



Sisäministeriö
 Inrikesministeriet

Yhteenveto

20.05.2020

SM2016370
 00.00.01.00.00
 SMDno-2020-373
 SM011:00/2020

MMO/Jarmo Tiukkanen

LAUSUNTOYHTEENVETO

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi em. laki. Lailla säädettäisiin erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsenten velvollisuudeksi hakemuksesta vaihtaa EU-oikeuteen perustuva oleskeluoikeutensa erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen, jonka osoitukseksi annettaisiin oleskelulupakortti. Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä oleskelevia koskee oma hakemuksen tekemistä koskeva aika, joka olisi 1.10.2020 - 30.9.2021 välinen aika. Oleskelulupakortti myönnetään perustuen komission 21.2.2020 antamaan täytäntöönpanopäätökseen kortin yhtenäisestä kaavasta. Kortissa olisi maininta, että oleskeluoikeus perustuu erosopimukseen. Esityksessä on pyritty ottamaan huomioon mahdollisuus, että siirtymäkautta jatkettaisiin. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.10.2020.

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on valmisteltu otsikossa mainitun hallituksen esityksen luonnos. Esitys lähetettiin kuulemista varten ajalle 6.4. - 4.5.2020 seuraaville 27 taholle:

Oikeusministeriö, sisäministeriö/poliisiosasto, sisäministeriö/rajavartio-osasto, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, Digi- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus.

Osalla ei ollut lausuttavaa esityksen sisällöstä

Yhdeksän tahoa ilmoitti, ettei lausuttavaa ole tai ei anna lausuntoa.

Hakumenettelyn soveltaminen

Siltä osin kuin lausijat ottivat kantaa esityksessä tehtyyn valintaan erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisen hakumenettelyn soveltamisesta, valintaa pidettiin hyvänä. Tätä mieltä olivat nimenomaisesti sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Rajavartiolaitoksen esikunta. Oleskeluoikeuden osoittaminen oleskelulupakortin avulla lisää oikeusvarmuutta ja nopeuttaa Britannian kansalaisten viranomaisasiointia.

Ehdotettavan lain nimike ja esityksessä käytettävä terminologia

Korkein hallinto-oikeus ja ulkoministeriö kiinnittivät huomiota lain nimikkeeseen, se ei ollut esityksessä riittävän täsmällinen. Nimikettä on näin ollen täsmennetty mm. siten, että siinä mainitaan sen säätävän oleskeluoikeuksista.

Ulkoministeriö kiinnitti huomioita esityksessä käytettävään terminologiaan. Erosopimuksen artikloista kirjoitetaan määräyksiä, ei säännöksiä, ja erosopimus määrää, eikä säädä. Terminologia poikkeaa siten puhtaasti kansallisesta lainvalmistelusta.

Oikeus työntekoon ja yritystoiminnan harjoittamiseen

Työ- ja elinkeinoministeriö piti tärkeänä, että lakiin kirjattaisiin nimenomaisesti maininta siitä, että lain soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä on rajoittamaton oikeus tehdä työtä Suomessa sekä harjoittaa yritystoimintaa. Työnantajayritysten, työntekijöiden ja elinkeinoharjoittajien kannalta on tärkeää, että mainitut oikeudet kirjataan selkeästi lakiin ja että työnantaja voi todeta työntekijän työnteko-oikeuden perusteen suoraan laista. Lakiehdotukseen on tehty tätä koskeva nimenomainen säännös.

Oikeus sosiaaliturvaan

Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus lausuiivat sosiaaliturvasta. Kansaneläkelaitos totesi, että siirtymäajalla Suomessa oleskelevien, ja siirtymäajan yli Suomessa oleskeluaan jatkavien, Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin jatkuu niin kauan kuin heidän Suomessa oleskelunsa on asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 4 §:n mukaisesti laillista ja he muutoin täyttävät edellytykset sosiaaliturvaetuuksien saamiselle. Käytännössä laillinen oleskelu jatkuu vähintään yhdeksän kuukautta siirtymäajan päättymisestä, vaikka erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ei haettaisikaan.

