

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 167/2007 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sivistysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (SiVL 2/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eero Koskenniemi ja ylitarkastaja Salla Konsti, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö

- ylitarkastaja Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Pirjo Hirvonen, Maahanmuuttovirasto
- henkilöstöasiantuntija Tiina Kosunen, Helsingin yliopisto
- apulaisjohtaja Kirsti Aaltonen, Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein hallinto-oikeus
- professori Olli Mäenpää.

Viitetiedot

Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 14/2004 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön kolmansien maiden kansalaisten erityistä maahanpääsymenettelyä tieteellistä tutkimusta varten koskeva niin sanottu tutkijadirektiivi. Direktiivissä säädetään edellytyksistä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisuutta olevien tutkijoiden maahanpääsyä jäsenvaltioihin yli

kolmen kuukauden ajaksi jonkin tutkimuslaitoksen kanssa tehdyn vastaanottosopimuksen mukaisesti toteutettavaa tutkimushanketta varten. Direktiiviä on sovellettava niiltä osin kuin se koskee direktiivin määritelmän mukaisia tutkijoita.

Esityksen tavoitteena on edistää kolmansien maiden kansalaisuutta olevien tutkijoiden maa-

hanpääsyä Suomeen lisäämällä ulkomaalaislakiin säännökset direktiivin mukaisesta uudesta maahanpääsymenettelystä, joka olisi rinnakkainen nykyisten maahanpääsymenettelyjen kanssa. Direktiivissä määritellyt edellytykset täyttävät tutkimuslaitokset ja tutkijat voisivat siten valita jatkossa uuden ja nykyisten maahanpääsymenettelyjen välillä. Tutkimuslaitokset ja tutkijat, jotka pitävät nykyisiä maahanpääsymenettelyjä suotuisina tai jotka eivät täytä direktiivin edellytyksiä, voisivat jatkossakin käyttää nykyisiä maahanpääsymenettelyjä.

Uuden maahanpääsymenettelyn perustana olisi tutkimuslaitoksen ja tutkijan välinen vastaanottosopimus, jossa tutkimuslaitos sitoutuu vastaanottamaan tutkijan tutkimustyöhön ja tutkija sitoutuu suorittamaan tutkimustyön ennalta sovitun mukaisesti. Vastaanottosopimuksen perusteella maahanmuuttoviranomaiset myöntäisivät tutkijalle oleskeluluvan, jos tutkijan maahan-

tulon ja maassa oleskelun edellytykset täyttyvät. Oleskelulupa sisältäisi mahdollisuus suorittaa osa tutkimustyöstä toisessa jäsenvaltiossa. Jos tutkija oleskelee tässä tarkoituksessa enintään kolme kuukautta toisessa jäsenvaltiossa, tutkimustyö voitaisiin toteuttaa ensimmäisessä jäsenvaltiossa tehdyn vastaanottosopimuksen perusteella olettaen, että tutkijan maahanpääsyn edellytykset toisessa jäsenvaltiossa täyttyvät.

Uusi maahanpääsymenettely perustuisi tutkimuslaitosten ja maahanmuuttoviranomaisten väliseen yhteistyöhön siten, että tutkimuslaitokselle annettaisiin keskeinen asema tutkijan maahanpääsymenettelyssä. Samalla säilytettäisiin ennallaan maahanmuuttoviranomaisten maahanmuuton valvontaa koskevat toimivaltuudet.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella pannaan Suomessa kansallisesti täytäntöön tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten annettu Euroopan unionin tutkijadirektiivi (2005/71/EY). Ulkomaalaislakiin (301/2004) otetaan säännökset kolmansien maiden kansalaisuutta olevien tutkijoiden maahanpääsymenettelystä. Uuden sääntelyn tavoitteena on edistää tutkijoiden työskentelytarkoituksessa tapahtuvaa maahanpääsyä ja asettumista pysyvästi Suomeen. Lisäksi tavoitteena on edistää tutkijoiden liikkuvuutta unionin alueella.

Tutkijadirektiiviin pohjautuva uusi maahanpääsymenettely muodostuu rinnakkaiseksi ulkomaalaislain 79 ja 80 §:ssä säänneltyjen nykyisten menettelyjen kanssa. Sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten ja muun saadun selvityksen perusteella tutkijoiden nykyistä maahanpääsymenettelyä voidaan pitää yleisesti ottaen joustavana, nopeana ja tehokkaana. Hallintovaliokun-

ta kiinnittää tässä kohdin huomiota siihen, että kahden vaihtoehtoisen menettelyn järjestelmä saattaa aiheuttaa epätietoisuutta menettelyn valinnan suhteen. Valiokunta tähdentääkin aktiivisen tiedottamisen tarvetta tutkijoiden käytettävissä olevista vaihtoehdoista.

Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita tärkeinä. Ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheidensä maahanmuuton edistäminen sisältyvät 19.10.2006 hyväksyttyyn hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan. Uhkaavan työvoimapulan vuoksi työperusteisen maahanmuuton edistäminen, joka sisältyy myös nykyiseen hallitusohjelmaan, on maahanmuuttopoliitiikan keskeinen elementti. Hyvin toteutetulla kotouttamisella on suuri merkitys ulkomaisen työvoiman pysyvyyden ja saatavuuden kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä, sivistysvaliokunnan lausunnon ja muun saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen

hyväksymistä jäljempänä esitetyin kannanotoin ja ehdotetuin muutoksin.

Tutkimuslaitoksen hyväksyminen (47 a §)

Lakiehdotuksen 47 a §:n mukaan tutkijan maahanpääsyn edellytyksiin kuuluu, että tutkimuslaitos haluaa toimia direktiivissä tarkoitettun maahanpääsymenettelyn mukaisena tutkijan vastaanottajana. Tutkimuslaitoksen on saatava tähän opetusministeriön hyväksyntä.

Tutkimusorganisaatioiden hyväksymistä direktiivissä koskee 5 artikla. Hyväksymismenettelyllä on saadun selvityksen perusteella lähinnä direktiivin käytännön soveltamista edistävä tehtävä. Kysymys on keskeisesti sen toteamista, että kyseessä on tieteellistä tutkimusta harjoittava organisaatio.

Lakiehdotuksen 47 a §:n 2 momentin mukaan päätös tutkimuslaitoksen hyväksymisestä perustuu harkintaan, jossa otetaan huomioon tutkimuslaitoksen tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Momentin sanamuoto sallii valiokunnan mielestä perusteettoman väljän harkinnan tutkimuslaitoksen hyväksymisessä.

Valiokunta ehdottaakin hallituksen esityksen 47 a §:n 1 ja 2 momentin pohjalta pykälän 1 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: *"Opetusministeriö hyväksyy tutkimuslaitoksen toimimaan tutkijadirektiivissä tarkoitettun maahanpääsymenettelyn mukaisena tutkijan vastaanottajana, jos tutkimuslaitoksen tehtävänä tai toiminnan tavoitteena on tieteellisen tutkimuksen harjoittaminen"*. Tässä yhteydessä tieteellisen tutkimuksen käsite saa tarkemman sisältönsä hallituksen esityksen 47 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, joissa selostetaan direktiivin 2 artiklan sisältöä. Valiokunnan ehdottama muutos merkitsee teknisesti sitä, että hallituksen esityksen 47 a §:n 2 momentti poistetaan ja että 3 momentti siirtyy säädettävän pykälän 2 momentiksi.

Vastaanottosopimus (47 d §)

Tutkijan maahanpääsy edellyttää 47 d §:n 1 momentin nojalla, että tutkimuslaitos tekee tutkijan kanssa vastaanottosopimuksen. Pykälän 2 mo-

mentista ilmenevät seikat, joiden vallitessa laitos voi tehdä tällaisen sopimuksen.

Vastaanottosopimuksen tekeminen edellyttää 47 d §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan, että "ulkomaalaisen oikeussuhde ja työehdot on vastaanottosopimuksessa määrätty". Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi sitä, että tutkijan tieteellisen tutkimushankkeen suorittamiseen liittyvät keskeiset ehdot, kuten aiotun oleskelun kesto, palkka tai muu siihen rinnastettava etuus ja muut sopimuksen ehdot kävisivät ilmi ulkomaalaisen tutkijan ja tutkimuslaitoksen tekemästä työsopimuksesta. Oikeussuhteella tarkoitettaisiin siten tieteellistä tutkimusta suorittamaan tulevan ulkomaisen tutkijan ja tutkimuslaitoksen välistä oikeudellisesti velvoittavaa työ- tai muuta sopimusta taikka ulkomaalaisen tutkijan saamaa apurahapäätöstä, jossa määriteltäisiin ulkomaalaisen tutkijan ja tutkimuslaitoksen välinen työ- tai muu sopimussuhde taikka ulkomaalaisen tutkijan ja hänelle apurahan myöntäneen tahon välinen sopimussuhde.

Direktiivin 6 artiklan mukaan maahanpääsyn edellytyksenä on vastaanottosopimuksen tekeminen tutkimusorganisaation ja tutkijan välillä. Direktiivissä ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti määriteltä vastaanottosopimusta tai siihen liittyvää oikeussuhdetta.

Valiokunnan käsityksen mukaan ulkomaalaisen oikeussuhde tarkoittaa työsopimussuhdetta tai apurahapäätökseen perustuvaa suhdetta. Hallituksen esityksen 47 d §:n 2 momentin 4 kohdan sanamuodon perusteella työehdot on myös määriteltävä vastaanottosopimuksessa. Saadun selvityksen perusteella tätä ei ole pidettävä välttämättömänä, vaan riittävää on, että ulkomaalaisen oikeussuhteen luonne ilmenee vastaanottosopimuksesta sekä että erillisestä työsopimuksesta tai apurahapäätöksestä ilmenevät oikeussuhteen yksityiskohdat. Valiokunta ehdottaakin 47 d §:n 2 momentin 4 kohdan muuttamista seuraavasti: "ulkomaalaisen oikeussuhde ja tutkimuksen ehdot on vastaanottosopimuksessa määriteltä". Tutkimuksen ehdoilla tarkoitetaan työskentelyn aikaa, paikkaa ja muita tutkimusolosuhteita (working conditions).

Oleskeluluvan myöntäminen tieteellistä tutkijasta varten (47 e §)

Pykälän 1 momentti koskee ulkomaalaiselle tutkijalle tieteellisen tutkimuksen suorittamista varten annettavan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Tutkimuslaitoksen velvollisuutena on 2 momentin nojalla antaa Maahanmuuttovirastolle ennen ensimmäisen luvan myöntämistä tiedot vastaanottosopimuksen täyttymisestä. Maahanmuuttovirasto päättää tämän jälkeen ulkomaalaislain 67 §:n nojalla oleskeluluvan myöntämisestä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tutkimuslaitoksen antama lausunto nopeuttaa päätöksentekoa. Lopullinen harkinta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä on Maahanmuuttovirastolla, vaikka tutkimuslaitoksella on velvollisuus varmistua vastaanottosopimusten edellytysten täyttymisestä.

Perustelujen mukaan jatkolupaa harkittaessa ei vastaavaa selvitystä edellytettäisi, vaan paikallispoliisin olisi itse selvitettävä, ovatko oleskeluluvan myöntämisen edellytykset tutkijan suorittaman tieteellisen tutkimuksen osalta edel-

leen olemassa, esimerkiksi tiedustelemalla asiaa tutkimuslaitokselta.

Valiokunta pitää asianmukaisena, että tutkimuslaitos antaa myös jatkolupaa varten paikallispoliisille tiedot vastaanottosopimuksen edellytysten täyttymisestä. Koko järjestelmän toimivuus on muutoinkin tutkimuslaitoksen ja tutkijan aktiivisuuden varassa.

Valiokunta ehdottaa edellä lausutun perusteella 47 e §:n 2 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "Ennen kuin ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa (*poist.*), tutkimuslaitoksen on annettava *lupaviranomaiselle* tiedot vastaanottosopimuksen edellytysten täyttymisestä." Paikallispoliisi tekee saamansa selvityksen perusteella päätöksensä ulkomaalaislain 68 §:n nojalla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 47 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 67 §:n 2 momentti, 68 §:n 2 momentti, 81 §:n 1 momentti ja 190 §, sellaisina kuin niistä ovat 67 §:n 2 momentti ja 190 § laissa 973/2007 sekä 68 §:n 2 momentti laissa 358/2007, sekä
lisätään lakiin uusi 47 a—47 f ja 58 a § seuraavasti:

47 §
(Kuten HE)

47 a §

Tutkimuslaitoksen hyväksyminen

Opetusministeriö hyväksyy tutkimuslaitoksen toimimaan tutkijadirektiivissä tarkoitetun maa-

hanpääsymenettelyn mukaisena tutkijan vastaanottajana, jos tutkimuslaitoksen tehtävänä tai toiminnan tavoitteena on tieteellisen tutkimuksen harjoittaminen.

(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

47 b ja 47 c §
(Kuten HE)

47 d §

Vastaanottosopimus

(1 mom. kuten HE)

Tutkimuslaitos voi tehdä vastaanottosopimuksen, jos:

(1—3 kohta kuten HE)

4) ulkomaalaisen oikeussuhde ja *tutkimuksen ehdot* on vastaanottosopimuksessa *määritelty*.

47 e §

Oleskeluluvan myöntäminen tieteellistä tutkimusta varten

(1 mom. kuten HE)

Ennen kuin ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa (*poist.*), tutkimuslaitoksen on annettava *lupaviranomaiselle* tiedot vastaanottosopimuksen edellytysten täyttymisestä.

47 f , 49, 58 a, 67, 68, 81 ja 190 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Ulla Karvo /kok
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.