OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Anna-Stiina Tarkka

18.2.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 232/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikkoasiassa. Esityksen mukaan kolmannen maan kansalaiselle myönnettäisiin ensimmäinen oleskelulupa opiskelun perusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei olisi tarvetta uusia määräajoin. Korkeakouluopintoja suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji muutettaisiin jatkuvaksi.

Opintojen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaikaa työnhakua ja yritystoimintaa varten pidennettäisiin ja tehtäisiin joustavammaksi. Muutos koskisi myös tutkimustoiminnan päättäneitä tutkijoita.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle (VN/12646/2020, 1.9.2021). Oikeusministeriön huomiot on otettu jatkovalmistelussa suurelta osin huomioon. Lausun asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Määritelmät ja kansalliset oleskeluluvat

Oikeusministeriö toi lausunnossaan esiin, että direktiivin perustuvien oleskelulupien ja kansallisten oleskelulupien välistä eroa olisi selkeytettävä ja määritelmiä tarkennettava. Käsitykseni mukaan säännökset ovat näiltä osin täsmentyneet ja direktiiviin perustuvat ja kansalliset oleskeluluvat ovat erotettavissa aikaisempaa selkeämmin toisistaan.

Ehdotetun soveltamisalasäännöksen mukaan ”Tätä lakia sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä tai jotka on päästetty jonkin Euroopan unionin (unioni) jäsenvaltion (jäsenvaltio) alueelle tutkija- ja opiskelijadirektiivin tai kansallisen sääntelyn perusteella.” Lakia siis sovellettaisiin kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, eikä 1 momenttia olisi enää rajattu tutkimukseen, opiskeluun, työharjoitteluun ja vapaaehtoistoimintaan. Rajauksia on nyt tehty vain ja vasta 2–3 momenteissa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oleskelulupa koko tutkinnon ajaksi

Oikeusministeriö on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota koko tutkinnon tekemisen ajaksi myönnettävän oleskeluluvan ja lupatyypin osalta valvonnan haasteisiin, sääntelytavan poikkeavuuteen oleskelulupajärjestelmässä, soveltamisalan rajaukseen suhteessa muuhun oleskelulupasääntelyyn sekä ehdotuksen oikeusvaikutuksien mahdolliseen tosiasialliseen epäyhdenvertaisuuteen.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa opiskelijan keskittyminen opintoihinsa alusta loppuun ilman velvollisuutta opintojen suorittamisen aikana hakea jatko-oleskelulupaa (s. 16). Oleskeluluvan hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulostaan ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana. (s. 17)

Tutkinto-opiskelijoiden lupaprosessin keventäminen ja Suomessa oleskelemisen mahdollistaminen nykyistä ennakoitavammin on hakijoiden kannalta myönteinen tavoite. Oikeusministeriö kuitenkin toistaa jo valmistelun aikana toteamansa, että 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. Opiskelijan tulisi kuitenkin jatkossa esittää hakemuksessaan selvitys hänen turvatusta toimeentulostaan vain ensimmäiseksi vuodeksi, vaikka opinnot kestäisivät pidemmän ajan ja oleskelulupa myönnettäisiin koko opintojen suorittamisen ajaksi (s. 58). Valvovan viranomaisen toiminta tulisi ehdotuksen myötä selvästi muuttumaan. Olennaista onkin 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 (s. 19).

Korostan 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 (Lainsäädännön arviointineuvosto 27.10.2021, s. 1).

Oikeusministeriö on aikaisemmin lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös ehdotettuun seuranta-aikaan. Pidän nyt ehdotettua viiden vuoden seuranta-aikaa perusteltuna.

Ainoastaan tutkintoon tähtääviä korkeakouluopintoja suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji muutettaisiin jatkuvaksi. Muilla opiskelijoilla luvan laji ehdotetaan säilytettävän tilapäisenä. Ehdotuksella tavoitellaan, että entistä useammalla korkeakouluopiskelijalla olisi paremmat edellytykset jäädä maahan pysyvästi. (s. 17) Ehdotus vastaa lausuntokierroksella ollutta esitysluonnosta. Oikeusministeriö on myös tältä osin kiinnittänyt huomiota opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen ja pyytänyt perustelemaan ehdotusta (ks. tästä esityksen s. 52 ja 72–73).

Muita huomioita

Esityksessä todetaan, että lausuntopalautteen perusteella ehdotus hakemuksen ratkaisemisesta päätöksentekohetken selvityksen perusteella on poistettu ehdotuksesta (s. 53). Pidän ratkaisua erittäin kannatettavana, johdonmukaisena ja lain systematiikkaa kunnioittavana.

Muutoksenhakusäännös vaikuttaa asianmukaiselta ja sääntelyvalintoja on perusteltu (s. 67). HOL-viittauksen osalta totean kuitenkin, että Lainkirjoittajan opas suosittaa seuraavaa muotoilua (luku 12.13.2): Jos lakiin sisältyy poikkeuksia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista tai sitä täydentäviä säännöksiä, viittaus yleislakiin voidaan muotoilla seuraavasti: *…. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.*

Lopuksi totean, että ulkomaalaislainsäädäntö on laaja kokonaisuus, johon kuuluu niin hallinnon yleislainsäädäntöä kuin runsaasti erityislainsäädäntöäkin. Esityksen tavoitteeksi on esitetty ”tehdä lakiin (719/2018) tarkentavaa sääntelyä, siirtää sääntelyä ulkomaalaislaista siihen ja keskittää saman tyyppisiä oleskelulupia koskeva sääntely yhteen lakiin” (s. 16). Tavoite vaikuttaa nykymaailmassa haastavalta ja potentiaalisesti lainsoveltajalle jopa harhaanjohtavalta, koska kaiken relevantin lainsäädännön, tässä yhteydessä erityisesti hyvän hallintoa ja oikeusturvaa konkretisoivan tavallisen lainsäädännön, keskittäminen yhteen lakiin on käytännössä mahdotonta ja ennen kaikkea tarpeetonta (tähän kuuluvat mm. hyvän hallinnon periaatteet, kuulemismenettelyt, esteellisyyssääntely jne.). Pyrkimys säädöskokonaisuuden selkeyteen ja johdonmukaisuuteen on kannatettava tavoite, mutta päällekkäistä sääntelyä tulee välttää. Mm. viittaaminen muuhun asian kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön ja asian avaaminen perusteluissa on yksi tapa hallita kokonaisuutta ja näin tutkija-opiskelijalaissa on joiltakin osin tehtykin.