Utlåtande KuUU 4/2022 rd─ RP 232/2021 rd

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete och till vissa lagar som har samband med den (RP 232/2021 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Jarmo Tiukkanen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Roope Jokinen, inrikesministeriet
- undervisningsråd Maija Innola, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Emma Rimmanen, Migrationsverket
- polisinspektör Konsta Arvelin, Polisstyrelsen
- direktör Katja Majamaa, Finlands Akademi
- expert Samuli Maxenius, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- verksamhetsledare Tanja Risikko, Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf
- specialsakkunnig Maija Mattila, Tieteentekijöiden liitto ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Folkpensionsanstalten
- Centralhandelskammaren
- Professorsförbundet
- Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- Finlands studentkårers förbund FSF rf
- sammanslutningen för forskningsinstituten Tulanet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens bakgrund och syfte

Utgångspunkten för propositionen om ändring av lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, arbetspraktik och frivilligverksamhet (719/2018, nedan forskar- och studerandelagen) är regeringsprogrammets föresats enligt vilken de studerande ska beviljas uppehållstillstånd för hela den tid de avlägger examen och efter det att de har utexaminerats ska tillståndet förlängas till två år. I propositionen ingår också vissa andra förslag som ska göra behandlingen av uppehållstillstånd snabbare och smidigare.

Regeringens proposition har samband med statsrådets mål att tredubbla antalet utländska studerande fram till 2030. Kulturutskottet har i samband med behandlingen av den utbildningspolitiska redogörelsen (KuUB 19/2021 rd) konstaterat att för att målet ska nås är det viktigt att underlätta de studerandes inresa i Finland så mycket som möjligt.

Propositionen bidrar till att stödja Finlands mål i fråga om internationell tillväxt, konkurrenskraft och att göra landet attraktivt för välutbildade personer. Kulturutskottet anser att regeringens proposition är nödvändig och förordar att lagförslagen godkänns med de preciseringar som presenteras nedan för lagförslag 1.

Studietillståndets längd

Enligt propositionen beviljas i fortsättningen uppehållstillstånd för hela den tid som examen eller studierna pågår i stället för nuvarande högst två år. Avsikten är att göra det möjligt för den studerande att koncentrera sig på sina studier utan skyldighet att ansöka om fortsatt uppehållstillstånd under tiden för studierna. Kulturutskottet understöder ändringen och konstaterar att uppehållstillståndets längd också kan göra Finland mer lockande när studerande från tredjeländer överväger olika alternativa studieländer.

Krav på försörjning och efterkontroll

Enligt propositionen ska den studerande i sin ansökan om uppehållstillstånd lägga fram en redogörelse för utkomsten för ett år, även om tillståndet beviljas för en längre tid. Utkomsten ska dock vara ordnad under uppehållstillståndets hela giltighetstid. Det föreslås samtidigt att den studerandes rätt att arbeta utvidgas så att arbete får utföras i genomsnitt 30 timmar i veckan och utjämningsperioden är ett kalenderår. Utskottet anser att en höjning av timantalet förbättrar den studerandes möjligheter att skaffa sig utkomst och även stärker arbetslivskontakterna.

För närvarande infaller tyngdpunkten i Migrationsverkets tillsyn i ansökningsskedet för fortsatt uppehållstillstånd. Tillsynen gäller således hur förutsättningarna för ett beviljat uppehållstillstånd har uppfyllts under dess giltighetstid och huruvida förutsättningarna för beviljande av fortsatt uppehållstillstånd uppfylls. I fortsättningen kommer Migrationsverkets tillsyn i fråga om uppehållstillstånd för studerande att fokusera på efterhandskontroll, alltså tillståndets giltighetstid. Migrationsverket kommer att rikta tillsyn både över den studerandes utkomst och över hur studierna framskrider, för att man ska kunna försäkra sig om att förutsättningarna för uppehålls-

tillståndets giltighet uppfylls. För att utföra tillsynsuppgiften har Migrationsverket omfattande rätt att få uppgifter och verket får bland annat information om hur studierna framskrider vid läroanstalterna via en registeranslutning.

I propositionen konstateras det att betydelsen av manuell efterkontroll accentueras åtminstone i initialskedet när det gäller övervakningen av utkomsten. Enligt den utredning som fåtts kommer Migrationsverket att övervaka att försörjningsförutsättningen uppfylls exempelvis genom stickprovskontroller, registerkontroller och uppgifter som fåtts i ansökningsskedet. Utskottet anser det vara viktigt att tillräckliga resurser reserveras för Migrationsverkets förhands- och efterhandskontroll. Kulturutskottet understöder den plan för uppföljning av hur bestämmelserna om utkomst fungerar som skrivits in i regeringens proposition.

Tillstånd för arbetssökning

Med stöd av 10 § i lagen om forskare och studerande kan tredjelandsmedborgare efter avslutad forskningsverksamhet eller avlagd examen beviljas uppehållstillstånd för arbetssökning eller företagsverksamhet. Det föreslås att giltighetstiden för detta så kallade tillstånd för arbetssökning förlängs från ett år till två år. Det föreslås samtidigt att möjligheten att använda ett tillstånd görs flexiblare så att tillstånd kan sökas inom fem år från det att det föregående uppehållstillståndet upphörde och att tillståndet kan användas i högst tre delar. Kulturutskottet understöder den föreslagna ändringen och dess mål att främja att utbildade och kunniga invandrare stannar kvar och integreras i Finland.

Asylsökande och personer som fått utvisningsbeslut

Enligt uppgift uteslöts personer som ansökt om internationellt skydd och fått utvisningsbeslut i samband med det nationella genomförandet av det så kallade forskar- och studerandedirektivet (EU) 2016/801 av misstag från tillämpningsområdet för lagen om forskare och studerande, och de kunde inte längre ansöka om uppehållstillstånd på grund av studier till skillnad från andra tillståndsgrunder. Genom den nu föreslagna bestämmelsen ändras situationen så att den motsvarar den situation som rådde före september 2018. Åren 2016—2018 beviljades asylsökande 8—14 uppehållstillstånd per år på basis av studier.

Enligt förslaget har personer som sökt internationellt skydd och fått utvisningsbeslut möjlighet att få nationellt uppehållstillstånd för studier, om personen har godkänts som examensstuderande vid en högskola och han eller hon har betalat de avgifter som högskolan förutsätter. En förutsättning för beviljande av nationellt uppehållstillstånd är också att sökanden har tillräcklig försörjning och ett tillräckligt försäkringsskydd. Uppehållstillstånd kan med stöd av utlänningslagen även i fortsättningen vägras, om utlänningen anses äventyra exempelvis den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan. Det nationella uppehållstillståndet är inte förenat med de rättigheter som föreskrivs i direktivet, således till exempel rörligheten inom EU för studerande och forskare.

I propositionen föreslås inga ändringar i 9 kap. i utlänningslagen, som innehåller bestämmelser om avlägsnande ur landet. Propositionen har således inga konsekvenser exempelvis för beslut om utvisning eller för verkställigheten av ett utvisningsbeslut som redan fattats. Vid sakkunnighörandet i utskottet har det framförts att avsikten med propositionen inte är att påverka asylsystemet

som helhet, dess grundläggande principer eller systemets funktion eller de regler som gäller avlägsnande ur landet.

Kulturutskottet anser det vara viktigt att det övervakas att förutsättningarna för uppehållstillståndets giltighet uppfylls och att behövliga myndighetsresurser anvisas för tillsynsuppgiften. För att säkerställa en effektiv och heltäckande tillsyn behövs också ett smidigt samarbete mellan olika myndigheter.

Behovet att precisera bestämmelserna

Vid utskottets sakkunnighörande har det framförts ett behov av att precisera ordalydelsen i 7 och 7 a § 1 mom. i lagen om forskare och studerande. Termen ”examensstuderande” i lagförslaget kan ge en bild av att avsikten är att även studerande som studerar för påbyggnadsexamen vid universitet, alltså licentiat- och doktorsexamen, i fortsättningen ska beviljas uppehållstillstånd för studier. Studerande för påbyggnadsexamen har dock av hävd beviljats uppehållstillstånd för forskare enligt 6 §, och avsikten är inte att ändra på detta. Utskottet föreslår således att ordalydelsen i 7 § 1 mom. och 7 a § 1 mom. förtydligas på följande sätt:

7 §

Beviljande av i forskar- och studerandedirektivet avsett uppehållstillstånd för studier

En annan tredjelandsmedborgare än den tredjelandsmedborgare som avses i 2 § 3 mom. beviljas uppehållstillstånd för studier, om han eller hon har antagits *till en utbildning som leder till yrkeshögskoleexamen eller en lägre eller högre högskoleexamen* vid en högskola i Finland och har betalat högskolans avgifter.

---

7 a §

Beviljande av nationellt uppehållstillstånd för studier

En tredjelandsmedborgare som avses i 2 § 3 mom. beviljas nationellt uppehållstillstånd för studier, om han eller hon har antagits *till en utbildning som leder till yrkeshögskoleexamen eller en lägre eller högre högskoleexamen* vid en högskola i Finland och har betalat högskolans avgifter.

De högre yrkeshögskoleexamina är enligt 11 § 1 mom. i yrkeshögskolelagen (932/2014) högre högskoleexamina. Ovan nämnda ordalydelse täcker således utöver lägre och högre högskoleexamina som avläggs vid universitet även yrkeshögskoleexamina och högre yrkeshögskoleexamina som avläggs vid yrkeshögskola.

Forskarnas ställning

De ändringar som föreslås i propositionen gäller i synnerhet praxis för uppehållstillstånd för studerande. När det gäller forskare gäller ändringarna främst längden på det uppehållstillstånd som beviljas efter att forskningsverksamheten avslutats. Vid utskottets sakkunnighörande har det framförts att även forskarstuderande vid universitet bör beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd för hela studietiden i stället för att uppehållstillståndets längd begränsas till två år och högst till anställningsförhållandets längd. Samtidigt bör det ses till att rätten till arbete för dem som studerar för påbyggnadsexamen inte begränsas.

Som det konstateras i propositionen är forskarnas försörjning ofta knuten till korta finansieringsperioder eller anställningar. Utländska forskare och deras familjemedlemmar är därför tvungna att ansöka om uppehållstillstånd ofta, vilket är en process som skapar osäkerhet för många. Förnyande av tillstånd innebär också att ansökningsavgiften ska betalas flera gånger. Dessutom förekommer det typiska avbrott i forskarkarriären i olika omfattning hos såväl finländska som internationella experter. För internationella experter blir det svårare att integreras om de inte kan ordna sin vistelse i Finland under tillfälliga avbrott i arbetet.

Kulturutskottet anser det vara viktigt att också tillståndspraxisen för forskare och deras familjemedlemmar görs flexiblare under tiden för fortsatta studier och forskningsarbete. I propositionen konstateras det att möjligheten att genomföra förslag som gäller ställningen för studerande som avlägger påbyggnadsexamina börjar utredas efter att de lagändringar som ingår i denna proposition har trätt i kraft. Kulturutskottet anser det vara nödvändigt att beredningen av en författningsändring som gäller längden på uppehållstillståndet för forskare och studerande för påbyggnadsexamen inleds utan dröjsmål och att den proposition som gäller ärendet överlämnas till riksdagen för behandling så att ärendet kan behandlas under innevarande riksmöte.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KuUU 4/2022 rd

Helsingfors 3.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Noora Koponen gröna
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.

Avvikande mening

Motivering

Enligt propositionen ska en tredjelandsmedborgare beviljas det första uppehållstillståndet för studier direkt för hela den tid avläggandet av examen eller studierna varar, varvid uppehållstillståndet inte behöver förlängas med jämna mellanrum.

Den som ansökt om internationellt skydd eller fått beslut om utvisning ska kunna ansöka om uppehållstillstånd, om han eller hon uppfyller villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Det är dock inte fråga om uppehållstillstånd som inbegriper rätt att röra sig till en annan medlemsstat. De nationella uppehållstillstånden är också avsedda för andra nationella behov i situationer där uppehållstillstånd enligt det direktiv som gäller forskares och studerandes inresa inte kan beviljas.

