



Hallintovaliokunta

Viite

HaV:n lausuntopyyntö 31.5.2018

Asia

HE 21/2018 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan lausuntonsa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ulkoministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikkö lausuu lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

Esityksen tarkoitus ja sisältö

Esityksen tarkoituksena on panna Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/801/EU) tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 23 päivänä toukokuuta 2018.

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi vain direktiivin pakottavista osioista eli tutkijoista, opiskelijoista, työsuhteisista harjoittelijoista ja Euroopan unionin vapaaehtoishjelmien puitteissa vapaaehtoistoimintaa suorittavien kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä oikeuksista. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan myös otettavaksi säännös au pair -sijoituksen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta, mutta siten, että siltä osin kyse ei olisi direktiivin täytäntöönpanosta.

Maahantulon yleiset periaatteet

Maahantulon yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 2 luvussa. Lisäksi luvussa säädetään muun muassa rajan ylittämisestä, matkustusasiakirjoista ja passeista. Ulkomaalaislain 11 §:n 2 momentin mukaan maahan pääsystä alle kolmen kuukauden oleskelua varten säädetään Schengenin rajasäännöstössä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä).

Kolmannen maan kansalaisella tulee olla enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttava asiakirja sekä voimassa oleva viisumi asetuksen 539/2001 mukaisesti, jos hän on viisumivollisen maan kansalainen. Hänellä voi viisumin sijasta olla myös voimassa oleva oleskelulupa, joka oikeuttaa maahan pääsyyn.

Ulkomaalaisen tulee esittää asiakirjat oleskelun tarkoituksen ja edellytysten osoittamiseksi. Hänen tulee lisäksi esittää maassa oleskelun ajaksi toimeentuloon vaadittavat ja lähtömaahan paluun edellyttämät varat. Jos hänellä ei ole riittäviä varoja maahan saapuessaan, tulee hänen osoittaa, että hän kykenee hankkimaan varat maassa oleskellessaan. Maahantulon edellytyksenä on myös, että henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon ja että hän ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Liikkuminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella

Esityksen mukaan voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole varsinaista sääntelyä tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkumisesta Euroopan unionin alueella. Suomen myöntämä oleskelulupa oikeuttaa Suomessa oleskelun lisäksi liikkumaan Euroopassa (Schengen-alueella) enintään 90 päivää kerrallaan 180 päivän aikajakson aikana, eikä tällöin erillistä oleskelulupaa tai viisumia tarvita. Vastaavasti kolmannen maan kansalainen, jolla on oleskelulupa jossakin toisessa jäsenvaltiossa, voi liikkua oleskeluluvan turvin Suomeen mainituksi ajaksi. Aikarajoitus (90 päivää) koskee yhteenlasketua oleskelua koko Schengen-alueella, ei vain yhdessä valtiossa. Kun kolmannen maan kansalainen liikkuu toiseen jäsenvaltioon pidemmäksi ajaksi opiskelemaan tai tekemään tutkimustyötä, tulee kyseeseen Suomessa 90 päivän jälkeen oleskeluluvan hakeminen.

Kolmansien maiden kansalaisten liikkumismahdollisuudet ovat erilaiset Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien jäsenvaltioiden ja muiden jäsenvaltioiden välillä.

Paluu Suomeen liikkumisen jälkeen

Esityksessä olevan 26 §:n mukaan jos tutkija, tämän perheenjäsen tai opiskelija on liikkunut toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, mutta ei enää täytä siellä liikkumisen edellytyksiä tai Suomen myöntämä oleskelulupa ei ole enää voimassa taikka jos oleskelulupa on peruutettu liikkumisen aikana, kolmannen maan kansalaisella on toisen jäsenvaltion tekemän pyynnön jälkeen *oikeus palata Suomeen ilman muodollisuuksia ja viipymättä* (kursivointi tässä).

