

## Sivistysvaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Roope Jokinen, sisäministeriö
- opetusneuvos Maija Innola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Emma Rimmanen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus
- johtaja Katja Majamaa, Suomen Akatemia
- asiantuntija Samuli Maxenius, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- toiminnanjohtaja Tanja Risikko, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- erityisasiantuntija Maija Mattila, Tieteentekijöiden liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kansaneläkelaitos
- Keskuskauppakamari
- Professoriliitto ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- Tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanet

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Esityksen tausta ja tarkoitus*

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018, jäljempänä tutkija- ja opiskelijalaki) muutosta koskevan esityksen lähtökohtana on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan opiskelijoille myönnetään oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja valmistumisen jälkeen sitä pidennetään kahteen vuoteen. Esitykseen on sisällytetty myös eräitä muita oleskelulupakäsittelyä sujuvoittavia ja nopeuttavia ehdotuksia.

Hallituksen esitys linkittyy valtioneuvoston tavoitteeseen kolminkertaistaa ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä vuoteen 2030 mennessä. Sivistysvaliokunta on koulutuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä (SiVM 19/2021 vp) todennut, että tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää tehdä opiskelijoiden pääsy Suomeen mahdollisimman yksinkertaiseksi.

Hallituksen esitys tukee osaltaan Suomen kansainvälisen kasvun, kilpailukyvyn ja osaajien houkuttelun tavoitteita. Sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muutettuna jäljempänä 1. lakiehdotukseen esitetyin täsmennyksin.

#### *Opiskelua koskevan oleskeluluvan pituus*

Esityksen mukaan oleskelulupa myönnetään jatkossa opiskelijalle koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajaksi nykyisen enintään kahden vuoden sijaan. Tarkoituksena on mahdollistaa opiskelijan keskittyminen opintoihinsa ilman velvollisuutta hakea jatko-oleskelulupaa opintojen suorittamisen aikana. Sivistysvaliokunta kannattaa muutosta ja toteaa, että oleskeluluvan pituus voi toimia myös Suomen houkuttelevuutta lisäävänä tekijänä kolmansista maista tulevien opiskelijoiden harkitessa eri opiskelumaavaihtoehtoja.

#### *Toimeentulovaatimus ja jälkivalvonta*

Esityksen mukaan opiskelijan tulee esittää oleskelulupahakemuksessaan selvitys toimeentulosta yhdeltä vuodelta, vaikka lupa myönnetään pidemmäksi ajaksi. Toimeentulon tulee kuitenkin olla kunnossa oleskeluluvan koko voimassaolon ajan. Opiskelijan työnteko-oikeutta ehdotetaan samalla laajennettavaksi siten, että töitä saa tehdä keskimäärin 30 tuntia viikossa ja tasoittumisjaksona on kalenterivuosi. Valiokunta katsoo, että tuntimäärän korotus parantaa opiskelijan mahdollisuuksia hankkia toimeentuloa ja vahvistaa osaltaan myös työelämäyhteyksiä.

Tällä hetkellä pääpaino Maahanmuuttoviraston valvonnassa ajoittuu jatko-oleskeluluvan hakuvaiheeseen. Valvonta kohdistuu näin ollen siihen, miten myönnetyn oleskeluluvan edellytykset ovat sen voimassaoloaikana täyttyneet ja täyttyvätkö jatko-oleskeluluvan myöntämisedellytykset. Jatkossa Maahanmuuttoviraston valvonta tulee opiskelijoiden oleskelulupien osalta painottumaan jälkivalvontaan eli luvan voimassaoloaikaan. Maahanmuuttovirasto tulee kohdistamaan valvontaa sekä opiskelijan toimeentuloon että opintojen etenemiseen, jotta voidaan varmistua oleskeluluvan voimassaolon edellytysten täyttymisestä. Maahanmuuttovirastolla on valvontateh-

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp

tävän suorittamiseksi laajat tiedonsaantioikeudet, ja se saa tietoja mm. opintojen etenemisestä opilaitoksista rekisteriyhteyden avulla.

