



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/24642/2021-VNK-2

27.10.2021

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahan-
tulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja va-
paaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi
laeiksi**

**Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia
toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksen vaikutusten kuvausta tulisi tarkentaa.**

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen vaikutukset tulisi esittää oikeusministeriön säädöshankkei-
den vaikutusarvio-ohjeen mukaisesti ryhmiteltynä taloudellisiin vaikutuksiin,
viranomaisvaikutuksiin ja muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.**
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin uudistuksen vaikutusta korkeasti
koulutettujen osajien määrään Suomen työmarkkinoilla. Lisäksi esitysluon-
noksessa tulisi käsitellä uudistuksen vaikutusta korkeakoulujen resurssitar-
peeseen.**
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio uuden sääntelyn vaikutuk-
sista oleskelulupajärjestelmän toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen, huomioiden
myös ehdotettu opiskelijoiden jälkivalvonta.**
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi esittää kuvaus uudistuksen vaikutusten jälkiarvioin-
nista ja seurannasta.**

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaiku-
tusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukai-
sesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kolmansien maiden kansalaisten maahan-
tulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella, ul-
komaalaislakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Kolmannen maan kansalaiselle ehdotetaan myönnettävän ensimmäinen oleskelulupa opiskelun pe-
rusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

ole tarvetta uusia määräajoin. Oleskeluluvan myöntämisen mahdollistamiseksi tällä tavalla toimeentuloedellytyksen täyttämisen osalta ehdotetaan poikkeussäätelyä ja valvontaa.

Myös opintojen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaikaa työnhakua ja yritystoimintaa varten ehdotetaan pidennettäväksi ja sen käyttöä joustavammaksi. Muutos koskisi myös tutkimustoiminnan päättäneitä tutkijoita. Korkeakouluopintoja suorittavien opiskelijoiden oleskeluluvan laji ehdotetaan muutettavaksi jatkuvaksi.

Esityksessä ehdotetaan myös, 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 direktiivin mukaista oleskelulupaa ei voida myöntää. Lakiin ehdotetaan tehtävän lisäksi muita tarkennuksia lain soveltamisen selkeyttämiseksi.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan täsmentävää säätelyä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä korkeakouluopiskelijalle. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2022.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty uudistuksen vaihtoehtoja, mutta käsittelyn perusteella on vaikeata tunnistaa vaihtoehtojen vaikutuksia. Vaihtoehtojen ratkaisumallien vaikutuksista tulisi esittää vähintään suuntaa antavia arvioita ja verrata niitä esitysluonnoksen ehdotukseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan eri maiden käytäntöjä opiskelijoiden oleskelulupakäytännöistä. Vaikutusarvioinnin kannalta olisi kuitenkin tärkeämpää käsitellä eri maiden uudistuksia ja eri järjestelmien toimivuudesta saatuja kokemuksia, mukaan lukien turvapaikan hakijan taustan omaavat ja karkotuspäätöksen saaneet henkilöt. Esitysluonnoksessa tulisi myös tarkemmin käsitellä sitä, miksi valtaosa EU:n jäsenmaista noudattaa 1-2 vuoden mittaisten oleskelulupien käytäntöä, eli Suomen nykyisenkaltaista lupajärjestelmää².

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ei hyödynnetä koti- tai ulkomaista tutkimustietoa. Ulkomaisten opiskelijoiden, myös kolmansista maista tulevien opiskelijoiden, työllistymisestä ja jäämisestä Suomeen on tehty selvityksiä ja tutkimuksia joita tulisi hyödyntää vaikutusten arvioinnissa³. Kansainvälisen tutkimuksen perusteella on havaittu, että keskeinen tekijä ulkomaisten opiskelijoiden jäämisessä työskentelemään opiskelumaahan on opiske-

² European Migration Network (2019). Attracting and Retaining International Students in the EU. Brussels: European Migration Network, https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/page/attracting-and-retaining-international-students-eu_en.

³ Esimerkiksi: Charles Mathies & Hannu Karhunen (2021) Do they stay or go? Analysis of international students in Finland, *Globalisation, Societies and Education*, 19:3, 298-310, DOI: 10.1080/14767724.2020.1816926;

lumaan työmarkkinatilanne verrattuna kotimaahan. Myös opiskelijan akateeminen potentiaali vaikuttaa opiskelijoiden tekemiin valintoihin työmarkkinoilla⁴. Sen sijaan näyttää epäselvältä, miten oleskelulupakäytännöt vaikuttavat ulkomaisten opiskelijoiden jäämiseen opiskelumaan työmarkkinoille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioiden esittämisessä ei noudateta oikeusministeriön ohjetta säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista. Vaikutukset tulisi esittää taloudellisina vaikutuksina (julkinen talous, kotitaloudet ja yritykset), vaikutuksina viranomaisille sekä muina yhteiskunnallisina vaikutuksina. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella on vaikeata hahmottaa uudistuksen vaikutuksia eri tahoille. Esitysluonnosta tulisi muokata vaikutusten esittämisen osalta⁵.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin epävarmuustekijöiden vuoksi esitysluonnoksessa tulisi esittää kuvaus uudistuksen vaikutusten jälkiarvioinnista ja seurannasta, esimerkiksi arvioinnin suorittava taho, miten vaikutuksia arvioitaisiin ja millaisin resurssein.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen tavoitteita koskevan jakson alussa todetaan tavoitteena olevan muuttaa lakia. Arviointineuvosto katsoo, että lain muuttaminen ei voi olla esitysluonnoksen varsinainen tarkoitus vaan tulisi keskittyä selostamaan mihin ehdotuksilla pyritään.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvio on yksipuolinen, koska se keskittyy lähinnä oleskelupien vähenemisestä seuraaviin viranomaistehtävien muutoksiin ja viranomaisten keräämien maksutulojen muutoksiin. Esitysluonnoksessa ei huomioida myöskään sitä, että samalla kun maahanmuuttoviranomaisten keräämät maksutulot pienenevät, luvan hakijat hyötyvät saman verran.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvaus uudistuksen vaikutuksista työmarkkinoille on puutteellinen. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan työmarkkinavaikutuksiin, mutta vaikutusarvio jää suppeaksi. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin mekanismia, jonka seurauksena oleskelupien pidennys johtaisi kolmansista maista tulleiden opiskelijoiden nykyistä merkittävämpään jäämiseen Suomeen. Tähän liittyy myös se, että viimeaikaisten tutkimustulosten perusteella tiedetään, että nykyisin ulkomaisista tutkinto-opiskelijoista 60–70 prosenttia jää Suomeen valmistumisensa jälkeen, mikä on kansainvälisesti verrattuna korkea osuus.⁶

⁴ Esimerkiksi Grogger ja Hanson (2015): Attracting Talent: Location Choices of Foreign-Born PhDs in the United States, *Journal of Labor Economics*, 2015, vol. 33, no. 3, pt. 2, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/679062>.

⁵ Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1

⁶ Mathies, C., & Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. In V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo, & A. Kaihovaara (Eds.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: tutkimusartikkeleita kotoutumisesta* (pp. 69-78). Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM oppaat ja muut julkaisut, 2019:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia työmarkkinoille tulisi arvioida myös määrällisesti eri alojen näkökulmasta. Esimerkiksi, lisäisikö uudistus työvoimaa hoiva-alalle tai muille työvoimapolusta kärsiville aloille?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata uudistuksen vaikutusta korkeasti koulutettujen osaajien määrään Suomen työmarkkinoilla. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi käsitellä uudistuksen vaikutusta korkeakoulujen resurssitarpeeseen. Mikäli ulkomaisten opiskelijoiden määrä kasvaisi nelinkertaiseksi vuoteen 2025 mennessä, kuten esitysluonnoksessa arvioidaan, millainen vaikutus sillä olisi korkeakoulujen toimintaan?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä myös niin sanottua syrjäytysvaikutusta, toisin sanoen tilannetta, jossa ulkomaisten opiskelijoiden määrän⁷ kasvu syrjäyttäisi saman määrän suomalaisia opiskelijoita. On esitetty arvio, jonka mukaan korkeakoulutetun työvoiman määrä saattaisi uudistuksen seurauksena jopa vähentyä Suomessa ilman aloituspaikkojen määrän lisäystä.⁸

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta puuttuu viranomaisvaikutuksiin keskittyvä jakso, ja esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin. Esitysluonnoksessa käsitellään viranomaisvaikutuksia eri tekstijaksoissa, minkä vuoksi on vaikeata muodostaa kokonaiskäsitystä vaikutuksista viranomaisiin. Esitysluonnoksen viranomaisiin liittyvät vaikutusarviot keskittyvät lähinnä lupien määrien muutoksista aiheutuviin henkilöstömäärien ja kustannusten muutoksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen arviota uudistuksen vaikutuksesta opiskelijoiden jälkivalvontaan eli luvan voimassaoloaikaiseen opintojen ja työskentelyn seurantaan tulisi vielä täydentää väärinkäytösten estämisen näkökulmasta. Millaisen prosessin seurauksena oleskelulupa peruutettaisiin ja millaiset vaikutukset oleskeluluvan peruuttamisella olisi viranomaisten työmäärään, kun esimerkiksi karkotuspäätös perustuisi aina kokonaisuarkintaan, jossa tulisi ottaa huomioon eri viranomaisilta kerättäviä tietoja?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä uudistuksen vaikutusta viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta puuttuu erillinen muut yhteiskunnalliset vaikutukset jakso. Esitysluonnosta tulisi muokata tältä osin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio uuden sääntelyn vaikutuksista oleskelulupajärjestelmän toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen, huomioiden myös ehdotettu opiskelijoiden jälkivalvonta.

⁷ Ulkomaisten opiskelijoiden osuus korkeakouluissa opiskelevista on nykyisin noin 7 %, mikä on korkeampi osuus kuin OECD maissa keskimäärin (Lähde: Juusola ym 2021, "Ulkomaiset tutkinto-opiskelijat suomalaisissa korkeakouluissa. Miksi Suomeen on päädytty ja kiinnostaako työskentely Suomessa opintojen jälkeen?", Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:14).

⁸ Mahdollinen syrjäytysvaikutus ja korkeakoulujen resurssit koskeva näkökulma tulee esille Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) lausunnoissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen ehdotusta ulottaa opiskeluun perustuva oleskelulupa myös turvapaikanhakijoille ja jo aiemmin karkotuspäätöksen saaneille tulisi arvioida myös turvapaikajärjestelmän toiminnan näkökulmasta. Samalla tulisi esittää yksityiskohtaisempi arvio siitä, kuinka laajaa tällainen menettely voisi uudistuksen jälkeen olla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio ehdotuksen sukupuolivaikutuksista. Esitysluonnoksen tavoitteena on saada korkeakouluissa opiskelevia henkilöitä jäämään Suomeen. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata liittyisikö uudistukseen merkittäviä eroja sukupuolten välillä.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 29.9.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen¹ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 27. lokakuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.