

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain 153 ja 158 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain 153 ja 158 a §:n muuttamisesta (HE 77/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- ylitarkastaja Johanna Kari ja ylitarkastaja Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäasiainministeriö

- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- komisario Kaj Wahlman, Helsingin poliisilaitos
- ylitarkastaja Joni Länsivuori, Maahanmuuttovirasto
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- professori Juha Raitio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ylitarkastaja Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäasiainministeriö
- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Ulkomaalaislain säännöksiä unionin kansalaisten ja häneen rinnastettavan perheenjäsenten vapaasta liikkuvuudesta ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisesta antamaa tulkintaa. Muutokset koskisivat perheenjäseniä, jotka itse eivät ole unionin kansalaisia. Esityksellä edistetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä yhdenvertaista kohtelua unionin jäsenvaltioissa.

Ulkomaalaislain säännöksiä vapaasta liikkuvuudesta sovellettaisiin jatkossa myös perheenjäseniin, jotka tulevat suoraan kolmannesta maasta ilman aiempaa oleskelua toisessa jäsen-

valtiossa, ja tapauksiin, joissa perheenjäsenyys syntyy vasta Suomessa. Nykyään näissä tilanteissa myönnetään oleskelulupa.

Muutokset koskisivat vain pientä osaa Suomeen muuttavista unionin kansalaisten perheenjäsenistä. Vuosina 2007—2008 heitä oli noin 50.

Hakijan asuinpaikan kihlakunnan poliisilaitos on toimivaltainen viranomainen unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oleskelu oikeuden toteamisessa. Sisäasiainministeriö on antanut poliisille ohjeen, jonka mukaan ennen ehdotettua lainmuutosta direktiiviä sovelletaan suoraan ulkomaalaislain sijasta siten kuin Eu-

roopan yhteisöjen tuomioistuin on direktiiviä tulkinnut.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus opiskelijan perheenjäsenen oleskeluoikeuteen liittyväksi muutokseksi. Säännöstä unionin kansalaisen

oikeudesta oleskella yli kolme kuukautta ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin direktiivin säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin kansalaisen perheenjäsenen oikeus vapaaseen liikkumiseen

Ulkomaalaislain (301/2004) 10 luku koskee Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelua Suomessa. Luvun 153 §:ssä säädetään luvun soveltamisalasta. Sen ulkopuolelle on tähän asti rajattu ne tilanteet, joissa unionin kansalaisen perheenjäsen on muuttanut EU:n ulkopuolelta suoraan Suomeen ilman laillista oleskelua unionin kansalaisen kanssa jossain muussa jäsenvaltiossa. Tällainen perheenjäsen ei ole voinut saada ulkomaalaislain 161 §:n mukaista EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia, vaan hänelle on myönnetty ulkomaalaislain 4 luvun mukainen oleskelulupa. Nyt annetulla hallituksen esityksellä mainittua 153 §:ää ehdotetaan tältä osin muutettavaksi.

Ulkomaalaislain 10 luku on tullut voimaan vuonna 2007. Sillä pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto on 25 päivänä heinäkuuta 2008 antanut tuomion asiassa C-127/08 Metock, ja yhteisöjen tuomioistuin on 19 päivänä joulukuuta 2008 antanut vielä tuomion asiassa C-551/07 Sahin. Molemmissa tuomioissa on otettu kantaa edellä mainitun direktiivin 3 artiklan 1 kohdan tulkintaan.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto on Metock-tuomiossaan katsonut, että direktiivin 2004/38 artiklan 3 kohtaa 1 on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaiseen, joka on sellaisen unionin kansalaisen aviopuoliso, joka oleskelee jäsenvaltiossa mutta ei ole sen kansalainen, ja joka tulee maahan kyseisen unio-

nin kansalaisen mukana tai seuraa häntä sinne myöhemmin, sovelletaan kyseisen direktiivin säännöksiä riippumatta siitä, missä ja milloin heidän avioliittonsa on solmittu, ja riippumatta siitä, millä tavoin tämä kolmannen maan kansalainen on tullut vastaanottavaan jäsenvaltioon.