Hallituksen esityksessä todetaan, että toimeentulon valvonnassa manuaalisen jälkivalvonnan merkitys korostuu ainakin alkuvaiheessa. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto tulee valvomaan toimeentuloedellytyksen täyttymistä esimerkiksi pistotarkistuksin, rekisteritarkistuksin ja hakemusvaiheessa saatujen tietojen perusteella. Valiokunta pitää tärkeänä, että Maahanmuuttoviraston etukäteis- ja jälkivalvontatehtävään varataan riittävästi voimavaroja. Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esitykseen kirjattua suunnitelmaa toimeentuloa koskevan sääntelyn toimivuuden seurannasta.

### ***Työnhakulupa***

Tutkija- ja opiskelijalain 10 §:n nojalla voidaan kolmannen maan kansalaiselle myöntää tutkimustoiminnan loppuunsaattamisen tai tutkinnon suorittamisen jälkeen oleskelulupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Tämän ns. työnhakuluvan voimassaoloaikaa ehdotetaan pidennettäväksi yhdestä vuodesta kahteen vuoteen. Luvan käyttömahdollisuutta ehdotetaan samalla joustavoitettavaksi siten, että lupaa voi hakea viiden vuoden sisällä edellisen oleskeluluvan päättymisestä ja että sen voi käyttää enintään kolmessa osassa. Sivistysvaliokunta kannattaa ehdotettua muutosta ja sen tavoitetta edistää koulutettujen ja osaavien maahanmuuttajien jäämistä ja kotoutumista Suomeen.

### ***Turvapaikanhakijat ja karkotuspäätöksen saaneet***

Saadun selvityksen mukaan ns. tutkija- ja opiskelijadirektiivin (EU) 2016/801 kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä kansainvälistä suojelua hakeneet ja karkotuspäätöksen saaneet suljettiin epähuomiossa tutkija- ja opiskelijalain soveltamisalan ulkopuolelle, eivätkä he enää voineet hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella toisin kuin muilla lupaperusteilla. Nyt ehdotettavalla säännöksellä asiantila muutetaan vastaamaan ennen vuoden 2018 syyskuuta vallinnutta tilannetta. Vuosina 2016—2018 oleskelulupia myönnettiin turvapaikanhakijoille opiskelun perusteella 8—14 kappaletta vuosittain.

Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneiden ja karkotuspäätöksen saaneiden on mahdollista saada kansallinen oleskelulupa opiskelua varten, jos henkilö on hyväksytty tutkinto-opiskelijaksi korkeakouluun ja hän on suorittanut korkeakoulun edellyttämät maksut. Kansallisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on myös hakijan riittävä toimeentulo ja vakuutusturva. Oleskelulupa voidaan ulkomaalaislain nojalla jatkossakin jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan esimerkiksi yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Kansalliseen oleskelulupaan ei liity direktiivissä säädettyjä oikeuksia eli esimerkiksi opiskelijoiden ja tutkijoiden EU:n sisäistä liikkuvuutta.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain 9 lukuun, joka sisältää maasta poistamista koskevaa sääntelyä. Esityksellä ei näin ollen ole vaikutusta esimerkiksi karkottamista koskevaan päätöksentekoon tai jo tehdyn karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, ettei esityksellä ole tarkoitus vaikuttaa turvapaikka-

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp

järjestelmän kokonaisuuteen, sen peruseriaatteisiin tai järjestelmän toimivuuteen eikä maasta poistamista koskevaan kokonaisuuteen.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että oleskeluluvan voimassaolon edellytysten täyttymistä valvotaan ja että valvontatehtävään osoitetaan tarvittavat viranomaisresurssit. Tehokkaan ja kattavan valvonnan turvaamiseksi tarvitaan myös sujuvaa yhteistyötä eri viranomaisten välillä.

### *Sääntelyn täsmentämistarve*

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille tarve täsmentää tutkija- ja opiskelijalain 7 ja 7 a §:n 1 momentin sanamuotoja. Lakiehdotukseen sisältyvä termi ”tutkinto-opiskelija” voi antaa kuvan, että myös yliopistojen jatkotutkinto-opiskelijoille eli lisensiaatin ja tohtorin tutkintoa suorittaville on tarkoitus myöntää jatkossa oleskelulupa opiskelua varten. Jatkotutkinto-opiskelijoille on kuitenkin vakiintuneesti myönnetty lain 6 §:n mukainen tutkijan oleskelulupa, eikä tätä asiaintilaa ole tarkoitus muuttaa. Näin ollen valiokunta esittää 7 §:n 1 momentin ja 7 a §:n 1 momentin sanamuodon selkeyttämistä seuraavasti:

#### 7 §

Tutkija- ja opiskelijadirektiivin mukaisen oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten

Muulle kuin 2 §:n 3 momentissa tarkoitettulle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa opiskelua varten, jos hänet on hyväksytty *opiskelijaksi ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen* Suomessa sijaitsevaan korkeakouluun ja hän on suorittanut korkeakoulun vaatimat maksut.

-----

#### 7 a §

Kansallisen oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten

Edellä 2 §:n 3 momentissa tarkoitettulle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään kansallinen oleskelulupa opiskelua varten, jos hänet on hyväksytty *opiskelijaksi ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen* Suomessa sijaitsevaan korkeakouluun ja hän on suorittanut korkeakoulun vaatimat maksut.

-----

Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot ovat ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:n 1 momentin mukaan ylempiä korkeakoulututkintoja. Edellä esitetty sanamuoto kattaa näin ollen yliopistossa suoritettavien alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen lisäksi ammattikorkeakoulussa suoritettavat ammattikorkeakoulututkinnot ja ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot.

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp

### *Tutkijoiden asema*

Hallituksen esityksessä ehdotettavat muutokset kohdistuvat erityisesti opiskelijoiden oleskelulupakäytäntöihin. Tutkijoiden osalta muutokset kohdistuvat lähinnä tutkimustoiminnan päättymisen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan pituuteen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että myös yliopistojen jatko-opiskelijoille tulisi myöntää jatkuva oleskelulupa koko opintojen ajaksi sen sijaan, että oleskeluluvan kesto rajataan kahteen vuoteen ja enintään työsuhteen keston. Samalla on huolehdittava siitä, ettei jatkotutkinto-opiskelijoiden oikeutta työnte-koon rajoiteta.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tutkijoiden toimeentulo on usein sidottu lyhyisiin rahoituskausiin tai työsuhteisiin. Näin ollen ulkomaiset tutkijat ja heidän perheenjäsenensä joutuvat hakemaan oleskelulupaa usein, mikä on monelle epävarmuutta aiheuttava prosessi. Lupien uusi-minen tarkoittaa myös, että hakemusmaksu tulee maksaa useasti. Lisäksi tutkijan työuralla on tyypillisesti eri mittaisia katkoksia niin suomalaisilla kuin kansainvälisilläkin osajilla. Jälkimäisten osalta Suomeen kotoutuminen vaikeutuu, jos tutkija ei voi järjestää Suomessa oleskelua työn ollessa väliaikaisesti katkolla.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että myös tutkijoiden ja heidän perheenjäsentensä lupakäytän-töjä muutetaan jatko-opintojen keston ja tutkimustyön ajalta joustavammiksi. Hallituksen esityk-sessä on todettu, että jatkotutkintoja suorittavien opiskelijoiden asemaa koskevien ehdotusten to-teuttamismahdollisuutta ryhdytään selvittämään nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvien lainmuutosten tultua voimaan. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että jatkotutkinto-opis-kelijoiden ja tutkijoiden oleskeluluvan keston liittyvä säädösmuutosvalmistelu aloitetaan viipy-mättä ja että asiaa koskeva hallituksen esitys saatetaan eduskunnan käsittelyyn siten, että asia voi-daan käsitellä kuluvien valtiopäivien aikana.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sivistysvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp

Helsingissä 3.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok  
jäsen Sanna Antikainen ps  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Veronika Honkasalo vas  
jäsen Kaisa Juuso ps  
jäsen Ville Kaunisto kok  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Anneli Kiljunen sd  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Pasi Kivisaari kesk  
jäsen Ari Koponen ps  
jäsen Noora Koponen vihr  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr  
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan kolmannen maan kansalaiselle myönnettäisiin ensimmäinen oleskelulupa opiskelun perusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei ole tarvetta uusia määrääjain.

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 tutkijoiden ja opiskelijoiden maahantuloa koskevan direktiivin mukaista oleskelulupaa ei voida myöntää.

#### *Opiskeluperustainen maahanmuutto*

Työperäisen maahanmuuton lisäämisen ohella hallitus vaatii huomattavasti lisää opiskelijamaahanmuuttoa. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään jopa kolminkertaistamaan vuoteen 2030 mennessä.

Oppilaitostemme niin sanottu kansainvälistyminen ei ole yksi yhtenäinen kokonaisuus. Erityisesti ammattikorkeakouluissa opiskelee paljon afrikkalaisia. Eniten Suomeen tullaan opiskelemaan tutkintoon Venäjältä, Vietnamista, Kiinasta ja Nepalista. Suomalaisiin ammattikorkeakouluihin haetaan eniten Nepalista, Bangladeshista ja Nigeriasta, yliopistoihin Nigeriasta, Pakistanista, Intiasta ja Ghanasta. Ulkomaalaisten osuus kaikista korkeakouluopiskelijoista on Suomessa jopa suurempaa kuin OECD-maissa keskimäärin. Kaikenlaisten tutkintojen suorittaneiden halutaan saada jäävän Suomeen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa, ettei ole pitävää näyttöä siitä, että edellä mainittujen henkilöiden kouluttaminen suomalaisten verovaroilla olisi Suomelle ja suomalaisille hyödyksi. Liian usein opiskelu on vain keino hoitaa maahanpääsy, koska turvapaikkaan tai muuhun kategoriaan ei ole pääsyä. Toisaalta nyt esitetyssä lakimuutoksessa kävisi taas niin päin, että mikäli turvapaikkaan ei olisi perusteita, oleskeluluvan voisi saada opiskelupaikan perusteella. Tämä on omiaan romuttamaan koko turvapaikkajärjestelmää.

#### *Esityksen vaikutukset*

Hallituksen esityksen myötä oleskeluluvan hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulostaan ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Toimeentulovaatimus on kuitenkin varsin matala, ja käytännössä opiskelu- ja asumiskustannukset tulisivat yhteiskunnan maksettaviksi suurimmilta osin.

Perussuomalaiset huomauttaa poliisin asiantuntijalausunnon tapaan, että esitetty lupaprosessi luo mahdollisuuden sille, että ulkomaalainen voi jäädä Suomeen luvan voimassaolon ajaksi, vaikka luvalla ei enää olisi perusteita. On siis tunnistettava valvonnan tarve myös luvan myöntämisen

## Valiokunnan lausunto SiVL 4/2022 vp Eriävä mielipide

jälkeen. On kuitenkin selvää, että valvonnan konkreettinen toteuttaminen on ilmiselvää haaste, koska se edellyttäisi sitä, että luvanhaltijoiden olosuhteita selvitetäisiin tasaisin väliajoin.

Poliisi lisäksi huomauttaa 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.

Hallituksen esityksen mukaan korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden perheenjäsenille myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa. Yhteiskunnan kustannuksia kasvattavat myös siis korkeakouluopiskelijan mukana mahdollisesti tulevat perheenjäsenet, sillä he pääsevät nauttimaan täysistä yhteiskunnan etuuksista, kuten asumistuesta ja työmarkkinatuesta sekä mahdollisesti opintotuesta, mikäli he alkaisivat opiskella.

Mikäli maahantulija on hakenut alun perin kansainvälistä suojelua ja saanut esimerkiksi karkotuspäätöksen, hänelle voidaan tietyin edellytyksin myöntää oleskelulupa opiskelun perusteella. Tällöin hänen oikeutensa etuuksiin ovat kuitenkin rajoitetut, mutta hänen perheenjäsenillään eivät ole: perheenjäsenet voivat nauttia esimerkiksi asumistukea.

On voitava olettaa, että suomalaisten verovarjoilla 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. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, että hallitus on muissakin hankkeissaan jättänyt lupauksista huolimatta rahoittamatta täysimääräisesti hankkeitaan esimerkiksi kunnille.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että esitys on jatkumoa Marinin hallituksen politiikalle, jossa turvapaikkapolitiikan tarpeellisia ja Suomen edun mukaisia rajoitteita puretaan entisestään ja liikaa.

### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon ja

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 3.3.2022

Sanna Antikainen ps

Kaisa Juuso ps

Ari Koponen ps