



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

3.5.2017

68/43/2017

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

SM017:00/2016 (lausuntopyyntö 23.3.2017)

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ULKOMAALAISLAIN JA ULKOMAALAIKISTERISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Luonnostellun hallituksen esityksen tavoitteena on joustavoittaa eräiltä osin yrittäjien maahantuloa koskevaa ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain sääntelyä. Oleskelulupa olisi luonnoksen mukaan vastaisuudessa mahdollista myöntää muillekin yrittäjille kuin elinkeinon- tai ammatinharjoittajille. Kasvuyrittäjien oleskelulupahakemuksia varten luotaisiin oma kaksivaiheinen menettelynsä.

Kasvuyrittäjiä koskevan menettelyn ensimmäisessä vaiheessa innovaatio- ja kasvutieteiden tutkimuskeskus Tekes arvioisi ulkomaalaisen hakemuksesta tämän suunnitteleman liiketoiminnan kasvu- ja kannattavuusmahdollisuuksia. Tiettyjen edellytysten täytyessä Tekes antaisi ulkomaalaiselle puoltavan lausunnon. Toisessa vaiheessa Maahanmuuttovirasto myöntäisi henkilölle tämän hakemuksesta oleskeluluvan Tekesin puoltavan lausunnon perusteella, jos ulkomaalaislaissa säädetyt maahantulon yleiset edellytykset täyttyvät. Tekesin lausunto olisi Maahanmuuttovirastoa sitova. Sekä Tekesin lausunnosta että Maahanmuuttoviraston päätöksestä saisi ehdotuksen mukaan hakea muutosta erikseen.

Ehdotettu kaksivaiheinen hallintomenettely olennaisesti samassa asiassa – ottaen huomioon, ettei Tekesin lausunnolla olisi ehdotuksen mukaan muuta kuin oleskeluluvan myöntämisen eräiden edellytysten täyttymisen arviointiin liittyvää merkitystä – on poikkeuksellinen, mutta ei välttämättä sinänsä oikeudellisesti ongelmallinen rakenne. On myös epätavallista, mutta ei sinänsä aivan ainutlaatuista (ks. PeVL 2/2012 vp), että viranomai-

sen antama, toista viranomaista sitova ja yksilön oikeuksia koskeva hallintopäätös nimitään "lausunnoksi", vaikka lausunto yleensä mielletään luonteeltaan ei-sitovaksi asiakirjaksi.

Vaikka ehdotettu kahdesta erillisestä vaiheesta koostuva hallintomenettely ei sinänsä olisi oikeudellisesti ongelmallinen, voidaan kuitenkin kysyä, onko tällainen menettely kaksine valituskelpoisine päätöksineen hakijan tai viranomaistoiminnankaan kannalta tarkoituksenmukainen, selkeä ja tehokas. Esitysluonnoksessa ehdotettua viranomaismenettelyä perustellaan Maahanmuuttoviraston työmäärän keventämisellä, sillä kaikkien liiketoiminnan kasvu- ja kannattavuusmahdollisuuksien arviointia pyytävien ei arvioida lopulta hakevan oleskelulupaa. Kokonaisarviossa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös se, että osa hakijoista saattaa valittaa sekä Tekesin että Maahanmuuttoviraston päätöksistä, mikä hidastaisi prosessia ja rasittaisi hallintotuomioistuimia.

Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että ehdotetun ulkomaalaislain 47 h §:n perusteella oleskelulupahakemus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa lausunnon antamisesta. Mahdollinen muutoksenhaku voi kuitenkin tällöin olla vielä vireillä, joten ehdotettu kaksivaiheinen menettely ei vaikuta tältäkkään kannalta täysin toimivalta ratkaisulta.

Oikeusministeriö toteaa, että voisi olla tarkoituksenmukaista sitoa Tekesin lausunnon pyytäminen Maahanmuuttoviraston päätöksentekomenettelyyn, jolloin ei syntyisi peräkkäisiä hallintomenettelyjä samassa asiassa. Lausunnon pyytäisi Maahanmuuttovirasto, ja lausunto voisi olla joko sitä sitova tai ei-sitova. Jos lausunto ei olisi sitova, Maahanmuuttovirasto arvioisi lausunnon merkityksen siten kuin muunkin selvityksen oleskeluluparatkaisua tehdessään. Molemmissa tapauksissa oleskelulupapäätöstä koskevassa valitusasiassa hallinto-oikeus tutkisi asian kokonaisuudessaan arvioidessaan Maahanmuuttoviraston tekemän päätöksen lainmukaisuutta. Tällöin Maahanmuuttoviraston menettely ei lykkääntyisi eikä hidastuisi sen vuoksi, että Tekesin lausunnosta tehtyä valitusta käsitellään hallinto-oikeudessa.

Muuta

Esityksen ns. säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä arvioida ehdotuksia perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, erityisesti suhteessa Tekesin lausunnon antamisperusteisiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtävän edellä mainituista muutoksista johtuvia teknisiä tarkistuksia ulkomaalaislain muutoksenhakusäätelyyn. Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään ehdotuksen 192 §:ssä hyvin yksityiskohtaisesti ja osin hallintolainkäyttölaissa olevan yleissäännöksen kanssa päällekkäisesti. Esimerkiksi 1 momentin toinen virke on päällekkäinen hallintolainkäyt-

tölain 12 §:n 2 momentin kanssa. Tämä ei ole suositeltavaa (ks. Lainkirjoittajan opas, 12.2.1 luku).

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen