

Hallintovaliokunnalle lausunnon antaneet tahot pääosin kannattavat hallituksen esitystä ja sen tavoitteita.

Oleskeluluvan myöntämisestä opintojen keston ajaksi

STTK katsoo, että muutosehdotus koko opiskeluajan kestävästä oleskeluluvasta olisi pitänyt laajentaa koskemaan kaikkia koulutusasteita eli niin toisen asteen opintoja kuin korkeakouluopintoja varten oleskelulupaa hakevia henkilöitä sekä heidän perheenjäseniään. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että oleskeluluvan voimassaoloajan pidennys koskee kaikkia opintoja ja kouluasteita, mutta ei perheenjäseniä.

Toisen asteen opiskelijoista

Stadin ammatti- ja aikuisopisto, STTK, Akava ja **Keskuskauppakamari** katsovat, että lupalajin muutos tulisi tehdä myös toisen asteen opiskelijoille. **Oikeusministeriö** kiinnittää huomiota opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen. **Poliisihallituksen** mukaan sitä, että muilla opiskelijoilla kuin korkeakoulututkintoa suorittavilla oleskeluluvan laji pysyy tilapäisenä (B), voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitys oleskeluluvan lajin muuttamisesta tilapäisestä (B) jatkuvaksi (A) koskee ainoastaan korkeakoulututkinto-opiskelijoita, eikä siten kaikkea tutkinto-opiskelua, kuten lausunnoissa aiheellisesti kysytään. Lupalajin muutoksen rajaus on opetus- ja kulttuuriministeriön tahtotilaan liittyvä seikka. **Opetus- ja kulttuuriministeriö** on todennut, että muutos toisen asteen tutkinto-opiskelijoiden osalta voitaisiin tehdä myöhemmin.

Korkeakoulututkintoa suorittavan oleskeluluvan lajin muuttamisesta

Professoriliitto kannattaa korkeakoulututkintoa suorittavan lupalajin muuttamista, kunhan samalla varmistetaan hakuvaiheessa osoitettu kyky selviytyä yliopisto-opinnoista vähintään englannin kielellä. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että tällaista edellytystä ei ehdotuksessa ole, vaan opiskelijavalinta on oppilaitosten vastuulla jatkossakin ja ymmärrettävästi toivomus on se, että opiskelijavalinta tehdään tavalla, että opiskelija kykenee suoriutumaan opinnoistaan.

Opiskelijan toimeentuloedellytyksestä

Annetuissa lausunnoissa pääosin kannatetaan oleskeluluvan myöntämistä opintojen keston ajaksi ja siihen liittyen toimeentuloedellytykseen poikkeuksen säätämistä. **Keskuskauppakamari** kuitenkin esittää, että toimeentulon edellytysten tarkistamisessa pitäisi siirtyä kolmansista maista tulevien osalta lähemmäs EU-kansalaisiin noudatettavia käytäntöjä ja rajoja. **SAK** ja **Kuntaliitto** puolestaan ilmaisevat huolensa opiskelijoiden toimeentulosta, kun selvitys turvatusta toimeentulosta esitettäisiin vain ensimmäisen vuoden ajalta. Opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana. SAK ei ole vakuuttunut, miten tämä valvonta järjestyy käytännössä. **Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä** todetaan, että toimeentulovaatimus on kuitenkin varsin matala ja käytännössä opiskelu- ja asumiskustannukset tulisivat yhteiskunnan maksettaviksi suurimmilta osin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kysymykset liittyvät toisaalta oikeusministeriön lausumaan yhdenvertaisesta kohtelusta ja valvonnan suorittamisesta, mutta myös sisäministeriössä valmistelussa olevan ulkomaalaislain kokonaisuudistukseen aihepiiriin. Kyse on myös siitä, pystytäänkö hallitusohjelman kirjaus täyttämään siten, että opiskelijalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada oleskelulupa opintojen keston ajaksi. Opiskelijan toimeentulolta vaadittava taso on alempi kuin muissa lupakategorioissa ja se tulee täyttää, jotta oleskelulupa voidaan myöntää. Jos opiskelija turvautuu ulkomaalaislain 39 §:n 3 momentissa säädetyn vastaisesti enemmän kuin tilapäisesti toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen, oleskelulupa peruutetaan.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä

SYL lausuu, että opiskelijan oleskeluluvan tulisi alusta alkaen olla pysyvä. **Akava** ja **Keskuskauppakamari** puolestaan olisivat valmiita edistämään oleskeluluvan myöntämistä kaikille Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneille pysyvästi, Keskuskauppakamari jopa myös tilanteessa, jossa työpaikkaa ei vielä olisi tiedossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa OM:n lausunnossaan esittämään sääntelyn yhdenmukaisuudesta ja sääntelykokonaisuuden eheydestä. Keskuskauppakamarin ehdotus nostaa esille kysymyksen, millä kolmannen maan kansalainen tulisi toimeen Suomessa, jos hänellä ei ole työpaikkaa.

Työnhakuluvasta

Haaga-Helian AMK toistaa Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston lausunnossaan esittämän kannan pitäen lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin kirjausta liian tiukkana ja esittää, että kirjauksen tulisi koskea

vain saman tasoisia tutkintoja. Tällöin kolmannen maan kansalainen voisi suorittaa sekä alemman että ylemmän korkeakoulututkinnon ilman, että hän menettää oikeuden työnhakulupaan. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että ideana sääntelyssä on se, että kolmannen maan kansalaisella ei ole samanaikaisesti hallussaan kahta työnhakulupaan oikeuttavaa aikaa, koska se tekisi lain soveltamisen ja valvonnan hankalaksi. Kun kolmannen maan kansalaisella on alemman korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen oikeus työnhakulupaan ja hän suorittaisi ylemmän korkeakoulututkinnon, olisi riittävää, että hänellä on uudemman tutkinnon perusteella saatu oikeus työnhakulupaan olemassa, koska se on siinä vaiheessa pitemmän ajan käytettävissä.

Poliisihallitus katsoo, että työnhakuluvan käyttäminen useassa erässä pitkän ajan kuluessa vaikuttaa monimutkaiselta ja saattaa aiheuttaa epätietoisuutta hakijoissa ja viranomaisissa. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä asiasta keskusteltiin työryhmässä ja etenkin Maahanmuuttoviraston kanssa, mutta ehdotusta kuitenkin pidettiin kannatettavana. Samalla kuitenkin tiedostettiin siihen liittyvät neuvontatarpeet ja informoinnin tarve.

Opiskelijan liikkuvuudesta

STTK pitää lakiesitykseen sisältyvää liikkumisoikeuden epäämistä kolmansista maista tulevien opiskelijoiden osalta eriarvoistavana ja perusteluiltaan puutteellisena.

Työ- ja elinkeinoministeriö olettaa STTK:n kommentin olevan väärinymmärrys. Opiskelijoiden EU:n sisäinen liikkuvuus suorittamaan osa opinnoista toisessa jäsenvaltiossa perustuu EU-direktiiviin, joka sitoo kaikkia EU-jäsenmaita ja luo niille yhteiset säännökset liikkuvuuden soveltamisen osalta. Tällaista liikkumisoikeutta ei voi sisältyä kansallisiin oleskelulupiin, joista STTK:n lausunnossa on oletettavasti kyse.

Opiskelijan työnteko-oikeuden laajuudesta

Keskuskauppakamari kannattaa opiskelijoiden työnteko-oikeuden laajentamista esitetyllä tavalla, mutta katsoo, että viikkotuntimäärää olisi voitu nostaa vielä korkeammaksi tai poistaa kokonaan. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että jos tuntirajaa ei olisi, käytännössä ero työntekoon perustuviin oleskelulupiin poistuisi. Oleskelulupajärjestelmässä on sisällä lupaperusteen mukainen oletus eli kun opiskelijalla luvan perusteena on opiskelu ja siten opintojen suorittaminen, työnteko-oikeus on siihen liittyvä ja maassa oleskelua ja maahan jäämistä helpottava tekijä. Sisäministeriössä valmisteilla olevan ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistamisen yhteydessä lupaperusteita arvioitaneen.

Tutkijat ja väitöskirjatutkijat

Akava, Helsingin yliopisto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Professoriliitto, Tieteentekijöiden liitto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry lausuvat toisaalta väitöskirjatutkijalle ja toisaalta laajemmin tutkijalle myönnettävästä oleskeluluvasta ja katsovat, että oleskelulupa olisi myönnettävä samalla tavalla ns. pitkänä kuin opiskelijoiden kohdalla esitetään tehtävän. Etenkin Tieteentekijöiden liitto esittää lisäksi tutkijoihin ja tutkimustoimintaan liittyviä resurssi- ja muita tietoja. **Sivistysvaliokunta** pitää välttämättömänä, että jatkotutkinto-opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskeluluvan kestoon liittyvä säädösmuutosvalmistelu aloitetaan viipymättä ja että asiaa koskeva hallituksen esitys saatetaan

eduskunnan käsittelyyn siten, että asia voidaan käsitellä kuluvien valtiopäivien aikana.

Tieteentekijöiden liitto lausuu, että lakiesitys ei ota riittävällä tavalla huomioon tohtorintutkintoa suorittavia ja muita EU-direktiivin mukaisia tutkijoita, joiden oleskeluluvat ovat rajattuja heidän rahoituskautensa tai työsuhteensa pituuteen ja siten käytännössä kestoltaan noin vuoden kerrallaan. Hallituksen esityksen mukaan tutkijat joutuisivat jatkossakin hakemaan ja uusimaan oleskelulupansa jokaisen rahoituskauden tai työsuhteen osalta uudelleen. Tämä on ongelmallista, koska yliopistojen työsuhteet ovat varsinkin uran alkuvaiheessa tyypillisesti lyhyitä määräaikaisuuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että Tieteentekijöiden liiton perustelut eivät perustele muutoksen tekemistä ja katsoo, että ensisijaisesti rahoituksen ja tutkimustoiminnan pohjan tulisi olla kunnossa ennen kuin oleskeluluvan myöntämistä harkitaan pitkällä voimassaoloajalla. Ongelma sysätään oleskelulupajärjestelmän syyksi, mitä se ei ole. Eihän työnteon perusteellakaan voi saada voimassaoloajaltaan pitempää oleskelulupaa kuin työsuhteen voimassaoloaika. Ensimmäinen oleskelulupa työnteon perusteella myönnetään pääosin vuodeksi ja jatko-oleskelulupana enintään neljäksi vuodeksi, jos hakijan työsopimus on voimassa toistaiseksi tai määräaikaisena vähintään saman ajan. Miksi tutkijoiden osalta pitäisi tehdä poikkeus, jää epäselväksi, eikä lausunnonantajat anna muutokselle mitään perusteluja, joilla lakimuutokset voitaisiin perustella myös perustuslaki huomioiden.

