

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 lausuntoa ns. tutkija-opiskelijalain (719/2018) muutoksista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että opiskelijoille myönnettäisiin oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi, korkeakouluopiskelijoiden lupatyypin muutettaisiin tilapäisestä jatkuvaksi, työnhakulupaa pidennettäisiin, säädettäisiin kansallisesta opiskelijan luvasta, harjoittelua ja tutkimustoimintaa koskevat lupaperusteet keskitettäisiin samaan lakiin ja työnteko-oikeussääntelyä uudistettaisiin ja täsmennettäisiin.

Tutkija-opiskelijalain 28 §:n uudessa 4 momentissa säädettäisiin, että tässä laissa säädettyä oleskelulupaa koskeva hakemus ratkaistaan sen selvityksen perusteella, joka on esitetty hakemuksessa päätöksentekohetken mennessä. Tällä pyritään esityksen perustelujen mukaan välttämään asian palauttaminen uuteen käsittelyyn valitusvaiheessa esitetyn uuden selvityksen perusteella ja sitä kautta kohdentamaan Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien resursseja varsinaiseen päätöksentekoon.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 50) mukaan Maahanmuuttovirasto noudattaa hakemuksen käsittelyssä 2 momentissa säädettyä menettelyä ja hallintolakia. Säännöksen tavoitteena on, että kolmannen maan kansalainen esittää täydellisen hakemuksen, jotta se voidaan ilman täydennyspyyntöjä ratkaista. Ja vaikka hakemusta tulisi täydennyttää, hakijalta pyydetään hyvän hallintomenettelyn mukaisesti täydennystä asetettavassa määräajassa ja uhalla, että hakemus voidaan ratkaista. Säännöksen tarkoituksena on myös, että kolmannen maan kansalainen ei esittäisi selvitystä, joka hänen olisi tullut esittää hakemuksessaan, vasta valitus-vaiheessa hallintotuomioistuimelle. Näin ollen myös muutoksenhakuprosessiin tavoitellaan tehokkuutta, jotta vain uuden selvityksen esittämisen perusteella tapahtuvat palautukset vähenisivät ja veisivät

Maahanmuuttovirastossa vähemmän resursseja kuin tällä hetkellä tapahtuu. Kolmannen maan kansalaisella on mahdollisuus tehdä uusi hakemus, jos hakemus on ratkaistu, eikä hän ole täydentänyt hakemusta kehotuksesta ja asetetusta määräajasta huolimatta.

Perustuslakisuhdetta, ja säättämisjärjestystä koskeissa perusteluissa (s. 53-54) esitetään, että ehdotukseen on otettu mallia kansalaisuuslain 13 §:stä, jossa säädetään kansalaisuuden myöntämisestä hakemuksesta, jos hakemusta ratkaistaessa ulkomaalainen täyttää siinä säädetty edellytykset. Ennen kuin Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksensä, on se hakemuksen käsittelyssä noudattanut hallintolakia ja hyvää hallintotapaa. Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Tutkija-opiskelijalain 28 §:ssä säädetään hakemukseen tehtävästä päätöksestä ja puutteellisen hakemuksen täydennyttämisestä. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on selvittämisvelvollisuus, ja lain 32 ja 33 §:ssä säädetään selvityspyynnöstä ja selvityksen antamiselle asetettavasta määrä-ajasta, mitkä asiallisesti ilmenevät myös direktiiviin perustuvassa tutkija-opiskelijalain 28 §:stä. (Tutkija-opiskelijalain 28 §:n 2 momentissa säädetään, että jos oleskelulupahakemuksessa esitetyt tiedot tai asiakirjat ovat puutteelliset, Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava hakijalle kohtuullisen ajan kuluessa, mitä lisätietoja vaaditaan ja asetettava niiden toimittamista varten kohtuullinen määräaika. Edellä 1 momentissa säädetyn määräajan kulumisen keskeytyy, kunnes vaaditut lisätiedot on saatu. Jos lisätietoja tai asiakirjoja ei ole toimitettu määräajassa, hakemus voidaan hylätä.)