Eläketurvakeskus totesi, että ehdotuksessa esitetyillä säännöksillä ei ole välitöntä vaikutusta työeläkevakuuttamiseen. Työeläkelainsäädännössä lähtökohtana on, että Suomessa tehtävä työ on vakuutettava Suomessa. Työeläkelainsäädännössä työeläkevakuuttamisen edellytyksiä ei ole kytketty työntekijän työ- tai oleskelulupaa koskevaan säännöksiin. Se totesi, että erosopimuksen perusteella vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttäneiden henkilöiden sosiaaliturva-oikeudet säilyvät ja heihin sovelletaan sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia sääntöjä niin kauan kuin heidän tilanteensa pysyy ennallaan tai he ovat edelleen rajat ylittävässä tilanteessa. Se totesi myös, että

Yhteenveto

SM2016370

00.00.01.00.00

20.05.2020

SMDno-2020-373

sosiaaliturvan osalta lähetettyihin työntekijöihin sovellettava sosiaaliturvalainsäädäntö määräytyy erosopimuksen 30 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja 31 artiklan mukaisesti.

Esitystä on tarkennettu em. lausuntojen pohjalta ehdotukset ja niiden vaikutukset -kohdan kuvauksissa.

Muutoksenhakusäännös

Korkein hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus lausuivat, että laissa tulisi olla nimenomainen oma muutoksenhakusäännöksensä. KHO totesi, että jos ehdotettuun lakiin sisällytettäisiin omat muutoksenhakusäännökset, sen näkemyksen mukaan valituslupaperusteet olisi säädettävä sisällöltään ulkomaalaislain 196 §:ää vastaaviksi. KHO totesi, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaiset valituslupaperusteet poikkeavat ulkomaalaislain 196 §:n mukaisista valitusperusteista. Niin sanottu prejudikaattiperuste on molemmissa säännöksissä samansisältöinen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on lisäksi myönnettävä, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan valituslupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteella tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Lakiehdotukseen on tehty lausuntojen perusteella oma muutoksenhakusäännös noudattaen, mitä ulkomaalaislain 196 §:ssä säädetään.

KHO ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnittivät myös huomiota, että hallinto-oikeuslain 12 a §:n mukainen mahdollisuus käsitellä muutoksenhakuasia hallinto-oikeudessa kahden jäsenen kokoonpanossa koskee vain pykälässä mainittuja muutoksenhakuasioita, muun ohella asioita, joissa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan olisi syytä harkita, että hallinto-oikeuslain 12 a §:n mukaista mahdollisuutta asian ratkaisemiseen kahden jäsenen kokoonpanossa laajennettaisiin koskemaan muutoksenhakuasioita, joissa on kysymys nyt ehdotetun lain tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) soveltamisesta. Itä-Suomen hallinto-oikeus mainitsee lisäksi lain kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) ja lain kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017). Itä-Suomen hallinto-oikeus lausuu näkemyksensä, että lakiluonnoksen mukaan tehtävät valitukset olisi perusteltua käsitellä muiden ulkomaalaisasioiden mukaisesti hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä säädetyllä tavalla ja että tästä tulisi säätää hallinto-oikeuslaissa eikä nyt kyseessä olevassa erityislaissa tai ulkomaalaislaissa. Itä-Suomen hallinto-oikeus viittaa hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016).

Voimassa oleva oleskelulupakortti ja erosopimuksen mukaiset oikeudet

Kansaneläkelaitos totesi, että erosopimuksen 39 artiklan elinikäinen oikeus huomioiden ei lakiesityksestä selkeästi ilmene, mikä merkitys on sillä, että oleskelulupakortti olisi lain 4 §:n mukaisesti voimassa viisi vuotta. Epäselväksi jää, jatkuuko oleskelun laillisuus erosopimuksen nojalla, vaikka oleskelulupakortin haltija ei sen voimassaolon umpeutuessa hakisi uutta korttia vai muuttuuko Suomessa oleskelu laittomaksi. Tällä on suuri merkitys Kelan etuustoiminnan kannalta, joten tätä tulisi lakiesitykseen tarkentaa. Ulkomaalaislain 10 luvussa säädetään unionikansalaisen perheenjäsenelle myönnettävästä oleskelukortista, mutta laissa ei säädetä sen uusimisesta. Erosopimuksessa määrätään, että erosopimuksen mukaisten oikeuksien osoitukseksi annetaan oleskeluoikeuksia koskeva asiakirja, joka on samanlainen oleskelulupakortti kuin muille kolmannen maan kansalaisille annettava kortti. Komissio on antanut täytäntöönpanopäätöksen asiasta, siinä säädetään kortin voimassaolosta, mutta ei sen uusimisesta.

Oleskelulupakortin voimassaolovaatimuksesta ja erosopimuksen mukaisten oikeuksien käyttämisestä on tehty komissiolle kysymys.

Oikeus kotikuntaan

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) katsoi, että esityksellä on vaikutusta DVV:n tehtäviin erityisesti kotikuntalain soveltamisen osalta. DVV mm. ehdotti, että luonnoksen 6 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että erosopimukseen perustuvan oleskeluoikeuden tai pysyvän oleskeluoikeuden saanut henkilö rinnastetaan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittuihin henkilöihin. Mikäli edellä ehdotettua lisäystä ei katsota tarpeelliseksi, vaan jos katsotaan, että kotikuntalain tulkinnalla päästään samaan lopputulokseen, saattaa DVV ministeriön tietoon tämän tulkintansa. Esitykseen ei ole tehty DVV:n ehdotuksen kaltaista lisäystä, koska valtiovarainministeriön kotikuntalain muuttamista koskevassa selvityshankkeessa mainittua kotikuntalain 4 §:ää tarkoitus esittää myöhemmässä, vielä vuoden 2020 aikana käynnistyvässä lainsäädäntöhankkeessa muutettavaksi siten, että mm. esitettävä laki tulee siinä huomioiduksi, eikä näin ollen tähän esitykseen ei ole tarpeen säännöstä asiasta sisällyttää.

Kansalliset henkilötodistukset

Erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että viiden vuoden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä jäsenvaltio voi päättää, ettei se hyväksy maahantulon tai maasta poistumisen yhteydessä kansallisia henkilöllisyystodistuksia, jotka eivät sisällä biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaista sirua. Ehdotettavan lain 5 §:ssä säädetäisiin tästä erosopimuksen määräyksestä. Rajavartiolaitoksen esikunta on lausunnossaan esittänyt 5 §:n perustelujen tarkentamista. Suomessa rajanylittämiseen oikeuttavina asiakirjoina hyväksytään EU-jäsenvaltion kansalaisilleen myöntämät henkilökortit tai -todistukset. Eli vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen olisi saanut henkilötodistuksen toisesta EU-jäsenvaltiosta, jossa hän oleskelee erosopimuksen nojalla, Suomi ei hyväksyisi sitä rajanylittämiseen/maahantuloon oikeuttavana asiakirjana. Vain EU-jäsenvaltion kansalaisilleen myöntämät henkilökortit hyväksytään Suomessa

rajanylittämiseen/maahantuloon oikeuttavina asiakirjoina. Ehdotettavan lain 5 §:n perusteluja on lausunnon perusteella tarkennettu.

Tiedottaminen

Osassa lausunnoissa korostettu tiedottamisen tärkeyttä. Etenkin Kelan, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tiedottamisen tulisi korostua. Ja tiedottamisessa tulisi korostaa myös niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole velvollisuutta hakea erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta, koska heillä on hallussaan pysyvän EU-oleskeluoikeuden osoittava todistus, että vaihtaminen on heille maksutonta ja hyödyllistä.