

Eduskunta,
hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kokous 6.6.2018, HE 21/2018 vp

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE ASIASSA HE 21/2018 VP

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksen johdosta, jossa ehdotetaan säädettäväksi *laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella* sekä eräitä siihen liittyviä lakeja. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön pakollisesti sovellettavat osat direktiivistä 2016/801/EU.

Erillislakien ja ulkomaalaislain suhteesta

Direktiivin täytäntöönpano tapahtuisi ulkomaalaislain muuttamisen sijaan säätämällä kokonaan uusi erillislaki. Erillislain säätämiseksi on ymmärrettävät perusteet, sillä ulkomaalaislaki on runsaiden muutosten myötä muodostunut erittäin laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Erillislakien soveltamisesta on kuitenkin toistaiseksi vähän kokemusta, sillä ensimmäiset erillislait (ns. kausityölaki 907/2017 ja ns. ICT-laki 908/2017) ovat olleet voimassa vasta kuluvan vuoden alusta alkaen. Esimerkiksi ICT-laista, johon liittyy nyt ehdotetun lain kaltainen liikkuvuusprosessi, on vielä hyvin vähän soveltamiskokemusta ja varsinaisesta liikkuvuusprosessista ei käytännössä lainkaan.

Erillislakeja säädettäessä on tärkeää huolehtia niiden ja ulkomaalaislain välisestä johdonmukaisuudesta. Lisäksi maahantuloa ja oleskelua koskevan sääntelyn kokonaisuuden olisi säilyttävä riittävän selkeänä ja helposti hallittavana. Kaikkia erillislakien soveltamiseen liittyviä haasteita on mahdotonta ennakoida ja monet niistä voidaan havaita vasta myöhemmin käytännön soveltamistilanteiden myötä.

Voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä

Jotta uuden lain voimaantulo tapahtuisi sujuvasti, Maahanmuuttovirasto pitää kattavan siirtymäsäännöksen säätämistä aiheellisenä. Jos siirtymäsäännöstä ei ole, on sovellettava kunkin hakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa sääntelyä, ei siis hakemuksen vireille tullessa voimassa ollutta sääntelyä. Jos siirtymäsäännöstä ei ole tai se rajataan koskemaan vain tiettyä tilannetta, kuten nyt esitetyssä laissa vain opiskelijoiden sairausvakuutusedellytystä, olisi se omiaan aiheuttamaan monia käytännön haasteita.

Opiskelijoiden ja jossakin määrin myös tutkijoiden oleskelulupahakemuksen ovat sesonkiluonteisia eli huomattava osa hakemuksista tulee vireille suhteellisen lyhyen ajan sisällä alkukesästä ja ratkaistaan ennen uuden lukuvuoden alkamista. Jos uusi laki tulisi voimaan esimerkiksi elokuussa, olisi kesäkuussa jätetyissä hakemuksissa esitetty selvitykset nykyisen sääntelyn mukaisten edellytysten täyttymisestä. Jos hakemus ratkaistaan vasta uuden lain voimaan tulon jälkeen, olisi siihen siirtymäsäännöksen puuttuessa sovellettava uutta lakia. Tällöin opiskelija ei

www.migri.fi



esimerkiksi voisi saada uuden lain mukaista kahden vuoden lupaa, jos hän olisi hakenut lupaansa vanhan lain aikana, jolloin edellytyksenä oli esittää selvitystä toimeentulosta vain yhdeksi vuodeksi. Käytännössä kaikkiin uuden lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemuksiin ei olisi tarkoituksenmukaista pyytää lisäselvityksiä, sillä se aiheuttaisi merkittävästi ylimääräistä työtä ja pidentäisi käsittelyaikoja.

Tutkijoiden osalta uuden lain voimaantulo voisi aiheuttaa haasteita esimerkiksi sellaisen tutkijan kohdalla, jolla on alempi korkeakoulututkinto mutta joka kuitenkin osoittaa tekevänsä tutkimustyötä. Hän ei enää kuuluisi uuden lain mukaisen tutkijan määritelmän piiriin, joten hänen ennen lain voimaan tuloa jättämänsä oleskelulupahakemus olisi siirrettävä harkittavaksi ns. muu peruste -kategoriaan. Luvan myöntäminen vain alemman korkeakoulututkinnon suorittaneelle tutkijalle ei enää olisi mahdollista.

Uuden lain voimaantulo aiheuttaa Maahanmuuttovirastossa merkittäviä tarpeita myös ohjeistuksen ja lomakkeiden valmisteluun, nettisivujen ja muun vastaavan materiaalin päivittämiseen sekä henkilökunnan perehdyttämiseen. Jos tämä tulisi suorittaa suosituimman kesälomakauden aikana, olisi tilanne hyvin haastava. Uuden lain sujuvan voimaantulon kannalta olisi tärkeää, että lain hyväksymisen ja voimaantulon väliin jäisi riittävästi aikaa valmistella oleskelulupahakemusten käsittelyyn tarvittavat prosessit, järjestelmät ja työkalut uuden lain mukaisiksi.

Ehdotettu uusi laki aiheuttaa merkittäviä muutostarpeita myös ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään eli UMA-järjestelmään. Kriittisimmät muutokset toteutetaan UMA:n 13.6.2018 käyttöön otettavassa versiossa, joten uuden lain mukaisten hakemusten vastaanottaminen sekä käsittely on mahdollista jo tuolloin. Sähköisen asioinnin mahdollistavat muutokset on kuitenkin jouduttu siirtämään lain ennakoitun voimaantulon viivästyttyä UMA:n myöhempään versioon, jonka käyttöönottoajankohta on syyskuussa 2018. Tästä johtuen Maahanmuuttovirasto ei toivo lain voimaantulopäiväksi syyskuuta aikaisempaa ajankohtaa.

Liikkuvuusilmoituksista

Ehdotettuun uuteen lakiin sisältyy keskeisenä uutena elementtinä tutkijoiden ja korkeakouluopiskelijoiden mahdollisuus liikkua Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Samankaltainen liikkumismahdollisuus sisältyy myös vuoden alussa voimaan tulleeseen ns. ICT-lakiin mutta kuten edellä jo todettiin, ei tuon liikkuvuuden soveltamisesta ole vielä käytännön kokemusta.

ICT-lain ja nyt ehdotetun lain välillä liikkuvuusprosessissa on yksi olennainen ero; ICT lain mukaan siinä tapauksessa, ettei Suomeen saapuvan ulkomaalaisen liikkumista vastusteta, ei mitään muitakaan toimenpiteitä tehdä. Nyt ehdotetussa laissa on valittu erilainen menettely, sillä Maahanmuuttovirasto antaisi liikkumisilmoituksen tehneelle ulkomaalaiselle todistuksen.

Selvää on, että direktiivin mukaan liikkumisesta on aina ilmoitettava vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiselle. Maahanmuuttovirastolle on kuitenkin jäänyt epäselväksi, mitä lisäarvoa liikkumisesta annettava todistus toisi sen haltijalle. Direktiivi ei edellytä todistuksen antamista, eikä todistus ole maahantulolupa. Maahanmuuttoviraston tiedossa ei ole, tarvitsevatko muut viranomaiset todistusta käsitellessään omaan toimivaltaansa kuuluvia asioita (sosiaaliturva, asuminen jne.). Tieto asianmukaisesti tehdystä liikkumisilmoituksesta voisi kuitenkin välittyä myös muille viranomaisille UMA-järjestelmän kautta, jolloin erillistä todistusta ei tarvittaisi.



Mikäli todistuksen antamisesta kuitenkin säädetään nyt ehdotetulla tavalla, tarkoituksenmukaisinta olisi, että todistus olisi UMA-järjestelmässä täysin automaattisesti muodostuva asiakirja.

Vertailukohdaksi tähän todistusprosessiin voisi ottaa vuoden alussa voimaan tulleeseen ns. kausityölakiin liittyvät todistukset. Kausityötodistuksia koskevien hakemusten käsittely ja todistusten antaminen on käytännössä osoittautunut huomattavasti ennakoitua työläämmäksi. Maahanmuuttovirasto toivoo, että sama voitaisiin välttää nyt ehdotetun lain kohdalla.

Muita seikkoja

Ehdotetun lain mukaisten oleskelulupahakemusten sujuvaa käsittelyä edistääkseen Maahanmuuttovirasto on kaavaillut muutoksia myös sähköiseen asiointiin. Tutkinnon Suomessa suorittanut ulkomaalainen voi hakea jatkolupaa työnhakua tai yrittäjyyttä varten sähköisesti jo ensi vuonna. Kyseistä hakuperustetta ei ole aiemmin toteutettu sähköiseen asiointiin sen pienehkön volyymin vuoksi. Jos ehdotetun lain mukaiset liikkumisilmoitukset muodostavat suuren asiaryhmän, on myös siihen liittyvää sähköistä asiointia mahdollista suunnitella. Todistuksiin liittyvä sähköinen asiointi ei kuitenkaan missään tapauksessa valmistu nopeasti eikä lain voimaantuloon mennessä.

Harjoittelijoiden osalta ehdotetun lain mukaan työnantajan tulisi antaa selvitys siitä, ettei harjoittelijalla korvata varsinaista työntekijää. Käytännössä tämän asian arvioiminen oleskelulupahakemusta käsiteltäessä olisi hyvin haastavaa ja Maahanmuuttovirasto joutuisi pääosin tukeutumaan työnantajalta saatavaan selvitykseen. Mahdollisten epäkohtien havaitseminen ja niihin puuttuminen jäisi työoloja valvovien viranomaisten suorittamaan jälkivalvontaan.

Käsittelymaksujen osalta on huomattava, että ehdotetun lain mahdollistamat kahden vuoden pituiset oleskeluluvat opiskelijoille, tutkijoille sekä heidän perheenjäsenilleen merkitsevät Maahanmuuttoviraston maksutulojen merkittävää vähenemistä jatkolupien osalta. Toisaalta väheneviä maksutuloja osaksi kompensoi jatkolupavaiheeseen liittyvän työn väheneminen.

Ylijohtajan sijaisena,

apulaispäällikkö

Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 05.06.2018 klo 09:49. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

hav@eduskunta.fi