Edellä mainittu pykälä perustuu esityksessä tarkoitetun Suomessa täytäntöönpanettavan direktiivin (2016/801/EU) 32 artiklan 4 kohtaan. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 26 §:ssä säädettäisiin tilanteesta, jossa tutkija, tämän perheenjäsen tai opiskelija on käyttänyt liikkumisoikeuttaan Suomesta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jossa liikkumisoikeuden nojalla oleskelu ei enää olisi kuitenkaan mahdollista. Tilanne johtuisi siitä, että liikkumisen edellytykset eivät enää täyttyisi, Suomen myöntämä oleskelulupa ei olisi enää voimassa tai oleskelulupa olisi peruutettu liikkumisen aikana. Tällöin kolmannen maan kansalaisella olisi kuitenkin oikeus palata takaisin Suomeen ilman muodollisuuksia ja viipymättä.

Direktiivin (2016/801/EU) johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan tällä direktiivillä toisille jäsenvaltioille olisi annettava lupa vaatia, että tutkija tai opiskelija, joka siirtyy ensimmäisen jäsenvaltion myöntämän luvan no-

jalla eikä enää täytä liikkuvuutta koskevia ehtoja, poistuu jäsenvaltion alueelta. Jos tutkijalla tai opiskelijalla on ensimmäisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva lupa, toisen jäsenvaltion olisi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY mukaisesti voitava vaatia, että hän palaa ensimmäiseen jäsenvaltioon. Jos toinen jäsenvaltio sallii liikkuvuuden ensimmäisen jäsenvaltion myöntämän luvan perusteella ja kyseinen lupa on peruutettu tai sen voimassaolo on päättynyt liikkuvuuden aikana, toisen jäsenvaltion olisi voitava joko tehdä direktiivin 2008/115/EY mukaisesti päätös tutkijan tai opiskelijan palauttamisesta kolmanteen maahan tai vaatia viipymättä ensimmäiseltä jäsenvaltiolta, että se sallii paluun alueelleen. *Jälkimmäisessä tapauksessa ensimmäisen jäsenvaltion olisi annettava tutkijalle tai opiskelijalle asiakirja, jolla sallitaan paluu sen alueelle* (kursivointi tässä).

Kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu

Jotta unionista tulisi houkuttelevampi niille tutkijoille, opiskelijoille, vaihtopöpiläille, harjoittelijoille, vapaaehtoistyöntekijöille ja au-paireille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on tärkeää varmistaa heille SEUT 79 artiklan mukaisesti oikeudenmukainen kohtelu. Yleistavoitteena on tukea sosiaalisia, kulttuurisia ja taloudellisia suhteita EU-maiden ja kolmansien maiden välillä, edistää taitojen ja osaamisen siirtymistä ja lisätä kilpailukykyä sekä taata samalla, että näitä kolmansien maiden kansalaisryhmiä kohdellaan oikeudenmukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarkoituksena on helpottaa ja yksinkertaistaa muun muassa tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkuvuutta EU:n sisällä.

Direktiivin (2016/801/EU) johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan au-pairina työskentely edistää osaltaan ihmisten välisiä yhteyksiä, sillä se antaa kolmannen maan kansalaisille tilaisuuden parantaa kielitaitoaan, lisätä tietämystään jäsenvaltioista ja luoda kulttuurisiteitä niihin. Samalla au-pairin asemassa olevat kolmansien maiden kansalaiset voivat kuitenkin altistua hyväksikäytön riskeille. Jäsenvaltioiden olisi voitava soveltaa tämän direktiivin säännöksiä au-pairien maahantuloon ja oleskeluun, jotta voidaan varmistaa au-pairien oikeudenmukainen kohtelu ja vastata heidän erityistarpeisiinsa.

Oikeudenmukaisen kohtelun ja liikkumisen yhteensovittaminen

Ulkoministeriö pitää hyvänä ja kannatettavana esityksen sisältöä ja tavoitteita. Esitys vaikuttaa myönteisesti perusoikeuksiin, sillä se vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia ja siinä tunnustetaan palkallisten harjoittelijoiden ja au-pairien oikeudet ja suojataan niitä. Se on johdonmukainen EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuihin oikeuksiin nähden.

