



Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta
VN/5283/2020

Asia Lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa esitykseen lähinnä siltä osin kuin se vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Esityksessä esitetään lisättäväksi ulkomaalaislain 36 §:ään uusi 5 momentti, jolla täsmennettäisiin lain 36 §:n 2 ja 4 momentin soveltamista, kun kyse on työnteon perusteella haettavista oleskeluluvista. Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että viranomais- ja oikeuskäytännössä on jo ennen 4 momentin (554/2021) lisäämistä tulkittu pykälän 2 momenttia melko laajasti tilanteissa, joissa oleskelulupaa on sinällään haettu todellisen työsuhteen perusteella (ks. esim. KHO 18.6.2020/2658 ja KHO:2016:99). Helsingin hallinto-oikeus pitää kannatettavana oikeuskäytännön kodifioinnin jatkamista lisäämällä ulkomaalaislain 36 §:ään nyt esitetyllä tavalla 5 momentti.

Suullinen kuuleminen

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että suullisen kuulemisen mahdollisuuden ulottaminen myös muihin kuin perheen yhdistämishakemuksiin on kannatettavaa. Hakijoiden haastatteluista saatava selvitys voi olla merkittävää esimerkiksi arvioitaessa heidän riskiään joutua hyväksikäytön uhriksi. Hallinto-oikeus haluaa kuitenkin tässä yhteydessä tuoda esille hakemusvaiheessa suullisesti saadun selvityksen vaikutukset muutoksenhakuprosessiin. Mikäli hakijaa kuullaan suullisesti ja tässä kuulemisessa ilmenee sellaista, mikä yksin tai yhdessä muiden seikkojen kanssa estää oleskeluluvan myöntämisen, on kysymys aina potentiaalisesti sellaisesta tilanteesta, jossa hakijan suullinen kuuleminen on tarpeen myös muutoksenhakuviranomaisessa.

Ulkomailla tapahtuvien suullisten kuulemisten järjestäminen hallintotuomioistuimissa on hyvin haastavaa. Ulkoministeriö on vuoden 2019 lopulla ilmoittanut, että Suomen edustustot eivät enää anna virka-apua hallintotuomioistuimille näissä kuulemisissa, koska kysymys on kohdevaltion suvereniteetin vaarantumisesta. Hallinto-oikeus huomauttaa, että voimassa olevalla lainsäädännöllä ei ole velvoitettu ulkoasiainhallintoa antamaan hallintotuomioistuimille virka-apua suullisissa kuulemisissa. Kansainväliset sopimukset

eivät myöskään koske nyt kysymyksessä olevia asioita, joten niissä ainoa keino suullisten kuulemisten järjestämiseksi hallintotuomioistuimissa on tällä hetkellä ns. diplomaattitietä tapahtuva kansainvälisen oikeusavun pyytäminen. Suullisten kuulemisten järjestämisestä tällä tavalla ei ole vielä juurikaan kokemusta. Helsingin hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä yksi kyseisenlaista kuulemistä koskeva asia. Joka tapauksessa kansainvälisen oikeusavun saaminen on vähintään epävarmaa ja menettely on työläs. Tilannetta ei voida pitää hakijoiden oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Asiaa on tarkemmin selvitetty Tuomioistuinviraston asettaman selvitysryhmän raportissa *Rajat ylittävät suullisen kuulemiset hallintoprosessissa, TIV/163/2021, 24.9.2021*.

Ulkoasiainhallinnon tehtävät

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu 64.2 §:n osalta, että ”Maahanmuuttovirasto on lähtökohtana (oikeastaan lähtökohtaisesti) kuulemisen suorittaja. Siltä varalta, että joissakin tilanteissa olisi tarpeen nopeasti suorittaa hakijan haastattelu ja edustuston toimesta suoritettuna se onnistuisi helpommin, voisi edustusto sen tehdä. Tällöin, vaikka säännöksessä ei sanota, Maahanmuuttovirasto voisi pyytää edustustoa haastattelun tekemään tai asiasta olisi sovittu.”