Oikeusministeriön mukaan yhdenvertainen lähtökohta on, että ulkomaalaisen toimeentulon tulee olla turvattu sen ajan, jolle oleskelulupa myönnetään. Olennaista on varmistuminen siitä, että kaikkien oleskeluluvalla maassa oleskelevien valvonta on tosiasiallisesti yhdenvertaista ja että esityksessä kuvattu uudenlainen valvontamekanismi (jälkivalvonta) osoittautuu käytännössä toimivaksi ja resurssit siihen riittäviksi. **Oikeusministeriö** korostaa edelleen ehdotetun sääntelyn poikkeuksellisuutta ja pistemäisyyttä sekä uudistuksen vaikutusten seurannan merkitystä. Poikkeuksellista on siis se, että toimeentuloedellytys tulee täyttää, mutta siitä ei tarvitsisi esittää selvitystä koko oleskeluluvan voimassaolon ajalle. Myös arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä tulisi esittää tarkempi arvio uuden sääntelyn vaikutuksista oleskelulupajärjestelmän toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen, huomioiden myös ehdotettu opiskelijoiden jälkivalvonta sekä kuvaus uudistuksen vaikutusten jälkivalvonnasta ja seurannasta.

Oikeusministeriön lausunnosta on ymmärrettävä, että jo yksinomaan opiskelijan oleskeluluvan voimassaoloajan pidentämiseen ja siihen liittyvään poikkeukselliseen toimeentuloedellytykseen liittyy lupajärjestelmän kokonaisuuden, yhdenvertaisuuden ja valvonnan kannalta keskeisiä kysymyksiä, joita ei voi sivuuttaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tutkijoiden oleskelulupaa ei voi täysin ja kaikissa olosuhteissa rinnastaa opiskelijan oleskelulupaan, jolloin samanlaisen muutoksen tekeminen ei ole niin yksioikoista kuin lausunnonantajat esittävät. Jo Tieteentekijöiden liiton lausunnossa esittämät seikat, joita ei liene tarve tässä luetella ja listata, ja ottaen huomioon oikeusministeriön lausunnossaan esittämä, tarkoittavat, että tutkijan oleskelulupaan liittyvän selvitystyön tekeminen on haastavaa. Lausunnonantajissa on lisäksi hieman erilaisia näkemyksiä sen suhteen, tulisiko muutos tehdä vain koskien väitöskirjatutkijoita vai kaikkia tutkijoita, mikä

myös vaikuttaa muun muassa yhdenvertaisuuden arviointiin, jota arviointia on myös tehtävä suhteessa muihin oleskelulupiin. Valtioneuvoston sisällä on sovittu, että selvitystyö tehdään ja se tehdään mahdollisuuksien mukaan suoraan hallituksen esitykseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata Tieteentekijöiden liiton tekemiä esityksiä lain (719/2018) 6, 6 a ja 6 b §:ksi. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että tutkijan oleskelulupaa koskeva sääntely perustuu EU-direktiiviin, joka on myös otettava asian selvittämisessä huomioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriön esitys, jota Maahanmuuttovirasto kannattaa ja jota työ- ja elinkeinoministeriö siten esittää tehtäväksi, muuttaa tilanteen, kuten **sivistysvaliokunnan lausunnossa** on myös todettu, siten että yliopistojen jatkotutkinto-opiskelijoille eli lisensiaatin ja tohtorin tutkintoa suorittaville on tarkoitus myöntää jatkossakin tutkijan oleskelulupa. Jatkotutkinto-opiskelijoille on vakiintuneesti myönnetty lain 6 §:n mukainen tutkijan oleskelulupa, eikä tätä asiaintilaa ole tarkoitus muuttaa.