Hallintovaliokunta katsoo, että koska ulkomaalaislain 153 §:n 3 ja 4 momentin sisältö ei nyky muodossaan vastaa Euroopan yhteisön tuomioistuimen tekemiä päätöksiä, on niistä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla syytä poistaa lauseet, joissa lain 10 luvun soveltamisala rajataan koskemaan vain niitä perheenjäseniä, jotka ovat ennen Suomeen tuloaan oleskelleet unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja muutoin kuin tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.

Euroopan kansalaisia, jäsenvaltioita ja Euroopan talouden kilpailukykyä hyödyttävä oikeus vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan unionin sisällä on yksi niistä perusperiaatteista, joille Euroopan unioni rakentuu. Tämän vuoksi unionin kansalaisen liikkuvuudelle ei voida asettaa esteitä vaikkapa sillä perusteella, että oikeuksien toteutuminen mahdollisesti lisää laitoman maahanmuuton riskiä. Metock-tuomiolla lienee toisaalta se myönteinen vaikutus, että se johtaa ennen pitkää direktiivin soveltamisen harmonisoitumiseen jäsenvaltioissa.

On syytä todeta, että vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu jäsenvaltioiden kansalaiset tai heidän perheenjäsenensä, jotka eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen. Tämä merkitsee sitä, että ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä sovelletaan Suomen kansalaisen perheenjäsenenä vain, jos Suomen kansalainen on käyttänyt direktiivin mukaista liikkumisoikeuttaan asettumalla toiseen jäsenvaltioon ja sen jälkeen palannut Suomeen. Ulkomaalais-

lain 10 luvun säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta lainmuutoksen jälkeenkään sellaisiin perhe-suhteisiin, jotka ovat syntyneet vasta sitten, kun Suomen kansalainen on jo palannut Suomeen. Tällöin sovellettaviksi tulevat ulkomaalaislain 4 luvun mukaiset oleskelusäännökset.

Hallintovaliokunta katsoo, että nyt käsiteltävän lainmuutoksen mahdollisia vaikutuksia laitomaan maahantuloon on tarpeen seurata ja on luotava keinot puuttua asiaan, jos laitton maahan-tulo tätä kautta kasvaa. Oleskelukorttihakemuksen tutkintaa voidaan tarvittaessa tehostaa, ja valvontaa on mahdollista toteuttaa myös oleskelukortin myöntämisen jälkeen.

Nyt ehdotetun lainmuutoksen voidaan katsoa selkeyttävän nykyistä lupamenettelyä, koska tarkastettavana tulee jatkossa olemaan vain kaksi asiaa: onko kyseessä todellinen perheenjäsenyys ja onko hakijan toimeentulo turvattu niin kuin direktiivissä edellytetään. Poliisille ei lainmuutoksen myötä ehdoteta uusia tehtäviä. Ulkomaalaislain 153 §:ää koskeva lainmuutos merkitsee myös sitä, että suoraan kolmannesta valtiosta Suomeen pyrkivän viisumivollisen unionin kansalaisen perheenjäsenen mahdollisesti saama kielteinen viisumipäätös on annettava kirjallisena ja perusteltava.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteisön viisumisäännöstöön liitettävässä käsikirjassa tullaan ottamaan yksityiskohtaisemmin kantaa vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamiseen Schengen-viisumimenettelyssä. On hyvä, että yhteisötasolla annetaan käytännön ohjei-

ta direktiivin soveltamisesta viisumimenettelyssä.

Opiskelijan perheenjäsenen oleskeluoikeus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY artiklaan 7 sisältyvät säännökset opiskelijan perheenjäsenen oleskeluoikeudesta on pantu ulkomaalaislain 158a §:ssä täytäntöön vajavaisesti. Opiskelijan vanhempien, isovanhempien ja vastaavien henkilöiden oleskeluoikeus on erehdyksessä rajattu säännöksen ulkopuolelle.

Hallintovaliokunta katsoo, että ulkomaalaislain 158 a §:stä on syytä poistaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavoin opiskelijan perheenjäsenen oleskeluoikeutta rajaava 3 momentin säännös. Oleskeluoikeuden edellytyksenä on tämänkin jälkeen, että unionin kansalaisella on riittävät varat perheenjäsenten toimeentuloon Suomessa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

HaVM 4/2010 vp — HE 77/2009 vp

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Raimo Piirainen /sd
	Heli Järvinen /vihr	Lenita Toivakka /kok
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Unto Valpas /vas
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.