



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 96/2020 vp) eduskunnalle laiksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta

Yleistä

Tätä vastinetta varten on ollut käytettävissä seuraavat asiantuntijalausunnat: Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, Korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön rajavartiolaitos, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus ja Uudenmaan TE-toimisto.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sisäministeriön rajavartiolaitoksella, Digi- ja väestötietovirastolla, Eläketurvakeskuksella, sosiaali- ja terveysministeriöllä, ulkoministeriöllä ja oikeusministeriöllä ei ollut lausuttavaa, johon tulisi tässä ottaa kantaa.

Muiden lausunnonantajien lausunnoissaan esitettyihin asioihin otetaan kantaa alla. Ensimmäisenä kuitenkin lausutaan valiokuntakuulemisessa esillä olleesta asiasta.

Oleskeluasema ja oleskeluoikeus

Valiokuntakuulemisessa oli 16.6.2020 esillä hallituksen esityksessä käytetyt käsitteet "oleskeluasema" ja "oleskeluoikeus". Todettakoon, että erosopimuksessa käytetään näiden lisäksi pelkästään käsitettä "asema". Oleskeluasema tai asema sisältää ajatuksen perusteesta, johon oleskeluoikeus perustuu, esim. opiskelu, perheside tai työnteko. Erosopimuksen 17 artiklassa määrätään aseman muutoksista, ja mm. 18 artikla 1 kohdassa kirjoitetaan "hakevat uutta oleskeluasemaa" ja käytetään termiä "oleskeluasema" ja "kyseinen asema", mutta myös "oleskeluoikeus". Tuosta 18 artiklasta hyvin ilmenee, että "hakumenettelyn tarkoituksena on tarkistaa, onko hakijalla oikeus tässä osastossa vahvistettuihin *oleskeluoikeuksiin*. Jos tarkistuksen tulos on myönteinen, hakijalla on oikeus *oleskeluasemaan* ja *kyseisen aseman* osoittavaan asiakirjaan". Hallituksen esityksessä on pyritty johdonmukaisuuteen käsitteiden suhteen, mutta kun valmistelussa ja etenkin lausuntokierroksen jälkeen lausuntojen perusteella esitykseen on tehty lisäyksiä ja tarkennuksia lyhyessä aikataulussa, johdonmukaisuudessa ei välttämättä ole pystytty täysin pitäytymään. Yhtä kaikki, oleskeluoikeus on kiinteä osa oleskeluasemaa, ne eivät voi olla



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

erillisiä, joten väärinymmärryksen mahdollisuutta ei käytännössä tule olemaan. Henkilön oikeuksien kannalta on myös sinänsä sama, sanotaan hänellä olevan erosopimuksen mukaisen "asema", "oleskeluasema" tai "oleskeluoikeus", koska mitä tahansa näistä käytetäänkään, niin hänen voidaan todeta kuuluvan erosopimuksen soveltamisalaan.

Muutoksenhakusäännös (KHO)

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valituslupaperusteet tulisi säätää sisällöltään ulkomaalaislain 196 §:ää vastaaviksi. Ehdotettuun lakiin tulisi sisällyttää säännös, jossa valituslupaperusteiksi säädettäisiin ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin mukaiset perusteet. Muutoin muutoksenhakuun sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Hallituksen esityksen lakiluonnoksen muutoksenhakusäännös laadittiin siihen muotoon laintarkastuksen suosituksesta, vaikka KHO oli jo aiemmin esittänyt samaa kuin nyt valiokunnalle on esittänyt.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto ehdottaa KHO:n ehdotuksen mukaisesti muutoksenhakusäännökseksi uutta 8 §:ää tähän muotoon:

8 §

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. 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.

Esitettävä 8 §:n säännös vastaisi näin ollen ulkomaalaislain 196 §:ää ja myös vastaisi siinä säädettyjä valituslupaperusteita. Kun säännös näin kirjoitettaisiin, ei sisäministeriön maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan ole tarvetta tehdä KHO:n esittämällä tavalla 8 §:stä viittausta 7 §:n 1 momenttiin, koska 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että kyse on Maahanmuuttoviraston päätöksestä, johon voi hakea muutosta.

Maahanmuuttoviraston muutoksenhakuoikeus (KHO:n lausunto ja Maahanmuuttoviraston suullinen kommentti valiokuntakuulemisessa)

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuutto-viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

Nimenomainen, vastaavan sisältöinen säännös on ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia säädetyissä ulkomaalaislain 195 §:ssä ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa lain (719/2018) 31 §:n 3 momentissa. Ehdotetun lain perusteluissa olisi syytä tuoda esiin mainittu valitusoikeus, vaikka sitä ei pykälätekstiin kirjatakaan.

Maahanmuutto-osasto toteaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentin mukaisesti Maahanmuuttovirastolla on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä, joten ymmärrettävästi asiasta ei ole tarkoituksenmukaista ottaa säännöstä lakiehdotukseen. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tullut voimaan 1.1.2020, mikä selittää, ettei kaikissa muissa laeissa asiaa ole voitu huomioida, ja näin ollen asiasta on jäänyt säännös myös esimerkiksi ulkomaalaislakiin.

Hallinto-oikeuden kokoonpano käsitellä valitusasia (KHO)

Korkein hallinto-oikeus esittää myös harkittavaksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttamista. Kyseisen lain 12 a §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään, että hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta. Tämä lainkohta on tullut voimaan 1.9.2016. KHO mainitsee lausunnossaan, että nyt käsitellyssä olevan lakiehdotuksen lisäksi myös laista kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018), joka on tullut voimaan 1.9.2018, tulisi säätää siinä.

Maahanmuutto-osasto toteaa, että hallituksen esityksen lausuntokierroksen aikana Itä-Suomen hallinto-oikeus esitti, että kohtaan tulisi lisätä em. lain lisäksi myös laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) ja laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017). Nämä lait ovat tulleet voimaan 1.1.2018.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että hallinto-oikeuslain nämä muutokset tulisi toteuttaa toisessa yhteydessä ja oikeusministeriön, jonka hallinnonalalle kyseinen laki kuuluu, toimesta.

Lakiehdotuksen 2 §:n selkiyttäminen (Maahanmuuttovirasto)

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, että esityksen 2 §:n tulkinta kaipaava vielä selkiyttämistä, ja toteaa, että Maahanmuuttovirasto on todennut tulkitsevänsä ao. pykäläluonnosta siten, että näiden hakijoiden osalta tutkittaisiin oleskelun laillisuus ja yhtäjaksoisuus, kuten tehdään myös unionikansalaisten osalta heidän hakiessaan pysyvää



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

EU-rekisteröintiä. Perustelujen mukaan päätöksenteossa kuitenkin noudatettaisiin kevyempää harkintaa, ja itse pykälässä mainitaan oleskelun edellytyksinä oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksinä olevan, ettei hakijan katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä siten kuin ulkomaalaislain 156 §:ssä ja 156 a §:n 1 momentissa säädetään.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto pitää lakiehdotuksen 2 §:ää selkeänä.

Maahanmuuttovirasto itsekin toteaa, että oleskelun laillisuus ja yhtäjaksoisuus harkitaan samalla tavalla kuin tapahtuu EU-kansalaisten rekisteröintien kohdalla.

Maahanmuuttovirasto myös toteaa, kuten säännösehdotukseen on kirjoitettu, että oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, ettei hakijan katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä. Perusteluissa maininta siitä, että kyseessä on kevyempi harkinta, viittaa juuri tähän, että ainoastaan ns. rikostausta selvitetään. Näin ollen, kun siis tämä koskee yli viisi vuotta oleskelleita, joilla ei ole todistusta pysyvistä EU-oleskeluoikeudesta, oleskelun perustetta ja toimeentuloa ei hakemusvaiheessa kyseltäisi, ja harkinta siksi olisi ”kevyempää”. Lakiehdotuksen 2 §:n taustalla on erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohhta. Koska erosopimuksen sääntely on jossain määrin vierasta suomalaiselle lainsäädäntötekniikalle, esimerkiksi on turhaa säätää hakijan henkilöllisyyden tarkistamisesta, koska näin hakemisen yhteydessä on muutoinkin hallinnon yleisperiaatteiden nojalla tehtävä, ei säännökseen ole esitetty otettavan kaikkea kyseisestä h alakohdasta, ja siksi säännös on saanut sen muodon kuin se ehdotuksessa on.

On syytä huomata, että erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan e ja f alakohdan mukaan on varmistettava, että hakemusten käsittelyssä noudatetaan sujuvia, avoimia ja yksinkertaisia hallintomenettelyjä ja että kaikenlaista turhaa hallinnollista taakkaa vältetään ja että hakulomakkeista on tehtävä lyhyet, yksinkertaiset ja käyttäjäystävälliset, ja ne on mukautettava erosopimuksesta johtuviin olosuhteisiin. Erosopimus on tältä osin suoraan velvoittava, eikä siis toisin toimimisen mahdollisuutta ole. Ne Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset perheenjäsenineen, jotka ovat asuneet Suomessa yli viisi vuotta (ministeriöön on tullut joitakin asiakasviestejä henkilöiltä, jotka ovat kertoneet asuneensa Suomessa jo 20 vuotta) ovat maahan asettuneet ja tänne elämänsä siten vakiinnuttaneet, joten erosopimuksen soveltamisen kannalta ei saa olla pienintäkään riskiä siitä, että sopimuksen määräykset eivät toteutuisi.

Termi ”hakija” (TEM ja Uudenmaan ELY-keskus)

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Uudenmaan ELY-keskus kiinnittävät lausunnoissaan huomiota ehdotetussa laissa käytettyyn termiin ”hakija”. ELY-keskuksen mukaan termin määritelmä ei käy ehdotetusta laista selkeästi ilmi ja ehdottaa, että määritelmää voisi olla tarpeen tarkentaa esimerkiksi viittaamalla erosopimuksen 10 artiklaan. TEM ehdottaa termin korvaamista termillä ”oleskeluoikeutta hakeva henkilö”.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että täsmentäminen viittaamalla erosopimuksen 10 artiklaan ei ole tarpeen ja pitää termiä ”hakija” selvänä sellaisenaan. Asia



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

ei noussut esille edes oikeusministeriön laintarkastuksen yhteydessä. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa kuitenkin jo todetaan, että kyse on "... sopimuksen (*erosopimus*) soveltamisalaan kuuluvan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä (*hakija*)...". Lain soveltamisen kannalta on selvää, että kyseessä tulee olla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen ja tämän kansalaisuudesta riippumaton perheenjäsen. Lakia on joka tapauksessa luettava yhdessä erosopimuksen kanssa, mikä ei ole ihannetilanne, mutta käytännön pakko. Erosopimus on suoraan sovellettavaa oikeutta, joten valinta on tehtävä sen suhteen, mitä otetaan ja voidaan ottaa kansalliseen lakiin. Laki ei olisi myöskään selkeä, jos sen eri pykälissä viitattaisiin erosopimuksen eri artikloihin, minkä vuoksi viittaaminen on pidettävä minimissään. Laissa on myös selkeämpi käyttää termiä "hakija", koska termiä käytetään lakiehdotuksessa useammassa pykälässä, jolloin lakia on helpompi lukea. Kyse on sinänsä samasta asiasta, mutta yksinkertaisemmin ilmaistuna yhdellä sanalla "hakija". Myös erosopimuksessa käytetään termiä "hakija".

Erosopimuksen mukaiset oikeudet ja oleskelulupakortin voimassaolo (Kela)