Studiebaserad invandring

Utöver att öka den arbetsrelaterade invandringen kräver regeringen betydligt mer studerandeinvandring. Antalet nya utländska examensstuderande ska om möjligt tredubblas före 2030.

Den så kallade internationaliseringen inom våra läroanstalter är inte en enhetlig företeelse. I synnerhet vid yrkeshögskolorna studerar många afrikaner. Mest kommer det folk för att studera för examen från Ryssland, Vietnam, Kina och Nepal. Flest sökande till finländska yrkeshögskolor kommer från Nepal, Bangladesh och Nigeria och till universiteten från Nigeria, Pakistan, Indien och Ghana. Utlänningarnas andel av alla högskolestuderande är rentav större i Finland än i OECD-länderna i genomsnitt. Man vill få personer som avlagt alla slags examina att stanna i Finland.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att det inte finns någon hållbar bevisning för att det skulle vara till nytta för Finland och finländarna att utbilda ovan nämnda personer med finländska skattemedel. Alltför ofta är studier bara ett sätt att sköta inresan, eftersom det inte finns tillgång till asyl eller annan kategori. Å andra sidan skulle den lagändring som nu föreslås i sin tur leda till att om det inte finns grunder för asyl, kan uppehållstillstånd beviljas på basis av en studieplats. Detta är ägnat att skrota hela asylsystemet.

Förslagets konsekvenser

I och med propositionen ska av den som ansöker om uppehållstillstånd i samband med ansökan krävas en redogörelse för sin tryggade försörjning endast för det första året. Kravet på försörjning är dock rätt lågt och i praktiken kommer studie- och boendekostnaderna till största delen att betalas av samhället.

Sannfinländarna påpekar i likhet med sakkunnigyttrandet från polisen att den föreslagna tillståndsprocessen skapar en möjlighet för en utlänning att stanna i Finland under tillståndets giltighetstid, även om det inte längre finns grunder för tillståndet. Behovet av tillsyn bör därför identifieras också efter det att tillståndet beviljats. Det är dock klart att det konkreta genomförandet av

tillsynen är en uppenbar utmaning, eftersom det skulle kräva att tillståndshavarnas omständigheter utreds med jämna mellanrum.

Polisen påpekar dessutom i sitt yttrande att man för att trygga Finlands inre säkerhet bör säkerställa att den reglering som nu föreslås inte omintetgör utlänningslagens syften som allmän lag. Personer som utgör ett säkerhetshot bör också i fortsättningen avlägsnas ur landet. Ett motiverat utvisningsbeslut förlorar sin betydelse, om en tredjelandsmedborgare ändå kan få uppehållstillstånd.

Enligt regeringens proposition ska familjemedlemmar till studerande som avlägger högskoleexamen beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd. Samhällets kostnader ökar alltså också av de familjemedlemmar som eventuellt kommer med en högskolestuderande, eftersom de får åtnjuta fulla samhälleliga förmåner, såsom bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd samt eventuellt studiestöd, om de börjar studera.

Om en invandrare ursprungligen har ansökt om internationellt skydd och till exempel fått ett utvisningsbeslut, kan han eller hon under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd på basis av studier. Då är rätten till förmåner dock begränsad för invandraren själv, men inte för hans eller hennes familjemedlemmar: de kan till exempel få bostadsbidrag.

Man måste kunna anta att utbildningsplatser som betalats med finländska skattemedel huvudsakligen är avsedda för finländska unga. Det framgår också av sakkunnigyttrandena att regeringens proposition kräver mer pengar, personalresurser och rentav nya lokaler. Det är oklart om regeringen verkligen tänker fylla och finansiera det växande behovet fullt ut eller om studieplatserna tas av finländska unga. Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att regeringen även i andra projekt trots löften har låtit bli att finansiera sina projekt till fullt belopp till exempel till kommunerna.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att propositionen utgör en fortsättning på regeringen Marins politik, där de begränsningar av asylpolitiken som behövs och som ligger i Finlands intresse avvecklas ytterligare och i alltför stor utsträckning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan och

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 3.3.2022

Sanna Antikainen saf
Kaisa Juuso saf
Ari Koponen saf