

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että lain säännökset eivät ole ristiriidassa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten kanssa. Muutokset kohdistuvat lain oleskelu-

ja työlupia sekä maasta karkottamista koskeviin säännöksiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) allekirjoitettiin Portugalissa 2 päivänä toukokuuta 1992. Sopimus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta. Samaan aikaan odotetaan sisämarkkinoiden toteutuvan Euroopan yhteisöjen (EY) piirissä. Sekä Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen että Euroopan yhteisöjen sisämarkkinoiden keskeisinä periaatteina on tavaroiden, pääomien, palvelujen ja henkilöiden vapaa liikkuvuus.

Ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa koskevat säännökset sisältyvät 22 päivänä helmikuuta 1991 annettuun ulkomaalaislakiin (378/91) ja 1 päivänä maaliskuuta annettuun ulkomaalaisasetukseen (449/91). Ulkomaalaislain ja ulkomaalaisasetuksen lähtökohtana on se kansainvälisessä oikeudessa hyväksytty periaate, että kellään ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta saapua vieraaseen valtioon, oleskella ja tehdä työtä siellä. Tähän periaatteeseen ovat sittemmin aiheuttaneet poikkeuksia muun muassa viisumivapaus sopimukset, Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kesken vuonna 1954 sovittu vapautus passi- ja oleskelulupavelvollisuudesta

(SopS 17/54) sekä Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken tehty sopimus passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/58), joista kahteen viimeksi mainittuun Islanti on myöhemmin liittynyt. Lisäksi muun muassa kansainväliset ihmisoikeussopimukset rajoittavat valtioiden oikeutta vapaasti määrätä ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelusta.

Perusperiaatteena ulkomaalaislaissa ja ulkomaalaisasetuksessa on, että maahan saapuvan ulkomaalaisen tulee hankkia oleskelu- ja työlupa ennen maahan saapumista. Ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava koti- tai oleskelumaansa viranomaisen antama voimassa oleva passi. Ilman passia tai asianomaista lupaa maahan saapuva ulkomaalainen voidaan käännättää rajalta ja maassa oleskeleva karkottaa maasta. Ilman työlupaa työskentelevä syyllistyy ulkomaalaisrikkomukseen, josta ulkomaalaislain 63 §:ssä on säädetty sakkorangaistus.

2. Ehdotetut muutokset

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan talousalueeseen kuuluvien

valtioiden kansalaisilta poistetaan kokonaan työlupavelvollisuus, ja siten, että oleskeluluvan saaminen on automaattista. Muutokset koskevat henkilöitä, jotka ovat työntekijöitä, haluavat toimia tai toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina taikka haluavat tarjota tai vastaanottaa palveluja. Liikkumisvapauden piiriin kuuluvat myös edellä mainittujen henkilöiden perheenjäsenet, aktiivisen toimintansa työelämässä eläkkeelle siirtymisen johdosta lopettaneet, omilla tai lähtömaasta peräisin olevilla varoilla toimeentulevat henkilöt sekä opiskelijat.

Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisilta ei vaadita passia, vaan heidän osaltaan myös henkilötodistus on riittävä osoitus siitä, että asianomainen kuuluu liikkumisvapauden piiriin. Ulkomaalaislakia ei ole kui-

tenkaan tästä syystä tarpeen muuttaa, sillä lain 4 §:n mukaan passin asemesta hyväksyttävästä henkilötodistuksesta tai muusta asiakirjasta säädetään asetuksella.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorisia eikä merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Yleistä. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 28 — 30 artiklassa on työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkumista koskevat määräykset. Näiden tarkoituksena on poistaa kansalaisuuteen perustuva syrjintä sekä sellaiset esteet, jotka vaikeuttavat työntekijöiden ja ammatinharjoittajien vapaata liikkumista ja oleskelua Euroopan talousalueella heidän siirtyessään toiseen valtioon palkatun työn saamiseksi taikka itsenäiseksi ammatinharjoittajiksi.

