

Työ- ja elinkeinoministeriölle
Viite: VN/3799/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta (TEM013:00/2024)

Arene kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua ammattikorkeakoulujen näkökulmasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee opiskeluperusteisen maahantulon toimeentuloedellytyksiä ja niiden valvontaa. Kansainväliset tutkinto-opiskelijat ovat keskeinen osa Suomen osaamisjärjestelmää ja oleskelulupasääntelyn rakenteella on suora yhteys koulutustason kehitykseen, työvoiman saatavuuteen sekä julkisen talouden kestävyteen. Sääntelyä tulee tarkastella osana laajempaa osaamis-, työvoima- ja kilpailukyky politiikan kokonaisuutta.

Lausunnon ydinkohdat:

- Arene pitää perusteltuna, että opiskeluperusteisen oleskeluluvan toimeentuloedellytys on selkeä ja että väärinkäytöksiin voidaan puuttua.
- Lakiluonnos on kuitenkin nykyisessä muodossaan liian kategorinen ja edellyttää täsmennystä suhteellisuusperiaatteen turvaamiseksi.
- Tilapäinen ja poikkeuksellinen toimeentulotukeen turvautuminen ei saa yksin johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen.
- Päätöksenteon tulee perustua kokonaisharkintaan, ei automaattiseen seuraamusmekanismiin.
- Sääntelyn ennakoitavuus on keskeinen tekijä Suomen kansainvälisessä kilpailukyvyssä, osajapolitiikassa ja koulutustason nostotavoitteiden saavuttamisessa.

Yleinen arvio ja strateginen lähtökohta

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta. Esityksellä on vaikutuksia, jotka ulottuvat yksittäisiä oleskelulupapäätöksiä laajemmalle: kyse on Suomen osaamis pohjan vahvistamisesta, työvoiman saatavuudesta ja kansainvälisestä kilpailukyvyistä.

Suomen tavoitteena on nostaa 25–34-vuotiaiden korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus 60 prosenttiin. OECD:n tuoreimmat arviot osoittavat, että väestön ikääntyminen, työvoiman supistuminen ja osajapula muodostavat rakenteellisen riskin talouskasvulle. OECD on korostanut, että kansainväliset tutkinto-opiskelijat ovat keskeinen väylä korkeasti koulutetun työvoiman vahvistamiseen, innovaatiojärjestelmän tukemiseen ja julkisen talouden kestävyuden parantamiseen. Kansainväliset opiskelijat eivät näin ollen ole vain koulutuspoliittinen kysymys, vaan osa laajempaa talous- ja elinkeinopolitiikan kokonaisuutta.

Arene pitää tärkeänä, että opiskeluperusteisen oleskeluluvan toimeentuloedellytys on selkeä ja että luvan väärinkäyttöön voidaan puuttua. Lakiluonnoksessa toimeentulotukeen turvautuminen kytetään kuitenkin suoraan oleskeluluvan peruuttamis- tai uusimatta jättämisperusteeseen ilman

riittävää tarkkarajaisuutta. Tällainen kategorinen sääntely edellyttää täsmennystä, jotta se täyttää suhteellisuusperiaatteen, hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon vaatimukset sekä tukee niitä osaamispoliittisia tavoitteita, joita Suomi samanaikaisesti tavoittelee.

Keskeiset huomiot ja muutosesitykset

Lakiluonnoksen 12 §:n muotoilu, jonka mukaan oleskelulupa on peruutettava tai jätettävä uusimatta, jos opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana, on normatiivisesti ehdoton. Säännös ei nykyisessä muodossaan tee eroa tilapäisen, vähäisen tai poikkeuksellisesta elämäntilanteesta johtuvan tuen tarpeen ja pidempiaikaisen tai toistuvan toimeentulokiriippuvuuden välillä. Tämä muodostaa riskin tilanteille, joissa yksittäinen, lyhytaikainen taloudellinen katkos johtaa suhteettomaan seuraamukseen.

Valmistelun taustalla olevan Maahanmuuttoviraston post-decision monitoring -seurannan perusteella yli 37 000 opiskelijan oleskelulupaa tarkasteltiin ajanjaksolla syyskuu 2023 – joulukuu 2025, ja näistä 333 tapauksessa opiskelija oli saanut perustoimeentulotukea, mikä vastaa alle yhtä prosenttia tarkastelluista tapauksista. On myönteistä, että ongelman rajallinen laajuus on selvitetty ja että harkinnan säilyttämisen tarve on valmistelussa tunnistettu, mutta tämä tulee tuoda lainsäädäntöön tai sen perusteluihin selkeänä ja yksiselitteisenä kirjauksena suhteellisuusperiaatteen turvaamiseksi.

Opiskelijan taloudellinen tilanne voi muuttua esimerkiksi sairastumisen, maksuliikenteen viiveiden tai muiden opiskelijasta riippumattomien syiden vuoksi. Tällaisissa tilanteissa seuraamuksen tulee olla suhteessa tilanteen luonteeseen. Sääntelyn tarkoituksena ei voida katsoa olevan sellaisten opiskelijoiden poistaminen maasta, jotka muutoin täyttävät oleskeluluvan edellytykset ja joiden toimeentulo on korjaantumassa.

Arene katsoo, että lakiin tai vähintään sen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee sisällyttää nimenomainen kokonaisuuskorjauksen velvoite. Päätöksenteossa tulee huomioida toimeentulotuen kesto, toistuvuus, syyt sekä opiskelijan mahdollisuus korjata toimeentulonsa. Rekisteritieto toimeentulotuesta ei voi muodostaa automaattista seuraamusmekanismia, vaan sen tulee toimia herätteenä yksilölliselle arvioinnille.

Lakiteknisesti Arene esittää, että 12 §:ää täsmennetään siten, että peruuttamisperuste koskee muuta kuin tilapäistä toimeentulotukeen turvautumista tai että pykälään lisätään viittaus kokonaisuuskorjaukseen. Esimerkiksi sanamuotoa voitaisiin täydentää siten, että lupa peruutetaan, jos opiskelija on muutoin kuin tilapäisesti turvautunut toimeentulotukeen eikä toimeentulon voida arvioida korjaantuvan. Tällainen täsmennys turvaisi suhteellisuusperiaatteen toteutumisen ja varmistaisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden.

Lisäksi ennen peruuttamispäätöstä opiskelijalle tulee varata tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ja osoittaa toimeentulon korjaantuminen. Hallinnon oikeusperiaatteet edellyttävät, että ratkaisut perustuvat ajantasaiseen ja kokonaisvaltaiseen arvioon.

Vaikutusarvio ammattikorkeakoulujen näkökulmasta

Lakimuutoksella on vaikutuksia, jotka heijastuvat suoraan Suomen vetovoimaan kansainvälisten opiskelijoiden kohdemaana. Oleskeluluvan pysyvyyden ennakoitavuus on keskeinen kilpailutekijä kansainvälisessä opiskelijakilpailussa. Mikäli vähäininkin toimeentulotukeen turvautuminen voi johtaa oleskeluoikeuden menettämiseen ilman selkeää harkintakehikkoa, Suomen riskiprofiili kasvaa suhteessa kilpailijamaihin.

Opintojen aikana voi syntyä tilapäisiä taloudellisia katkoksia. Mikäli näihin tilanteisiin kytkeytyy merkittävä oleskeluoikeuden menettämisen riski, opiskelijan asema muuttuu epävarmaksi ja keskeyttämisriski kasvaa. Tämä heikentää koulutusinvestoinnin vaikuttavuutta ja osaajien kiinnittymistä suomalaisille työmarkkinoille.

Ammattikorkeakouluille lakimuutos merkitsee lisääntyvää ohjaus- ja neuvontatarvetta. Vaikka päätöksenteko kuuluu viranomaisille, epävarmuus konkretisoituu opiskelijapalveluissa. Sääntelyn tulee olla riittävän selkeää, jotta korkeakoulut voivat antaa opiskelijoille ennakoivaa ja oikeaa ohjausta.

Laajemmassa osaamispoliittisessa kontekstissa sääntelyllä on merkitystä Suomen kyvyille vastata työvoimapulaan. Kansainvälisten opiskelijoiden valmistuminen ja työelämään siirtyminen tukee koulutustason nostotavoitetta ja talouskasvua. Sääntelyn tulee vahvistaa tätä kokonaisuutta.

Yhteenveto

Arene tukee esityksen tavoitetta vahvistaa opiskeluperusteisen maahantulon toimeentuloedellytysten uskottavuutta ja ehkäistä väärinkäyttöä. Järjestelmän tulee olla luotettava, läpinäkyvä ja valvottavissa.

Lakiluonnos edellyttää kuitenkin täsmennystä, jotta sääntely on oikeasuhtaista, ennakoitavaa ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista. Tilapäinen tai poikkeuksellinen toimeentulotukeen turvautuminen ei saa yksin johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen. Päätöksenteon tulee perustua kokonaisharkintaan, jossa huomioidaan tilanteen kesto, syyt ja korjautuvuus.

Ilman täsmennyksiä sääntely voi heikentää Suomen vetovoimaa kansainvälisenä opiskelumaana, lisätä opintojen keskeyttämisriskiä ja vaikeuttaa osaajapolitiittisten tavoitteiden saavuttamista, joita hallitus samanaikaisesti edistää. Täsmennettynä sääntely voi sen sijaan vahvistaa maahanmuuttopolitiikan uskottavuutta ja samalla turvata Suomen koulutus- ja osaamispoliittiset tavoitteet.

Arene katsoo, että edellä esitetyt täsmennykset ovat välttämättömiä, jotta lakimuutos tukee kokonaisvaltaisesti Suomen pitkän aikavälin kilpailukykyä ja osaamispohjaa.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Jari Multisilta

puheenjohtaja

Ida Mielityinen

toiminnanjohtaja