

Asia: VN/5283/2020

Hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Turun hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa:

Yleistä

Esitysluonnoksen tavoite nopeuttaa oleskelulupaprosesseja niin, että työperusteisten oleskelulupien käsittelyaika lyhenee, on kannatettava.

Työnantajan valitusoikeuden laajenemisen on arvioitava hieman lisäävän hallinto-oikeuksiin tehtäviä valituksia. Samoin mikäli sertifiointipäätöksistä saa valittaa, lisännee tämä hieman valitusmääriä. Kuitenkaan tässä vaiheessa ei ole syytä arvioida, että valitusmäärät nousisivat vähäistä enemmän.

Hallinto-oikeus haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin ulkomaalaislain muuttamista koskeviin esityksenluonnoksen kohtiin.

Säännöskohtaisia huomioita

36 § 5 mom: Jos 2 tai 4 momenttia sovelletaan tämän lain 5 luvussa tarkoitetun työntekoa koskevan hakemuksen kohdalla, arvioinnissa otetaan huomioon työnteon perusteella myönnettävän oleskeluvan yleisten edellytysten sekä työntekijän ja työnantajan selvittämiselvöllisyyden täyttäminen.

Esitetyn 36 §:n 5 momentin soveltaminen suhteessa 36 §:n 2 momenttiin jää epäselväksi. Esitetystä 5 momentista saa sen käsityksen, että mikäli työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset sekä työntekijän ja työnantajan selvittämismääräykset täytetään, oleskelulupa tulee myöntää, vaikka hakijan aiemmasta toiminnasta ja hakemushistoriasta ilmenisi seikkoja, joiden perusteella hakemus nykyisen ratkaisukäytännön valossa voisi tulla 36 §:n 2 momentin perusteella hylätyksi. Niiden tilanteiden lisäksi, joissa oleskelulupaa on haettu todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella, korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään KHO:2016:31 vahvistanut, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on sovellettavissa myös muunlaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muutoin virheellisin perustein.

74 §:

Pykälää koskevissa esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 79 viimeisessä kappaleessa todetaan seuraavasti: ”Ammattimaisuutta arvioitaisiin pääsääntöisesti työhistorialla ja toimeentulolla. sen avulla, että henkilön toimeentulo on turvattu toiminnan avulla.” Vaikuttaa siltä, että perusteluissa on kyseisestä kohdasta jäänyt tekstiä puuttumaan.

75 § 2 mom: Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että kolmannen maan kansalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä ja yrittäjätoiminnasta saatavalla tulolla tai, jos kyseessä on kokoaikainen työsuhde, ansiotyöstä saatavalla tulolla.

Esitysluonnoksessa on kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella todettu seuraavasti: ”Toimeentuloedellytyksen osalta sovellettaisiin lain yleistä toimeentulosäännöstä 39 §:ää, jolloin oleskeluluvan myöntämisen kannalta riittävä toimeentulon taso voisi koostua muustakin kuin ansiotyöstä, esimerkiksi ansiotyön ja yrittämisen yhdistelmästä. Jos oleskelulupaa haettaisiin ainoastaan ansiotyön perusteella, riittävä toimeentulo pitäisi saada siitä.”

Esitysluonnoksen 75 §:n yksityiskohtaiset perustelut ja esitetty lain sanamuoto poikkeavat toisistaan sen osalta, millä tuloilla toimeentulon tulee olla turvattu. Esitetty 75 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan selvä. Sen sijaan esitetyn säädöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu lain 39 §:ään, ja viittaus herättää kysymyksiä siitä, tarkoitetaanko, että hakijan toimeentulon tulee olla 39 §:n 2 momentin mukaisesti turvattu ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Yksityiskohtaisten perusteluiden sisältämä maininta siitä, että riittävä toimeentulon taso voisi muodostua esimerkiksi ansiotyön ja yrittämisen yhdistelmästä, tukee käsitystä siitä, että toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaessa huomioon voidaan ottaa muutkin 39 §:n 2 momentissa mainitut tulot.

76 § Työnantajan sertifiointin myöntäminen ja 78 § Työnantajan sertifiointin peruuttaminen

Esitetyissä 76 ja 78 §:issä ei ole säädetty, että nimenomaan Maahanmuuttovirasto myöntää tai peruuttaa sertifiointin. Sen sijaan esitysluonnoksen 76 ja 78 §:ien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ”Maahanmuuttovirasto myöntää sertifiointin ja se myöntää uuden sertifiointin” ja ”Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston olisi peruutettava myöntämänsä työnantajan sertifiointi siinä säädettyissä tilanteissa”. Selvyden vuoksi oli hyvä todeta myös säädöksissä, että toimivalta sertifiointin myöntämiseen ja peruuttamiseen on Maahanmuuttovirastolla.

Esitysluonnoksessa on 78 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella todettu seuraavasti: ”Jos työnantajan taloudellinen tilanne huononee tavalla, että sen oma pääoma tai vahvistettu tulos menevät alle vaadittavan kahden miljoonan tason, sertifiointi olisi peruutettava.” Yksityiskohtaisten perustelujen muoto ei vastaa esitettyä säädöstekstiä, jossa esitetyn 76 §:n 1 momentin 1 a kohdassa mainitaan sertifiointin edellytyksenä, että ”sen oma pääoma ja vahvistettu tulos ovat pysyneet positiivisina ja liikevaihto on ollut vähintään keskimäärin 2 miljoonaa euroa vuodessa”.

Esitetyistä 76 ja 78 §:istä tai esitysluonnokseen sisältyvistä kyseisten pykäliden yksityiskohtaisista perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko tarkoituksena, että sertifiointin myöntämistä ja peruuttamista koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla. Esitetyistä pykälistä tai yksityiskohtaisista perusteluista ei liioin ilmene, miten forum sertifiointia koskevissa mahdollisissa valitusasioissa määräytyy.

84 § 2 mom:

Esitetyn pykälän 2 momentissa on kirjoitusvirhe kohdassa: ”Työ- ja elinkeinotoimiston on tehtävä hakemukseen, joka liittyy sertifioituun työnantajaan, osapäätös kahdessa viikon kuluessa.” Pitänee olla ”kahden viikon kuluessa”.

192 § 3 mom: Tämän lain 5 luvun mukaisessa oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella hakija asuu. Jollei hakija asu Suomessa, yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus ja työntekoa koskevassa asiassa hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä hakemuksessa tarkoitettun työnantajan toimipaikka sijaitsee.

Esitysluonnoksessa on kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella todettu seuraavasti: ”Jos hakija ei asu Suomessa, yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus olisi Helsingin hallinto-oikeus ja työntekoa koskevassa asiassa hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä hakemuksessa tarkoitettun työnantajan toimipaikka sijaitsee, ja muiden oleskelulupien osalta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi pykälän 1 momentin mukaan”.

Edellä mainitut yksityiskohtaiset perustelut ja esitetty lain sanamuoto poikkeavat toisistaan. Esitetty lain sanamuoto on selvä, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”muiden oleskelulupien osalta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi pykälän 1 momentin mukaan”. Asiassa jää epäselväksi, mihin muihin oleskelulupiin kyseisellä maininnalla viitataan.

Voimaantulo

Lakiin ei esitetä siirtymäsäännöstä. Turun hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna arvioida, olisiko tarpeellista selvyyden vuoksi säätää siirtymäsäännöksellä, mitä lakia lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemuksiin ja valituksiin sovelletaan ottaen erityisesti huomioon työnantajan valitusoikeuden laajentuminen.

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Sofia Laaksonen, Sampo Löf-Rezessy ja Laura Mäkinen.

Kaijanen Seija
Turun hallinto-oikeus - Ylituomari