Sijoittautumisoikeutta koskevien ETA-sopimuksen 31 — 35, 124 ja 125 artiklassa olevien määräysten tarkoituksena on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen. Sijoittautumisoikeudella tarkoitetaan muiden luonnollisten henkilöiden kuin palkkatyöläisten oikeutta muuttaa toiseen sopimusvaltioon ja harjoittaa siellä taloudellista toimintaa. Käsitteestä on Suomessa käytetty nimitystä liikkeenperustamisoikeus.

ETA-sopimuksen 36 — 39 artiklassa on palvelujen liikkuvuutta koskevat määräykset. Palvelujen tarjoamisen vapaus merkitsee Euroopan talousalueen valtioiden kansalaisten oikeutta tilapäisluonteisesti tarjota ja vastaanot-

taa palveluja toisen sopimusvaltion alueella. Palvelujen tarjoamisen vapaus käsittää myös oleskeluoikeuden.

8 §. *Lupa maahan saapumiseen ja maassa oleskeluun.* ETA-sopimuksen liitesäännöstöön kuuluvan jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun neuvoston direktiivin (68/360/ETY, jäljempänä työntekijöiden liikkumista koskeva direktiivi) mukaan palkatussa työssä olevalle työntekijälle on annettava oleskeluoikeus, vaikka hänelle ei myönnettäisikään oleskelulupaa, jos työn ei arvioida kestävänsä yli kolmea kuukautta. Oleskelua varten riittää asianomainen maahantuloasiakirja, lisäksi edellytetään joissakin tapauksissa työnantajan lausunto. Oleskeluoikeus on annettava myös niin sanotuille rajatyöntekijälle ja kausityöntekijälle. Ilmoitus maahantulosta voidaan kuitenkin vaatia.

ETA-sopimuksen 28 artiklan 3 a kohdan mukaan oikeus vapaaseen liikkumiseen sisältää oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä ja 3 b kohdan mukaan oikeuden liikkua tässä tarkoituksessa Euroopan talousalueella. Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen ja pohjoismaiden solmimien viisumivapaussopimusten mukainen viisumivapaa oleskeluaika on yleensä kolme kuukautta. Työnhaussa olevalle

Euroopan vapaakauppaliiton tai Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulle toisessa sopimusvaltiossa ei voida kuitenkaan asettaa mainittua kolmen kuukauden määräaika. Työnhakijalla on oikeus oleskella sopimusvaltion alueella työhaussa niin kauan kuin hän todella on työhaussa ja hänellä on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada työtä. Tällaiseen tulokseen on EY:n tuomioistuin päättänyt ratkaisussaan 292/89 (Antonissen). Tuomioistuin totesi, että Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 48 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan määräysten nojalla ei voida sulkea pois EY:n jäsenvaltion kansalaisen liikkumisvapautta eikä oikeutta oleskella toisen jäsenvaltion alueella työnhakutarkoituksessa. Tuomioistuimen mukaan vapaata liikkumisoikeutta rajoittavia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Rooman sopimuksen kyseisen artiklan tarkoitus toteutuu tuomioistuimen mukaan, jos yhteisön lainsäädäntö tai sen puuttuessa jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö sallii työnhakijoille kohtuullisen ajan etsiä työtä.

16 §. *Oleskelulupalajit.* ETA-sopimuksen liitesäännöstöön kuuluva, *työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella* annettu neuvoston asetus ((ETY) N:o 1612/68) ja sitä muuttava asetus ((ETY) N:o 312/76) sisältävät tarkempia säännöksiä työntekijöiden vapaasta liikkumisesta. Työntekijöiden liikkumista koskevan edellä mainitun direktiivin tarkoituksena on saattaa muiden sopimusvaltioiden kansalaiset ja heidän perheidensä jäsenet oleskelua koskevissa säännöksissä yhdenvertaiseen asemaan sopimusvaltion omien kansalaisten kanssa. Direktiivin mukaan oleskeluluvassa on oltava määrämuotoinen teksti, joka osoittaa, millä perusteella se on myönnetty. Oleskeluluvan perustana olevista asiakirjoista direktiivissä on tarkempia määräyksiä. Oleskeluluvan tulee direktiivin mukaan olla voimassa viisi vuotta antopäivästä.

Työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltään siinä valtiossa annetulla komission asetuksella ((ETY) 1251/70) on annettu työntekijöille, jotka ovat päättäneet aktiivisen toimintansa työelämässä, oikeus jäädä työssäolovaltion alueelle. *Liikkeenperustamiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta* koskevalla neuvoston direktiivillä (73/148/ETY) on poistettu liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset jäsenvaltioiden kan-

salaisilta, jotka haluavat sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle taikka tarjota tai vastaanottaa palveluja toisen jäsenvaltion alueella. *Jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana* koskevan neuvoston direktiivin (75/34/ETY) tarkoituksena on antaa itsenäisenä ammatinharjoittajana toimineille toiminnan päättymisen jälkeen samanlainen oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle kuin työntekijöille on annettu edellä mainitulla asetuksella ((ETY) N:o 1251/70).

Oleskeluoikeutta koskevalla neuvoston direktiivillä (90/364/ETY) on oleskeluoikeus annettu jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei EY:n muun säännösten nojalla ole tällaista oikeutta edellyttäen, että he eivät joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltolajärjestelmään. Sama oikeus on annettu myös ammatitoimintansa lopettaneille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille *ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta* annetulla neuvoston direktiivillä (90/365/ETY).

Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetulla neuvoston direktiivillä (90/366/ETY) oleskeluoikeus on annettu opiskelijoille. Direktiivi kuuluu ETA-sopimuksen liitesäännöstöön. EY:n tuomioistuin on kuitenkin kumonnut direktiivin, koska sen säätämisperusta oli väärä. Tuomioistuin on todennut, että direktiivin vaikutukset jäävät kuitenkin voimaan, kunnes uusi oikeaan perustamissopimuksen kohtaan nojauva direktiivi tulee voimaan.

EY:n tuomioistuin on ratkaisussaan 68/89 (komissio v. Alankomaiden kuningaskunta) katsonut, että jäsenvaltion kansalaisen toiseen jäsenvaltioon pääsyn ehtona ei saa olla rajaviranomaisen kysymyksiin vastaaminen. Maahanpääsulle voidaan asettaa ehdoksi vain voimassa olevan passin tai henkilötodistuksen esittäminen. Rajaviranomaisilla ei siten ole oikeutta esittää esimerkiksi oleskelun kestoa tai henkilön rahavaroja koskevia kysymyksiä.

19 §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa.* Voimassa olevan lain mukaan ensimmäisen oleskeluluvan Suomessa myöntää sisäasiainministeriö. Uuden määräaikaisen oleskeluluvan maassa oleskelevalle myöntää paikallispoliisi. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että ministeriö ratkaisee lukuisia yksittäisiä lupahakemuksia. Tästä syystä ehdotetaan, että Euroopan talousalueen valtioiden kansalaisille paikallispoliisi myöntäisi myös ensimmäisen oles-

keluluvan. ETA-sopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten mukaan sopimusvaltiot eivät saa vaatia ennalta hankittua oleskelulupaa toisten sopimusvaltioiden kansalaisilta. Euroopan talousalueen valtioiden kansalaiset hakevat täten yleensä myös ensimmäistä oleskelulupaa Suomessa.

20 §. *Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa.* ETA-sopimuksen 28, 31 ja 36 artiklan periaatteiden mukaisesti on sopimusvaltioiden poistettava esteet, jotka vaikeuttavat työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien sekä palvelujen tarjoajien ja vastaanottajien vapaata liikkumista ja oleskelua heidän siirtymään toiseen jäsenvaltioon. Tästä syystä ehdotetaan, että ETA-valtioiden kansalaisille, heidän puolisoilleen ja alle 21-vuotiaille ja huollettaville lapsilleen myönnetään määräaikainen oleskelulupa Suomessa.

25 §. *Työlupapalvelullisuudesta vapautetut.* Työlupa on katsottava sellaiseksi tosiasialliseksi esteeksi, joka vaikeuttaa työntekijöiden vapaata liikkumista ETA-valtioiden alueella. Tästä syystä ehdotetaan, että työlupapalvelullisuus poistetaan ETA-valtioiden kansalaisilta, heidän puolisoiltaan ja alle 21-vuotiailta taikka huollettavina olevilta lapsiltaan. Työntekijän puolisoilta ja lapsilta ei edellytettäisi työlupaa siinäkin tapauksessa, että he eivät ole minkään ETA-valtion kansalaisia. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa työlupapalvelullisuus perustuu sille periaatteelle, että työlupa vaaditaan henkilöiltä, joiden osalta työluvan myöntäminen perustuu työvoimapolitiittiseen harkintaan. Työlupapalvelullisuudesta ovat voimassa olevan lain mukaan tästä syystä vapautetut muun muassa Suomessa pysyvästi asuvan henkilön puoliso ja lapset.

40 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* ETA-sopimuksen liitesäännöstöön sisältyvän ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin (64/221/ETY) mukaan mukaan sopimusvaltion työntekijöinä, itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palvelujen vastaanottajina toimivien kansalaisten vapaata liikkumista voidaan rajoittaa vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvilla syillä. Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityis-

toimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun direktiivin soveltamisalan laajentamisesta työntekijöihin, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltään siinä valtiossa annetulla neuvoston direktiivillä (72/194/ETY) jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltään siinä valtiossa ja ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun direktiivin 64/221/ETY soveltamisalan laajentamisesta koskemaan niitä jäsenvaltion kansalaisia, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina annetulla neuvoston direktiivillä (75/35/ETY) jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka käyttävät oikeuttaan jäädä jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina.

EY:n tuomioistuin on ratkaisuissaan 115 ja 116/81 (Adoui ja Cornuaille) todennut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteitä on tulkittava suppeasti, koska ne rajoittavat perustavaa laatua olevaa vapaan liikkumisen periaatetta. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuviin syihin ei saa vedota tapauksessa, joissa jäsenvaltio ei ole ryhtynyt todellisiin ja tehokkaisiin toimiin estääkseen omia kansalaisiaan käyttäytymästä vastaavalla tavalla.

Toimepiteiden on perustuttava vain kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen eikä aikaisempien rikostuomioden saa sinänsä katsoa muodostavan perustetta toimenpiteelle. EY:n tuomioistuin on tapauksessa 30/77 (Regina v. Boucherau) todennut, että aiemmat rikostuomiot ovat pikemminkin osoitus henkilön aiemmasta käyttäytymisestä kuin vaarasta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan saman aikaisesti Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen kanssa. Lain voimaantuloajankohdasta ehdotetaan voitavan säätää asetuksella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/91) 19 §:n 1 momentti, lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 — 4 momentti siirtyvät 3 — 5 momentiksi, 16 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 20 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 25 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä 40 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

8 §

*Lupa maahan saapumiseen ja maassa
oleskeluun*

— — — — —
Euroopan talousalueen valtion kansalainen ei tarvitse oleskelulupaa, jos hänen maassa oleskelunsa kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva Euroopan talousalueen valtion kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän edelleen on työnhaussa ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.
— — — — —

16 §

Oleskelulupalajit

— — — — —
Ulkomaalaiselle, joka on Euroopan talousalueen valtion kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnetään viideksi vuodeksi. Sama koskee hänen puolisoaan ja heidän lap-

siaan, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia. Jos edellä mainitun ulkomaalaisen oleskelun arvioidaan kuitenkin kestävän yhtä vuotta lyhyemmän ajan, oleskelulupa voidaan myöntää oleskelun arvioiduksi kestoajaksi.
— — — — —

19 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa

Oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle myöntää sisäasiainministeriö. Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle Euroopan talousalueen valtion kansalaiselle sekä tämän puolisolle ja heidän lapsilleen myöntää määräaikaisen oleskeluluvan kuitenkin paikallispoliisi.
— — — — —

20 §

*Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle
Suomessa*

— — — — —
Ilman oleskelulupaa muussa kuin matkailu-

tarkoituksessa maahan saapuvalle Euroopan talousalueen valtion kansalaiselle, tämän puolisolalle ja heidän alle 21-vuotiaille taikka huollettaville lapsilleen myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

25 §

Työlupavolvollisuudesta vapautetut

Euroopan talousalueen valtion kansalainen, tämän puoliso ja heidän alle 21-vuotiaat taikka huollettavat lapsensa eivät tarvitse työlupaa.

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen saa karkottaa maasta vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*