Yleistä lupajärjestelmästä ja sen toimivuudesta

Arene, Haaga-Helian AMK, SAMOK ja SYL ry lausuvat yleisemmin maahantuloon liittyvistä seikoista, lupaprosessista ja sen hitaudesta. Ne samalla nostavat esille D-viisumin ulottamisen opiskelijoihin ja jopa siten, että opiskelupaikan vastaanottanut hakija voisi ensin viisumin avulla saapua Suomeen ja varsinainen oleskelulupaprosessi tehtäisiin vasta Suomeen saapumisen jälkeen. **Keskuskauppakamari** lausuu, että opiskelijat ja tutkijat tulisi mahdollisimman nopeasti lisätä pitkäaikaiseen kansalliseen viisumiin (ns. D-viisumi) oikeutettujen joukkoon. Samalla D-viisumin toteuttamistapaa tulisi kehittää siten, että viisuminen voisi saada heti, kun oleskelulupahakemuksen on laittanut vireille.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu näiltä osin seuraavat kaksi kohtaa:

1) EU-direktiivissä (EU) 801/2016 säädetään korkeakouluopiskelijoiden maahantulosta ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä, mikä meidän on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössämme. Direktiivin mukaiseen oleskelulupaan liittyy EU:n sisäinen liikkumisoikeus tiettyjen edellytysten täyttyessä. Direktiivi ei säädä kaikesta opiskelun perusteella myönnettävistä oleskeluluvista. On hyvä muistaa, että SM:ssä on vireillä ulkomaalaislain kokonaisuudistamisen esiselvityshanke, jonka tuotoksena ymmärryksen mukaan on ensi hallituskaudella valmisteltava uusi ulkomaalaislainsäädäntö. Siitä lienee saatavissa hyötyjä myös opiskelijoiden maahantuloon liittyen, mutta on ennenaikaista arvioida, mitä ne olisivat. Lausujat eivät ole voineet osata huomioida muutoksia, jotka tullevat hyödyntämään opiskelijoita jo aiemmin, esimerkiksi liittyen matkustusasiakirjan voimassaoloon ja ulkoisen palveluntarjoajan käyttöön edustuston tehtävien hoitamisessa ja hakijan tunnistamisessa.

2) D-viisumin osalta on huomattava, että se ei liity nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Kuitenkin voidaan todeta, että SM:ssä on paraikaa valmistelussa hallituksen esitys, jossa D-viisumin soveltamisalaan lisätään muun muassa opiskelijat ja tutkijat. SM:n mukaan lainmuutokset tältä osin olisivat tulossa voimaan keväällä 2023. Aikaisempi voimaantulo ei ole mahdollista teknisen järjestelmäkehityksen vaatimuksista johtuen. D-viisumia koskeva sääntely perustuu siihen, että se voidaan myöntää sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty. Jos oleske-

lulupaharkinta jätettäisiin siihen vaiheeseen, että hakija on ensin saapunut Suomeen, se asettaisi D-viisumin myöntämistä koskevan harkinnan samanlaiseksi oleskelulupapäätösharkinnan kanssa, jolloin siitä ei olisi odotettavissa hyötyjä. On myös huomattava sääntelyn yhdenmukaisuus ja kokonaisuus, mistä OM lausuu.

Yleistä hakemusprosessista

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry lausuu, että ”joustavuutta lupahakemuksiin toisi se, että ensimmäistä oleskelulupaa hakevat henkilöt voisivat asioida nykyistä joustavammin myös esimerkiksi muissa pohjoismaisissa tai EU-lähetystöissä. Suomen harvahko konsulaattiverkosto aiheuttaa kansainvälisille osaajille kohtuuttomia tilanteita, joissa joudutaan matkustamaan toiseen maahan tai muuten pitkiä matkoja biometristen tunnisteiden antamiseksi. Toimeenpanossa on huolehdittava siitä, ettei synny aluekohtaisia eroja (esimerkiksi lupien käsittelyajoissa)”. **Keskuskauppakamari** muistuttaa, että lainsäädäntömuutosten lisäksi on panostettava lupakäsittelyn sujuvuuteen muun muassa varmistamalla Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen riittävät resurssit. Tavoitteena pitää olla nopea lupakäsittely, joka mahdollistaa jokaisella opiskelijalle opintojen aloittamisen ajallaan. Keskuskauppakamari esittää, että tunnistautumiseen liittyviä haasteita pitäisi ratkoa selvittämällä sähköisen tunnistautumisen käyttöönottoa ja hyödyntämällä nykytekniikan suomia mahdollisuuksia, kuten ns. tunnistautumiskoppeja.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että edustustojen toiminta on ulkoministeriön toimialaan kuuluvaa, eikä niitä voida tämän hallituksen esityksen kohdalla ratkaista. Maahanmuuttoviraston resurssit ovat SM:n ja TEM:n toimialaan kuuluvaa.

Oleskeluluvan hakeminen kulminoituu hakemistapaan ja tunnistautumiseen. Yhä useampi hakee oleskelulupaa sähköisesti, jolloin tunnistautuminen ja sen yhteydessä biometristen tietojen antaminen tulee tehdä ennen luvan myöntämistä. Muissa vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa, joita valmistellaan TEM:ssä, SM:ssä ja VM:ssä sekä UM:ssä, selvitetään ja esitetään muutoksia oleskeluluvan prosessin sujuvoittamiseen; näitä ovat muun muassa ulkoisen palveluntarjoajan käyttöön ja hakijan tunnistamiseen liittyvät seikat sekä D-viisumin soveltamisen laajentaminen. Näiden muutosten tultua hyväksytyksi, ne hyödyttävät myös opiskelijoita ja tutkijoita.

Hakemusmaksuista

Keskuskauppakamari lausuu, että Migrin lupakäsittelyn omakustannusperiaatteesta tulisi luopua ja varmistaa kilpailukykyinen lupahinnoittelu. **Työ- ja elinkeinoministeriö** toteaa, että hakemusmaksuista päätetään sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Sisäministeriön päätöksen mukaisesti asetus säädetään valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla.

Opiskelijan hakemusten käsittelyajoista

SYL on viitannut opiskelijoiden ensimmäisille oleskelulupahakemuksille keskimääräisen käsittelyajan vuodelta 2020, jolloin se oli n. 50 päivää, kun erityisasiantuntijoiden kohdalla se oli 21 päivää.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vuonna 2021 opiskelijoiden ulkomailla jättämien oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa oli 18 päivää ja mediaanikäsittelyaika 13

päivää. Tutkijoiden osalta keskimääräinen käsittelyaika oli 17 päivää mediaanikäsittelyajan ollessa 11 päivää. Hakemusten käsittely on nopeutunut huomattavasti edeltäviin vuosiin 2019 ja 2020 verrattuna.

Hallituksen tavoitteena on nopeuttaa lupamenettelyä tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Maahanmuuttoviraston päätöksenteko on käsittelyaikojen osalta tulossopimusseurannassa säännöllisin väliajoin.

Hakemuksen vireillepano-oikeudesta

Keskuskauppakamari esittää, että jatkossa selvitettäisiin mahdollisuutta antaa korkeakouluille oikeus valtakirjalla vireyttää opiskelijan oleskelulupahakemus.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että oleskeluluvan hakemiseen liittyy hakijan tunnistautuminen ja biometristen tietojen antaminen, kuten myös hakemuksen maksaminen. Korkeakoulu ei ole samanlaisessa suhteessa opiskelijaan kuin työnantaja on työntekijään. Työnantajalla ei ole vireillepano-oikeutta, joten yhdenmukaisuuden vuoksi sitä ei ole muillakaan, eikä sitä ole myöskään perheenkokoajalla. Hakemuksen vireillepanoon liittyy käytännön kysymyksiä prosessin toteuttamiseksi onnistuneesti, esim. hakemusmaksun suorittaminen, hakijan tavoittaminen ja asioiminen ajoissa ja hakijan tahto tulla Suomeen. On hyvä huomata, että opiskelijan oleskelulupahakemukseen liittyvät selvitykset ovat helpoimmasta päästä, eikä niiden esittämisessä yleensä ole suurempia ongelmia. Lisäksi liki kaikki eli melkein 100 % hakijoista hakee oleskelulupaa sähköisesti, mikä mahdollistaa hyvin prosessin nopean läpikäynnin, kunhan tunnistautumiseen ja biometrian antamiseen liittyvät vaiheet ulkomailla saadaan kaikilta osin myös toimimaan hyvin.

Kansalliset oleskeluluvat ja kv. suojelua hakeneet ja karkotuspäätöksen saaneet

Opetushallitus pitää esitystä kansallisesta opiskelija- ja tutkijaluvasta kannatettavana ja tarpeellisena. Sillä palataan aiempaan käytäntöön ja korjataan vuonna 2018 opiskelija- ja tutkijadirektiivin voimaantuloon liittynyt rajaus, joka poisti kansainvälistä suojelua hakeneilta mahdollisuuden saada opiskelijan oleskelulupa, mikäli henkilö oli tullut valituksi tutkinto-opiskelijaksi korkeakouluun ja täytti opiskelijan oleskeluluvan edellytykset. **SAK** näkee, että oleskelulupia ei sinänsä tulisi käyttää turvapaikkajärjestelmän ohittamiseen, mutta mikäli oleskelulupien edellytykset täyttyvät, ehdotettu muutos voisi olla perusteltu ottaen huomioon, että muutos koskisi todella pieniä määriä. **Poliisihallitus** toteaa, että kaikkien lupahakemusten osalta tulee luonnollisesti tehdä harkinta ja selvittää, onko luvan myöntämisen perusteet olemassa. Mikäli henkilöllä on maasta poistamispäätös, hänen on 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. **Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä** todetaan, 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 tutkijoiden ja opiskelijoiden maahantuloa koskevan direktiivin mukaista oleskelulupaa ei voida myöntää.

Työ- ja elinkeinoministeriö, toistamatta mitä se lausunnossaan 22.2.2022 on todennut, toteaa, että muutoksella ei ole vaikutusta turvapaikkajärjestelmään, minkä myös Maahanmuuttovirasto on todennut. Hakemusmäärät vuosilta 2016–2018 ovat olleet erittäin matalat ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin ei esitetä tehtävän minkään oleskeluluvan osalta minkäänlaisia poikkeuksia. Kyseessä on ennen 1.9.2018 vallinneen oikeustilan palauttaminen eli oleskeluluvan hakemisen mahdollistaminen myös opiskelijana tai tutkijana, kun se on ja on ollut mahdollista muillakin perusteilla.

Maasta poistamista koskeva sääntely

Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä todetaan poliisin huomauttaneen lausunnossaan, että Suomen sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi tulee varmistaa se, ettei nyt ehdotettava sääntely tekisi tyhjäksi niitä tavoitteita, joita ulkomaalaislailla yleislakina on. Maasta pitäisi jatkossakin poistaa ne henkilöt, jotka muodostavat turvallisuusuhkan. Perusteltu karkottamispäätös menettää merkityksensä, jos kolmannen maan kansalainen voisi kuitenkin saada oleskeluluvan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksellä ei muuteta ulkomaalaislain 9 luvun maasta poistamista koskevaa sääntelyä. Esityksellä ei siten puututa sen soveltamiskäytäntöön. Karkottamispäätöksen saaneella on tälläkin hetkellä ja ilman esityksen vaikutusta mahdollista hakea oleskelulupaa esimerkiksi työnteon ja perhesiteen perusteella. Maasta poistamista koskevaan päätöksentekoon ei tuo muutosta se seikka, että karkottamispäätöksen saaneen olisi mahdollista hakea oleskelulupaa myös opiskelun tai tutkimuksen tekemisen perusteella.

Valvonta

Poliisihallitus esittää huolia valvontaan liittyen jo lähtien siitä, että oleskelulupia myönnetään enenevissä määrin pitemmille voimassaoloajoille. **Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä** esitetään poliisin asiantuntijalausuntoon viitaten, että esitetty lupaprosessi luo mahdollisuuden sille, että ulkomaalainen voi jäädä Suomeen luvan voimassaolon ajaksi, vaikka luvalle ei enää olisi perusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kaikkiin oleskelulupiin liittyy maassa oleskelun aikainen valvonta. Valvonnassa käytetään yhä enemmän viranomaisten välistä tiedonkulkua ja eri viranomaisissa olevien tietovarantojen hyödyntämistä, mitä myös tiedonhallintalaki edellyttää ja jotta valvontaa voidaan suorittaa tehokkaasti ja prosessit voidaan tehdä sujuvammiksi. Kaikkiin oleskelulupiin liittyy ennakko- ja jälkivalvontaa. Valvontaa suorittavat useat eri viranomaiset. Valvonnan merkitys korostuu muutoinkin jatkossa, kun ulkomaalaislain 5 luvun sääntelyä uudistetaan.

Poliisihallitus toteaa, että kun ulkomaalainen saa pysyvän oleskeluluvan ja säännöllistä lupaharkintaa ei enää tehdä, vähenevät viranomaisten keinot puuttua oleskeluun silloin, kun oleskelun perusteita ei enää ole. Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen tarvittaessa tulee harvemmin kyseeseen kuin määräaikaisen oleskeluluvan. Tämä saattaa joissakin tapauksissa muodostua ongelmalliseksi, kun oleskelun perusteet eivät puheena olevien lupien kohdalla kuitenkaan lähtökohtaisesti ole pysyviä. **Poliisihallitus** on todennut perheenjäsenten osalta, että valvonnan kannalta tämä säilyttää heidän osaltaan nykyiset valvontamahdollisuudet, eikä nämä henkilöt kasvata osaltaan niiden henkilöiden määrää, joiden

lupa-aika pitenisi oleellisesti ja jotka eivät enää olisi säännölliseen lupaharkintaan liittyvän valvonnan kohteena. **Poliisihallitus** toteaa lisäksi olevan tärkeää ja välttämätöntä, että muutoksen aiheuttama valvonnan ja sen tekotavan muuttaminen tunnistetaan ja siihen varaudutaan Maahanmuuttovirastossa niin henkilöresurssein kuin järjestelmäratkaisuin. Muutoksen myötä jälkivalvontamekanismin kehittäminen korostuu. Poliisin osalta muutos tarkoittaa sen huomioimista valvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa valvonnan tavan ja määrän sekä suuntaamisen osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että opiskelijan mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa ei ole yhtään sen helpompaa kuin muidenkaan ulkomaalaisten. Opiskelija ei voi saada pysyvää oleskelulupaa suorittamatta tutkintoa eikä yksinomaan ajan kulumisen perusteella, vaan siihen pitää olla muu peruste, esimerkiksi työnteko tai perheside. Kun pysyvää oleskelulupaa haetaan, tutkitaan siinä vaiheessa, täyttyvätkö sen myöntämisen edellytykset, toisin sanoen katsotaan myös taakse päin, miten oleskelu on toteutunut. Pysyviin oleskelulupiin liittyvään valvontaan muutos ei tuo käytännössä mitään uutta.

SAMOK ja **SYL** katsovat, että kansainvälisten opiskelijoiden osalta keskeisintä on opintojen eteneminen ja että valvonnan tulee keskittyä ensisijaisesti opintosuorituksiin, sillä opiskelijan pääasiallinen tehtävä Suomessa on opiskelu. Tämän vuoksi ei ole kohtuullista asettaa heitä samaan asemaan esimerkiksi työskentelyn perusteella Suomeen muuttaneiden kanssa. **Kuntaliitto** pitää tärkeänä, että toimeentuloedellytysten täyttymistä, opintojen etenemistä ja sairausvakuutuksen voimassa oloa valvotaan systemaattisesti oleskeluluvan voimassa olon ajan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että oleskelulupiin liittyvä valvonta kohdistuu luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseen kaikilta osin.

Muutoksenhakua koskeva säännös

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota muutoksenhakusäännökseen ja Lainkirjoittajan oppaaseen, jonka mukaan säännöksen loppu tulisi kirjoittaa: ”… Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotuksen muoto on melkein samanlainen ja se on saatu oikeusministeriön laintarkastuksesta. Ministeriölle kuitenkin sopii, jos teksti muutettaisiin lainkirjoittajan oppaan mukaiseen muotoon. Säännöksen sisältöön muutos ei vaikuttaisi, vaan olisi kirjoitustavaltaan yhdenmukainen Lainkirjoittajan oppaan kanssa.

Opiskelijoiden työllistymisestä

SAK huomauttaa, että kansainvälisistä opiskelijoiden työllistymisessä valmistumisensa jälkeen on ongelmia. Työnantajat eivät halua tai osaa hyödyntää ulkomaalaisten, jopa suomalaisista korkeakouluista valmistuneiden osaamista riittävästi. Kotimaisten kielten opintojen ja suomalaisten työelämäyhteyksien ja -taitojen opiskelu lisäisi oppilaitoksista valmistuneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden työllistymismahdollisuuksia. Ilman suomen ja/tai ruotsin kielen taitoa on vaikea työllistyä, koska Suomessa on toistaiseksi vähän paikkoja, jossa pärjää vain englannin kielellä. Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden suomen tai ruotsin kielen

opiskelu tulisi siksi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää tutkintovaatimuksiin. Myös korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta on syytä lisätä huomattavasti. On myös taattava, että kolmansista maista tulevat opiskelijat saavat tietoa suomalaisesta työlainsäädännöstä ja työehtosopimuksista niin työssä tapahtuvan mahdollisen hyväksikäytön kuin sosiaalisen polkumyynnin estämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallitusohjelman tavoitteiden mukaan ulkomaalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä helpotetaan uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. SAK:n huomiot ovat tärkeitä, mutta eivät tähän esitykseen suoraan liittyviä. Työ- ja elinkeinoministeriön koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton hankkeisiin liittyy myös hyväksikäytön ehkäisemin toimia.

Siirtymäsäännöksen puuttuminen

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hallituksen esityksessä ei oteta lainkaan kantaa siirtymäsäännökseen ja pohtii, sovelletaanko lakia sen voimaantulon jälkeen myös sellaisiin hakemuksiin, jotka on pantu vireille ennen lain voimaantuloa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kun siirtymäsäännöstä ei ole, hakemukseen, joka on vireillä lainmuutosten voimaantulon hetkellä, sovelletaan uusia säännöksiä. Työryhmässä katsottiin, ettei siirtymäsäännökselle ole tarvetta.

Vaikutukset erityisesti sosiaaliturvaan, toimeentulotukeen ja terveydenhuoltoon

Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä on esitetty huolia yhteiskunnallisista kustannuksista. **Kuntaliitto** lausuu, että esityksessä jää epäselväksi, ovatko jatkuvan oleskeluluvan saaneet henkilöt oikeutettuja työttömyysturvaan, toimeentulotukeen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin työnhakuaikana. **Kuntaliitto** toteaa, että tarkasteltaessa asiaa kuntatalouden ja hyvinvointialueiden näkökulmasta, päätös tulee kasvattamaan menoja ainakin kasvavien toimeentulotukimenojen muodossa. **Kuntaliitto** myös lausuu, että oleskeluluvan lajin muuttamisella saattaa myös olla merkittävä vaikutus siihen, mikä on henkilön oikeus viimesijaiseen turvaan. Oleskelulupatyypin vaihtuminen voinee johtaa siihen, että korkeakouluopiskelijat tosiasiassa voisivat jäädä asumaan Suomeen täysin toimeentulotukioikeuksin, vaikka he eivät esimerkiksi suorittaisi opintojaan, eivät valmistuisi tutkintoon tai että heillä ei olisi enää opiskeluun perustuvaa oleskeluoikeutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksen vaikutusarviointeja on pyydetty valmistelun aikana myös **sosiaali- ja terveysministeriöltä**, joka on arvioinnit antanut. Niiden mukaan korkeakouluopiskelijat eivät jatkossakaan saisi opintotukea pelkästään oleskeluluvan lajin muutoksen takia. **Kansaneläkelaitos** on myös arvioinut, ettei opiskelijan osalta ole vaikutusta opintotukeen, mutta perheenjäsenten osalta kyllä.

Ehdotetulla oleskeluluvan lajin muutoksella voi arvioida olevan vähäinen vaikutus muihin sosiaaliturvaetuuksiin, kuten **Kelakin** arvioi. Kolmannen maan kansalaisen opiskelijan kohdalla vakinaista asumista Suomessa

arvioidaan kotikuntalain 4 §:n perusteella. Kela tekee itsenäisen kokonaisharkinnan opiskelijan olosuhteista sekä niiden merkityksestä asumisen vakinaisuuden kannalta. Oleskeluluvan laji voidaan ottaa huomioon osana kokonaisharkintaa. Opiskelijan oleskeluluvan edellytyksenä on jatkossakin voimassa oleva sairausvakuutus, mikä vähentää sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia. Opiskelijan, joka oleskelee Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, ei katsota asuvan Suomessa sovellettaessa äitiysavustuslakia (477/1993), yleisestä asumistuesta annettua lakia (938/2014) ja elatustukilakia (580/2008). Esimerkiksi yleinen asumistuki ei siten tule kyseeseen, ellei opiskelijalla ole opintojen lisäksi muita siteitä Suomeen. Esitetyllä lupalajin muutoksella ei ole tältä osin vaikutusta.

Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään perustuslain 19 §:n tarkoittama välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva harkinnanvarainen tukimuoto. Toimeentulotukilakia sovelletaan maassa vakinaisesti oleskeleviin. Tilapäisestikin maassa oleskelevalle on turvattava välttämätön toimeentulo ja huolenpito, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä muita tukimuotoja ole. Muu kuin tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen voi johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen. Kela ei nykyisellään kykene suoraan tuottamaan tilastotietoa oleskeluluvan perusteella myönnetystä perustoimeentulotuesta, joten tietoa tuen käytön nykymäärästä ei ole tiedossa. **Kelan** mukaan oikeus tietojenantoon syntyy esimerkiksi myönnetyn perustoimeentulotuen osalta vain Maahanmuuttoviraston kysyessä kyseisiä tietoja. Näin ollen asiakkaan oleskelupa-asia ja oleskeluluvan edellytykset saattavat tulla tarkasteluun vasta paljon myöhemmin esimerkiksi jatko-oleskelulupaa harkittaessa. Kela on tuonut lainsäädännön uudistustarpeita kartoitettaessa esille muutosta, joka mahdollistaisi tarvittaessa Kelan oma-aloitteisen tiedonannon ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille.

Lupalajin muutoksesta ei juurikaan aiheutuisi muutoksia opiskelijoiden terveydenhuoltoon. Opiskelijat eivät kuitenkaan käytä merkittävästi julkisen terveydenhuollon palveluita. 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.

Niille perheenjäsenille, jotka saisivat jatkuvan oleskeluluvan, syntyisi oikeus työmarkkinatukeen, millä olisi jonkin verran taloudellisia vaikutuksia. Ottaen huomioon, että perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytys tulee esittää ja täyttää koko oleskeluluvan voimassaolon ajalta, eikä perheenjäsenten oleskeluluvat jatkossakaan olisi yhtä pitkiä kuin opiskelijoiden, vaikutukset työmarkkinatuen osalta eivät olisi merkittäviä. Myös kuntien palveluiden ja työllisyyspalveluiden lisätarvetta voi syntyä vähäisesti.

Suomalaisten ja ulkomaalaisten koulutuspaikat

Sivistysvaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä todetaan voitavan olettaa, että suomalaisten verovaroilla maksetut koulutuspaikat on pääosin tarkoitettu suomalaisille nuorille. Myös asiantuntijalausunnoista käy ilmi se itsestäänselvyys, että tämä hallituksen esitys vaatisi lisää rahaa, henkilöstöresursseja ja jopa uusia tiloja. On epäselvää, aikooko hallitus todella täysimääräisesti täyttää ja rahoittaa kasvavan tarpeen vai otetaanko opiskelupaikat suomalaisilta nuorilta.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu **opetus-ja kulttuuriministeriön** antaman selvityksen perusteella: Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää kasvatettaessa riskinä voidaan nähdä, että ulkomaalaiset opiskelijat syrjäyttäisivät kotimaisia opiskelijoita. Koska suomalaiset korkeakoulututkinnon suorittajat jäävät ulkomaalaisia todennäköisemmin Suomeen töihin, korkeakoulutetun työvoiman osuus todennäköisesti pienentyisi tällöin verrattuna tilanteeseen, jossa opiskelupaikat kohdentuvat suomalaisille. Hallituskaudella on kuitenkin lisätty suomen- ja ruotsinkielisen koulutuksen opiskelupaikkoja ja myös jatkossa ulkomaalaisten opiskelijoiden lisäämisen rinnalla tavoitteena on - tarvittavin lisäresursseina, opetuksen ja oppimisen laadusta huolehtien - tätä merkittävämpi aloituspaikkalisäys suomen- ja ruotsinkielisessä koulutuksessa, jolloin tätä syrjäytymisvaikutusta ei tapahdu.

Ehdotettavat muutokset

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää esityksen 1. lakiesitykseen seuraavat muutokset:

- opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät ja työ- ja elinkeinoministeriön 22.2.2022 lausunnossa esitetyt muutokset 7 §:n 1 momentin, 7 a §:n 1 momentin osalta,
- viittauksen korjaaminen 19 §:n 2 momentissa,
- lisäksi 14 §:n 1 momentin 3 kohdan a ja b alakohdan väliin lisättäisiin *"; tai"* tekemään selkeämmäksi sen, että alakohdat eivät ole samaan aikaan sovellettavissa, toisin sanoen a alakohdan soveltamisen tilanteessa ei ole keskimääräistä 30 viikkotyötunnin rajoitetta, ja
- oikeusministeriön lausunnosta 31 §:n muutoksenhakua koskevan säännöksen muuttaminen Lainkirjoittajan oppaan muotoon: "… Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.".