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota, mikä merkitys erosopimuksen 39 artiklan elinikäinen oikeus huomioiden on sillä, että oleskelulupakortti olisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaisesti voimassa viisi vuotta eli jatkuuko oleskelun laillisuus erosopimuksen nojalla, vaikka oleskelulupakortin haltija ei sen voimassaolon umpeutuessa hakisi uutta korttia vai muuttuuko Suomessa oleskelu laittomaksi. Kela toteaa lausunnossaan myös, että sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan erosopimuksen mukaiset oikeudet eivät katoa, vaikka uutta korttia ei kortin viiden vuoden voimassaoloajan umpeuduttua uusittaisi. Kela katsoo, että selvyiden vuoksi tämä olisi kuitenkin hyvä avata lakiesitykseen.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että lakiehdotukseen ei ole tarvetta ottaa säännöstä oikeuksien jatkuvuudesta oleskelulupakortin voimassaolon päätyttyä, koska oleskeluoikeuden jatkuminen oleskelulupakortin voimassaolosta riippumatta johtuu suoraan erosopimuksesta. Hakijalle annettava oleskelulupakortti osoittaa vain, että hakijalle on annettu erosopimuksen mukainen asema, kortti yksin ei luo oikeutta. Voimassa oleva oleskelulupakortti helpottaa sen toteamisen, että sen haltijalla on erosopimuksen mukaiset oikeudet. Erosopimuksen 39 artiklassa määrätään elinikäisestä turvasta, sen mukaan: "Oikeudet, jotka henkilöille myönnetään tässä osassa olevien osastojen määräyksissä, kuuluvat kyseisille henkilöille heidän koko elinikänsä, elleivät he lakkaa täyttämästä kyseisissä osastoissa vahvistettuja edellytyksiä." Edellytyksiin ei kuulu oleskelulupakortin voimassaoloaika, sillä erosopimuksessa ei määrätä, että sen tulee olla voimassa oikeuksien käyttämiseksi.

Asiaa voi verrata EU-kansalaisiin, jotka käyttävät vapaata liikkuvuutta. Kun ensimmäinen oleskeluoikeuden rekisteröinti, jos jäsenvaltio sen vaatii, on suoritettu, vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38/EY 25 artiklan mukaan rekisteröintitodistus, todistus oikeudesta pysyvään oleskeluun, todistus perheenjäsenen oleskelukorttia koskevan hakemuksen jättämisestä, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti ei missään olosuhteissa saa olla



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

Johtava asiantuntija Jarmo Tiukkanen

VASTINE

HE 96/2020 vp

22.6.2020

edellytys oikeuden käyttämiselle tai hallinnollisen muodollisuuden täyttämiseksi, koska oikeus oikeuksien saamiseen voidaan osoittaa muilla todistuskeinoilla.

Erosopimuksen soveltamisen kannalta Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä on haettava erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta, koska hakumenettelyssä tarkistetaan, että he täyttävät edellytykset. Kun näin on kerran todettu, osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti, joka on voimassa viisi vuotta. Sen jälkeen jää henkilön omaan harkintaan, hakeeko hän uuden kortin, kun edellisen voimassaoloaika menee umpeen. Näin ollen voidaan vain ainoastaan ohjata ja neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään hakemaan uusi oleskelulupakortti, jotta asiointi viranomaisissa ja Schengen-ulkorajalla olisi helpompaa. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston käsityksen mukaan oleskelulupakortin viiden vuoden voimassaoloaika perustuu siihen, ettei kortin valmistaja voi taata kortissa olevan sirun toimintavarmuutta viiden vuoden jälkeen.

Komissio antoi 21.2.2020 täytäntöönpanopäätöksen asiakirjasta, jolla hakija voi osoittaa erosopimuksen mukaiset oikeutensa, asemansa. Päätöksellä myös yhdenmukaistetaan EU27-jäsenvaltioiden myöntämien oleskelulupakorttien muoto. Todettakoon vielä, että sisäministeriön maahanmuutto-osasto lähetti oleskelulupakortin voimassaoloon liittyvän kysymyksen komissiolle hallituksen esityksen lausuntokierroksen jälkeen, ja komissio vastasi, mutta vastasi sen verran myöhään, ettei asiaa ehditty enää täsmentää hallituksen esitykseen.

Hakijoiden ohjaaminen ja neuvonta (Uudenmaan ELY-keskus)

Uudenmaan ELY-keskus toteaa lausunnossaan hyvin, että vähintään ohjeistuksella voisi olla tarpeen täsmentää henkilön oikeusasema ennen ja jälkeen siirtymäkauden. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston käsityksen mukaan tämä onkin erittäin keskeistä erosopimuksen mukaisten oikeuksien hakemisenkin kannalta. Ministeriö on esittänyt valtioneuvoston sisällä, että kesän jälkeen ministeriöt ja virastot keskustelisivat siitä, miten, missä ja missä muodossa neuvontaa, ohjausta ja viestintää olisi Suomessa asuville Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen tulisi olla erosopimuksen mukaisten oikeuksien osalta. Tähän myös erosopimus velvoittaa.