Esityksen liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä säätelevä 26 § on kuitenkin muotoilultaan sikäli vaikeaselkoinen, että se näyttäisi olevan ristiriidassa direktiivin (2016/801/EU) johdanto-osan 50 perustelukappaleen kanssa. Esityksessä säädetään 26 §:n osalta, että jos tutkija, tämän perheenjäsen tai opiskelija on käyttänyt liikkumisoikeuttaan Suomesta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon ja jos lupa on peruutettu tai sen voimassaolo on päättynyt liikkuvuuden aikana, kolmannen maan kansalaisella olisi oikeus palata takaisin Suomeen ilman muodollisuuksia ja viipymättä. Toisaalta direktiivin (2016/801/EU) johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan ensimmäisen jäsenvaltion olisi annettava tutkijalle tai opiskelijalle asiakirja, jolla sallitaan paluu sen alueelle.

Edellä mainitun osalta ongelmana näyttäisi olevan epäselvyys ensinnäkin siitä, mikä on direktiivin tarkoittama maahantulon salliva asiakirja ja toiseksi se, että esityksen 26 §:ssä ei säädetä direktiivin maahantuloa koskevasta asiakirjavaatimuksesta ja sen oikeudellisesta luonteesta. Kolmannen maan kansalaisen oikeudenmukaisen kohtelun, liikkuvuuden ja rajavalvontaviranomaisten tarkastustoimenpiteiden näkökulmasta kolmantena seikkana on huomioitava myös ne hankaluudet, joita kolmannen maan kansalaisen asiakirjattomasta maahantulopyrkimyksestä voisi käytännössä aiheutua.

Lain 26 § ei ottane riittävästi huomioon sitä, että viisumivapaiden ja viisumivollisten maiden kansalaisten liikkumisoikeudet Schengen-alueen sisäpuolella ovat erilaiset. Molempiin kategorioihin kuuluvat kansalaiset tarvitsevat kansallisen matkustusasiakirjan ja jälkimmäinen lisäksi luvan, joka oikeuttaa liikkumaan ensimmäiseen jäsenvaltioon. Ilman näitä asiakirjoja liikkuminen ei ole mahdollista luvan päätyttyä määräaikaisten tai tilapäisten sisäraajatarkastusten ollessa käytössä sekä lento- ja muiden kuljetusyhtiöiden vaatiessa pääsääntöisesti ennen lähtöä kolmansien maiden kansalaisia esittämään passin ja Schengen-alueella liikkumiseen oikeuttavan luvan. Kaikilla ensimmäisillä jäsenvaltioilla ei myöskään ole palautusta vaativassa toisessa jäsenvaltiossa edustustoa, josta voisi saada luvan vapaaehtoiseen paluuseen.

Esityksen yhtenä tarkoituksena on varmistaa kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Tämän vuoksi ulkoministeriö pitää tärkeänä, että laissa olisi viittaus direktiivin tarkoittamaan maahantulossa käytettävään jäsenvaltion antamaan asiakirjaan. Muutoin vaarana on Schengenin säännösten ja esityksen mukaisen lain välinen tulkintaristiriita sekä rajatarkastuksessa ilmenevät muun muassa tutkijoihin ja opiskelijoihin kohdistuvat liikkumisen esteet. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan lain yksityiskohtaisista perusteluista tulisi ilmetä, että direktiivin tarkoittama asiakirja voisi käytännössä olla EU:n viisumisäännösten mukainen alueellisesti rajoitettu viisumi, jonka edustusto myöntäisi tai muu toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, esimerkiksi kirje. Tämä määräytyisi lähinnä sen mukaan, onko kyse Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavasta jäsenvaltiosta. Laissez-passer -asiakirjaa tai mitään muita asiakirjoja ei ulkoministeriön näkemyksen mukaan voitaisi käyttää. Lopuksi on huomioitava, että eräät Schengen-maat ovat keskittäneet viisumin myöntämisen tiettyihin edustustoihin ja lopettaneet sen monista Schengen-alueen maista. Tämä on mahdollista myös Suomen osalta.

Kansalaispalvelupäällikkö



Pasi Tuominen

Lainsäädäntösihteeri



Tommy Walkila

Liitteet

-