Perustelujen mukaan hakijan on hakemusta tehdessään esitettävä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksen täyttävät selvitykset. Hakija itse ratkaisee, missä vaiheessa hän oleskelulupaa hakee, hänellä ei yleensä ole sellaista kiirettä tai ennalta-arvaamatonta tilannetta, että hän ei pystyisi hakemusta täydellisenä viranomaiselle vireille saattamaan. Jos hakemuksesta puuttuu selvityksiä, eikä sitä voi ratkaista, on kohtuullista ja hyvän hallintomenettelyn mukaista, että hakija saa tilaisuuden täydentää hakemustaan. Hallintomenettelyssä ja hallintotuomioistuimissa aiheutuu perustelujen mukaan runsaasti ylimääräistä työtä siitä, että hakija esittää hakemuksesta puuttuneita selvityksiä vasta päätöksenteon jälkeen. Tällöin hallintotuomioistuin ei ota ensi-instanssina kantaa niihin, vaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi viranomaiselle eli Maahanmuuttovirastolle, joka toistamiseen joutuu tällöin käsittelemään saman hakemuksen, mutta ilman uutta hakemusmaksua. Kun hakijaa on lain edellyttämällä tavalla kehotettu täydentämään hakemustaan, mitä hän ei ole tehnyt kuin vasta päätöksenteon jälkeen, ei tällä lähtökohtaisesti pitäisi olla perusteltua odotusta saada hakemuksensa uuteen käsittelyyn ja saada myönteinen päätös, koska hän ei ole esittänyt täydellistä hakemusta ensivaiheessa. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, ettei myöhässä esitetyllä selvityksellä olisi vaikutusta siten, kuten sillä on tällä hetkellä, että asia palautettaisiin uudelleen käsittelyyn. Hakijalla on aina mahdollisuus tehdä kokonaan uusi hakemus, jossa hän esittää täydelliset selvitykset, jotta hakemus voidaan myönteisesti ratkaista. Menettely olisi omiaan myös vähentämään resurssitarvetta tällaiselta päätöksenteolta niin Maahanmuuttovirastossa kuin hallintotuomioistuimissa ja resurssit voitaisiin kohdistaa varsinaiseen päätöksentekoon tehokkaammin.

Edellä esitetty ehdotus poikkeaa siitä hallinnossa yleisesti noudatetusta pääsäännöstä, että uutta selvitystä luvan myöntämisen perusteista voi esittää vielä valitusvaiheessakin. Edellä mainitusti perustuslakisuhdetta koskevien perustelujen mukaan esityksessä ”on otettu mallia” kansalaisuuslain 13 §:stä.

Perusteluissa viitatus kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan hakemuksesta myöntää Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät. Laissa ei säädetä, että hakemus voitaisiin hylätä edellytysten tosiasiallisesta täyttymisestä huolimatta, jos riittäviä selvityksiä ei ole osattu riittävällä tavalla ratkaisupäivään mennessä esittää, mistä nyt lausuttavana olevassa esityksessä on kysymys.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin selvittää, onko ja miten laajasti tällainen toimintatapa tai sääntely – että hakemus voidaan hylätä edellytysten täyttymisestä huolimatta, mikäli riittävää selvitystä asiasta ei ole asian ratkaisupäivään mennessä esitetty, eikä myöhässä toimitettua selvitystä enää saisi esittää valitusvaiheessa – käytössä joissakin muissa asiaryhmissä, ja onko perustuslakivaliokunta mahdollisesti arvioinut jotakin vastaavan tyyppistä hallintomenettelysäännöstä.

Lakiesityksen tavoite Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien resurssien käytön tehostamisesta on sinänsä ymmärrettävä. Mikäli kyse on uuden tyyppisestä sääntelystä, tulisi tämä tuoda perusteluissa avoimesti esiin ja selkeästi perustella, miksi aiempaa sääntelyä ja menettelyä on välttämätöntä muuttaa. Lisäksi ehdotuksen mukainen muutos korostaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Hakijoille tulee olla selvää, että puutteellinen hakemus johtaa sen hylkäämiseen, tarpeeseen jättää uusi hakemus ja veloitteeseen suorittaa uusi hakemusmaksu.

Yleisenä huomiona esityksestä totean, että unionin oikeuden jättämä kansallinen liikkumavara tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskeluluvasta säättämiseen olisi tarpeen kootusti todeta esityksen perusteluissa. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden johtopäätös siitä, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä, on perusteltua esittää hallituksen esityksen laatimisoheissa (ks. <http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/sisallys/#jakso-12-suhde-perustuslakiin-ja-saatamisjarjestys>) esitetyllä vakiomallilla. Nyt esityksessä on käytetty siitä poikkeavaa ilmaisutapaa (ks. esitysluonnoksen s. 54).

Räty Anu
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri