



23.4.2020

Diaarinumero  
H 183/20

Sisäministeriölle

*Sisäministeriön lausuntopyyntö 6.4.2020, SMDno-2020-373*

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTÄ KOSKEVASTA LUONNOKSESTA LAIKSI ISON-BRITANNIAN JA POHJOIS-IRLANNIN YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN EROAMISESTA EUROOPAN UNIONISTA JA EUROOPAN ATOMIENERGIAYHTEISÖSTÄ TEHDYN SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN SÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA**

Sisäministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta laiksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten täytäntöönpanosta. Ehdotetulla lailla säädettäisiin erosopimuksen mukaisesta oleskeluoikeuksien hakemisen menettelystä ja määräajasta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen otsikko ei ole riittävän informatiivinen, koska siitä ei ilmene lain koskevan oleskeluoikeutta.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan esitysluonnoksen muutoksenhakusäännöksistä seuraavan:

Ehdotetun lain 7 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhakuun sovellettaisiin ulkomaalaislain 13 lukua. Korkein hallinto-oikeus kannattaa sinänsä sitä, että ehdotetun lain nojalla tehtyjä päätöksiä koskeva muutoksenhaku vastaa ulkomaalaislaissa säädettyä muutoksenhakujärjestystä. Ulkomaalaislain 13 luvun muutoksenhakutietä sääntelevät säännökset koskevat sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan ulkomaalaislaissa tarkoitetuista päätöksistä valittamista. Ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa eli ulkomaalaislaissa tarkoitettuun Maa-hanmuuttoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Ulkomaalaislain 196 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa eli ulkomaalaislaissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Oikeusturvaa koskevien säännösten selkeys edellyttää, että muutoksenhakua koskevista säännöksistä ilmenevät päätökset, joita koskevaan muutoksenhakuun kyseisiä säännöksiä sovelletaan. Lisäksi ulkomaalaislain 13 lukuun sisältyy säännöksiä, jotka eivät voi tulla sovellettaviksi ehdotetun lain mukaisia asioita koskevassa muutoksenhaussa. Ehdotettu sääntelytapa ei tältä osin täytä muutoksenhakusäännösten selkeyden vaatimusta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että edellä mainituista syistä lakiin tulisi ensisijaisesti sisällyttää omat säännökset muutoksenhausta. Vastaava ratkaisu omaksuttiin säädettäessä laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

Mikäli esityksen mukaisesti muutoksenhaku ehdotetussa laissa järjestetään viittaamalla ulkomaalaislain 13 lukuun, ulkomaalaislakiin olisi syytä lisätä säännös, josta ilmenisi ulkomaalaislain 13 luvun säännösten tulevan sovellettavaksi valitettaessa ehdotetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä. Lisäksi olisi tarpeen määrittää, mitkä ulkomaalaislain 13 luvun säännöksistä tulevat sovellettaviksi ehdotetun lain mukaisia asioita koskevassa muutoksenhaussa.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 31 §:n mukaan muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen sovelletaan hallintolainkäyttölakia ja mainitun lain kumonnutta 1.1.2020 voimaan tullutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu lakia. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettuun lakiin ei sisälly erillistä säännöstä valituslupaperusteista, ja valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovellettaviksi tulevat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaiset valituslupaperusteet.

On syytä todeta, 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 aiheutta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan valituslupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteella tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Ehdotetussa laissa kysymys on ulkomaalaislaissa säännellyn unionioikeuteen perustuvan oleskeluoikeuden vaihtamisesta erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen. Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotetun lain mukaisista asioista valituslupaperusteet ovat samansisältöiset kuin valitettaessa ulkomaalaislain perusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta. Jos ehdotettuun lakiin sisällytettäisiin omat muutoksenhakusäännökset, korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valituslupaperusteet olisi säädettävä sisällöltään ulkomaalaislain 196 §:ää vastaaviksi.

On myös huomattava, 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. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain soveltamista koskevassa asiassa hallinto-oikeuden kokoonpanosta on annettu korkeimman hallinto-oikeuden lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistu päätös 15.1.2020/75. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan nimenomaisen säännöksen puuttuessa mainitun lain soveltamista koskevan asian ratkaiseminen kahden jäsenen kokoonpanossa ei ollut mahdollista.

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 soveltamisesta.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Anne Nenonen ja Joni Heliskoski. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 20.4.2020.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris