

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 275.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pentti Visanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Mauno Lindroos ja ylitarkastaja Matti Kari sosiaali- ja terveysministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Päivi Kairamo-Hella työministeriöstä, lakimies Antero Jaakkola Suomen Kaupunkiliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundet, lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kunnallislitosta, pakolaisasiamies Jari Pirjola Suomen Punaisesta Rististä ja lakimies Kirsi Tarvainen Pakolaisneuvonta ry:stä edustaen myös Suomen Pakolaisapu ry:tä.

Hallituksen 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.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Valiokunta toteaa, että 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 aiheuttavat poikkeuksia muun muassa viisumivapaus-sopimukset ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Peruseriaatteena ulkomaalaislaissa ja ulkomaalaisasetuksessa on, että maahan saapuvan ulkomaalaisen tulee hankkia oleskelu- ja työlupa

ennen maahan saapumista. Ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan antama 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 on säädetty sakkorangaistus.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia 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. Liikkumisvapauden piiriin kuuluvien henkilöiden perheenjäsenten osalta valiokunta viittaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteissa lausumaansa.

Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisilta ei ehdotuksen mukaan ole tarkoitus vaatia passia, vaan heidän osaltaan myös henkilötodistus on riittävä osoitus siitä, että asianomainen kuuluu liikkumisvapauden piiriin. Ulkomaalaislakia ei ole kuitenkaan tästä syystä tarpeen muuttaa, sillä lain 4 §:n mukaan passin asemesta hyväksyttävästä henkilötodistuksesta tai muusta asiakirjasta säädetään asetuksella.

Työvoiman vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi on annettu EY:n sosiaaliturvan koordinaatioasetukset n:ot 1408/71 ja 574/72, jotka myös Suomi ETA-sopimuksen perusteella hyväksyy osaksi omaa lainsäädäntöään. Mainittujen asetusten nojalla jäsenvaltioon työhön saapuvalla toisen jäsenvaltion kansalaisella ja tämän perheenjäsenillä on annettava oikeus sosiaaliturvaan samoin edellytyksin kuin maan omille kansalaisille. Suomi on ilmoittanut asetusta 1408/71

koskevassa asianomaisessa ETA-sopimuksen liitteessä, että Suomeen saapuva henkilö on asetuksen mukainen työntekijä, kun hänet on vaikutettu työeläkelainsäädännön mukaisesti.

Jos maahan saapuva henkilö ei ole ETA-valtion kansalainen tai tämän perheenjäsen taikka henkilö ei ole työntekijä, työnhakija tai eläkkeensaaja, asetuksia ei sovelleta, vaan saapumismaan lainsäädäntöä ja mahdollisia sosiaaliturvasopimuksia.

Työttömänä työnhakijana maahan saapuva henkilö voi asetusten nojalla saada kotimaansa työttömyysturvaetuutta enintään kolmen kuu-kauden ajan hakiessaan työtä toisesta ETA-valtiosta. Tällöin sosiaaliturva annetaan sekä työttömälle että tämän perheenjäsenille työttömyysetuudet maksavasta maasta. Työttömällä ja perheenjäsenillä on kuitenkin nimenomainen oikeus oleskelumaansa sairaanhoitoon pelkäänsä sen perusteella, että he kuuluvat koordinaatiolainsäädännön piiriin. Sairaanhoito annetaan pääsäännön mukaan työttömyysetuudet maksavan maan kustannuksella. Muita sosiaaliturvaan liittyviä velvoitteita asetukset tai muu EY-oikeus eivät aseta työnhakumalle ennen kuin työpaikka on löytynyt. Henkilön poistaminen maasta varattomuuden perusteella ei ole kuitenkaan mahdollista.

Työnhakijan kotimaa lopettaa työttömyysetuuden maksamisen viimeistään kolmen kuu-kauden kuluttua. Jos henkilö jatkaa työnhakuaan tämän jälkeen, EY-oikeus ei edelleenkaan määrää työnhakumalle vastuuta henkilön sosiaaliturvasta, vaan kysymys on tämän maan lainsäädännön soveltamisesta. Tällöin myös koordinaatiolainsäädännön mukainen oikeus sairaanhoitoon lakkaa sekä työttömältä että perheenjäseniltä. Kun oikeus sosiaaliturvaan Suomen lainsäädännön nojalla pääasiassa perustuu vakinaiseen maassa asumiseen, tänne saapuva henkilö alkaa saada sosiaaliturvaa, kun asuminen alkaa.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Valiokunta katsoo kuitenkin saamansa selvityksen perusteella, että mm. asunon järjestämiseen ja sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset ovat käytännön tilanteita ajatellen ongelmallisia ja saatavat aiheuttaa yhteiskunnalle ennalta arvaamattomia kustannuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitetään mahdollisimman perusteellisesti säädettävän lain johdosta eri tahoille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ja että Suomen sosiaaliturvan piiriin pääsyä koskevat

aikamäärät ja muut ehdot määritellään riittävän yksiselitteisesti.

EY:n tuomioistuin on ratkaisussaan 59/85 katsonut, että jäsenvaltion, joka myöntää omien kansalaistensa ulkomaalaisille avopuolisille oleskeluluvan, tulee myöntää oleskelulupa myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta olevan työntekijän avopuolisolle. Valiokunta viittaa yksityiskohtien ja tarkempien perusteiden osalta mainittuun ratkaisuun sekä toteaa, että Suomen ulkomaalaislaissa rinnastetaan mm. oleskeluluvan osalta avioliitonomaisissa olosuhteissa elänyt henkilö aviopuolisoonsa laista tarkemmin ilmenevällä tavalla.

2. Yksityiskohtaiset kannanotot ja muutosehdotukset

16, 19 ja 20 §. Hallituksen esityksen mukainen perheen käsite on suppeampi kuin EY:n säännöksissä edellytetään. Perhekäsitteeseen sisältyy EY:ssä myös liikkumisvapauden piirissä olevan henkilön ja hänen puolisonsa vanhemmat, mikäli he ovat liikkumisvapauden piirissä olevan henkilön huollettavina (neuvoston asetus EY:n 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella, 10 artikla). Tästä syystä valiokunta ehdottaa, että huollettavana olevat vanhemmat tulisi lisätä ehdotettuihin 16 §:n 4 momenttiin, 19 §:n 1 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin. On myös huomattava, että perheenjäsenten oikeudet eivät riipu heidän kansalaisuudesta.

40 §. Valiokunta ehdottaa 40 §:n 3 momenttia täsmennettäväksi siten, että ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa karkottaa maasta vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

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 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Oleskelulupalajit

Ulkomaalaiselle, joka on Euroopan talousalueen valtion kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnetään viideksi vuodeksi. Sama koskee hänen puolisoaan, hänen huollettaviaan omia ja puolisonsa vanhempia sekä hänen omiaan ja puolisonsa lapsia, 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 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle myöntää määräaikaisen oleskeluluvan kuitenkin paikallispoliisi.

20 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa

Ilman oleskelulupaa muussa kuin matkailutarkoituksessa maahan saapuvalle 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

25 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa karkottaa maasta vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, jäsenet Enestam, Järvilahti, Laakkonen, Liikkanen,

Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen ja Vähänäkki sekä varajäsen Polvi.