Helsingin hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että viranomaisen tehtävistä tai velvollisuuksista antaa virka-apua tulisi säätää asianmukaisesti. Lisäksi hallinto-oikeuden havaintojen perusteella edustustoilla on ulkomaalaislain 69.1 §:ssä säädettyjen rutiininomaisten tehtävien ja suullisten kuulemisten lisäksi ollut joissakin tilanteissa jonkinlainen rooli työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvässä asian selvittämisessä. Edustoilla on paikallistuntemusta ja ne ovat saattaneet lausua esimerkiksi hakijoiden ilmoittaman työkokemuksen todenperäisyydestä. Hakijoiden tasapuoliselle kohtelulle ja asian materiaaliselle selvittämiselle asetetut vaatimukset vaarantuvat, mikäli hakemuksiin liittyvä selvitystyö jää riippuvaiseksi esimerkiksi Suomen edustustojen resursseista (ks. ulkoasiainhallintolaki 13 §).

Käsittelyjärjestys

Esityksessä esitetään säädettävän ilman osapäätöstä tapahtuvasta käänteisestä menettelystä tilanteisiin, joissa etukäteen olisi tiedossa, että Maahanmuuttovirasto ei missään tapauksessa voi päästää hakijaa Suomeen. Esityksellä muutettaisiin ulkomaalaislain 83 §:ää niin, että sen 4 momentissa todettaisiin, että ”jos hakija ei täytä 11 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa säädettyjä maahantulon edellytyksiä, Maahanmuuttovirasto voi hylätä työntekijän ja yrittäjän oleskelulupaa koskevan hakemuksen ilman työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätösharkintaa.” Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että esityksen perusteluista ei suoraan ilmene, miksi tähän ei ole sisällytetty myös ulkomaalaislain 11.1 §:n 1 kohdan vaatimusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Esityksen perusteluissa sivulla 40 on kylläkin todettu, että menettely olisi poikkeuksellinen ja tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa oleskelulupamenettelyssä ilmenisi jonkinlainen uusi ilmiö, jolla useamman hakijan kohdalla havaittaisiin merkkejä epätavallisuudesta ja mahdollisesta säännösten kiertämisestä. Hallinto-oikeus pitää ulkomaalaislain 83 §:n 4 momentin muuttamista esitetyllä tavalla sinällään kannatettavana mutta katsoo, että säännöksen muuttamisessa tulisi huomioida hakemusten ja mahdollisten valitusten käsittelyn tarpeeton laajuus yleisemminkin ja että momenttiin tulisi sisällyttää

myös ulkomaalaislain 11.1 §:n 1 kohta. Tilanteet, joissa ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetty edellytys oleskeluluvan myöntämiselle ei täyty, ovat varsin tavallisia eivätkä valitukset juuri menesty.

Toimivalta määrätä oleskeluluvan pituudesta

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että tällä hetkellä työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvan pituudesta (UlkomL 53 § ja 55 §) päättäminen kuuluu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Tilanne on sikäli ongelmallinen, että merkittävin myönnettävän oleskeluluvan pituuteen vaikuttava seikka on hakijan toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioiminen, mikä kuuluu taas yksinomaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) toimivaltaan. Mikäli hakija valittaa hänelle myönnetyn oleskeluluvan pituudesta, tuomioistuimen arvioitavana on Maahanmuuttoviraston päätöksen lainmukaisuus, vaikka tosiasiallisesti ratkaiseva harkinta on suoritettu joko TE-toimiston tai ELY-keskuksen osapäätöksessä.

Esityksessä esitetään säädettäväksi 72 a §:n 3 momentti, jonka mukaan osapäätöksen ollessa myönteinen olisi TE-toimiston toimivallassa muun ohessa määrätä, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää. Vastaavasti esityksessä säädettäväksi esitetyn 79 a §:n 4 momentin mukaan ELY-keskuksella olisi osapäätöksen ollessa myönteinen toimivalta muun ohessa määrätä, mille ajalle yrittäjän oleskelulupa voidaan myöntää. Hallinto-oikeus pitää esitettyjä muutoksia tarpeellisina ja kannatettavina.

Muuta

Helsingin hallinto-oikeus ei puutu esityksessä oleviin ilmeisiin kirjoitusvirheisiin muuten, mutta toteaa sivulla 103 viitatus hallituksen esityksen (HE 60/2020 vp, s. 6) osalta, että kohdassa lienee tarkoitettu viitata hallituksen esitykseen (HE 60/2002 vp).

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Klaus Järvinen.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta