



Asia: VN/12646/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1 Lain tarkoitus ja soveltamisala

Luonnoksen mukaan lain tarkoitusta koskevaan pykälään tehtäisiin tarkennus ja soveltamisalaa koskeva pykälä muutettaisiin kokonaan. Muutoksen taustalla on 1.9.2018 voimaan tulleen tutkija-opiskelija -lain (719/2018) 2 §:ään sisällytetty soveltamisalan rajausta, joka kohdistuu muun ohessa kansainvälistä suojelua hakeneisiin tai saaneisiin sekä karkotuspäätöksen saaneisiin henkilöihin. Tämä rajausta on otettu lakiin sellaisenaan direktiivin (EU) 2016/801 soveltamisalasta (2 artikla).

Luonnoksessa on komissiolta saatuun tietoon perustuen todettu, että direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää kansallisesta oleskeluluvasta. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tämä ilmenee jo direktiivin johdanto-osasta, jonka 29 kohta kuuluu: ”Tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää lupia muuta kuin tässä

direktiivissä säänneltyä opiskelua, tutkimusta tai harjoittelua varten kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan.” Erona oleskelupien välillä olisi kuitenkin se, että kansalliseen oleskelulupaan ei liittyisi direktiivissä säädettyjä oikeuksia kuten EU:n sisäistä liikkuvuutta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on parhaillaan vireillä valitus, jossa on kysymys voimassa olevan tutkija-opiskelija -lain soveltamisalan rajauksesta. Kysymyksessä olevassa asiassa Suomesta opiskelupaikan saaneelta henkilöltä evättiin opiskelijan oleskelulupa sillä perusteella, että hänelle on myönnetty toissijaista suojelua toisessa unionin jäsenvaltiossa.

Ehdotettu sääntely merkitsee kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saaneiden sekä karkotuspäätöksen saaneiden henkilöiden osalta paluuta ennen 1.9.2018 vallinneeseen oikeustilaan, mitä voidaan pitää sääntelyn kattavuuden ja kyseisten henkilöiden oikeusturvan kannalta perusteltuna. Esitysluonnoksessa on lisäksi tavoitteena tehdä voimassa olevaan lakiin tarkentavaa sääntelyä ja siirtää siihen sääntelyä ulkomaalaislaista. Tavoitteena on keskittää saman tyyppisiä oleskelulupia koskeva sääntely yhteen lakiin, mikä on lain soveltamisen näkökulmasta selkeää.

2 Oleskeluluvan hylkäämisperusteista

Luonnoksessa ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaiselle myönnettäisiin ensimmäinen oleskelulupa opiskelun perusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei ole tarvetta uusua määräajoin. Tämän mahdollistamiseksi toimeentuloedellytyksen täyttämisen osalta luonnoksessa ehdotetaan nykyisestä poikkeavaa sääntelyä ja valvontaa. Hallintolainkäytön näkökulmasta voidaan arvioida, että muutoksen vaikutukset valitusten määriin ovat vähäiset.

Luonnoksessa on todettu (kohta 4.2.6.), että matkustusasiakirjan puuttuminen on este oleskeluvan myöntämiselle. Tähän liittyen luonnoksessa on tuotu esiin sisäministeriön hanke (VN/13867/2021), joka koskee ilman oleskeluoikeutta maassa olevia. Hankkeessa otetaan huomioon suositukset, joissa käsitellään ilman oleskelulupaa olevien mahdollisuutta saada oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella ja muukalaispassin myöntämisen edellytysten tarkistamista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sillä on tällä hetkellä vireillä noin kymmenen valituslupahakemusta, joissa oleskeluluvan hylkääminen on perustunut Suomen viranomaisten hyväksymän matkustusasiakirjan puuttumiseen. Tilanteet vastaavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa Suomea vastaan vireillä olevaa asiaa 56179/19 Awad Abdulahi Awad.

3 Päätöksentekohetken mukaan ratkaiseminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että lain 28 §:ään lisätään uusi momentti. Siinä säädettäisiin, että oleskelulupahakemus ratkaistaan niiden selvitysten perusteella, jotka on esitetty päätöksentekohetkellä Maahanmuuttovirastossa. Tavoitteena on välttää sitä, että hallinto-oikeudet palauttavat hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi, jos puuttuvat selvitykset toimitetaan vasta valituksen liitteenä hallinto-oikeuteen. Yleisperusteluissa on tältä osin viitattu Maahanmuuttoviraston näkemykseen, jossa se kiinnittää huomiota siihen, että palautustilanteissa se joutuu käsittelemään hakemuksen kaksi kertaa samalla käsittelymaksulla, vaikka hakija on itse lyönyt laimin velvoitteensa toimittaa selvitykset hakemusvaiheessa.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä hakemusmaksuihin liittyvää perustelua riittävänä perusteluna muutokselle. Muutosta voidaan kuitenkin puoltaa luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitusta muutoksenhakuprosessin tehokkuuden näkökulmasta. Tällaisesta muutoksesta huolimatta hallintotuomioistuimessa voidaan ottaa huomioon sellaista hallintopäätöksen jälkeen toimitettua lisäselvitystä, jonka tarkoituksena on tukea aiemmin esitettyä selvitystä muuttamatta sitä.

Keskeisesti on otettava huomioon, että myös opiskelijoiden oleskelulupiin voi liittyä päätös maastapoistamisesta ja silloin arvioinnissa on aina voitava ottaa huomioon ajantasainen maatietous (ks ja vrt KHO 2020:102 ja KHO 8.11.2016/4636). Asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi on siten perusteltua, jos riskinä olisi ehdottoman palautuskiellon loukkaaminen.

4 Valitusluvan myöntämisen edellytykset

Luonnoksen mukaan pykälää ehdotetaan muutettavaksi 1.1.2020 voimaan tulleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain johdosta. Luonnosehdotuksen mukaan (31 §) muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti se pitää perusteltuna sitä, että valittamisesta hallintotuomioistuimeen säädetään hallintoprosessilain pääsäännön mukaisesti. Pääsäännöstä on kuitenkin eräitä poikkeuksia, ja yksi poikkeuksista sisältyy ulkomaalaislaissa olevaan valituslupasääntelyyn.

Korkein hallinto-oikeus ei näe perusteita sille, että esillä olevassa tutkija-opiskelija -laissa olisi erilainen valituslupasääntely kuin ulkomaalaislakiin perustuvissa ulkomaalaisten oleskelua koskevissa asioissa. Myöskään luonnoksessa ei ole tuotu esille perusteita erilaiselle sääntelylle.

Käytännössä ero ulkomaalaislain ja hallintoprosessilain valituslupakynnyksessä ei ole suuri. Kuitenkin samantyyppisiä asioita koskevan muutoksenhakusääntelyn olisi perusteltua olla yhtenäistä. Näin ollen valittaminen hallinto-oikeuteen tapahtuisi hallintoprosessilain mukaisesti (kuten ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentti) ja valituslupa voitaisiin myöntää samoilla perusteilla kuin ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentissa on säädetty. Sen mukaan ”Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.” Valituslupakynnys kohdistuu asianosaisten lisäksi myös Maahanmuuttoviraston valitukseen. Maahanmuuttoviraston valitusoikeuden osalta olisi lain perusteluissa lisäksi selvyden vuoksi viitattava hallintoprosessilakiin (109 § 2 momentti).

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Anne E. Niemi ja Petri Helander, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus