

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av utlänningslagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att utlänningslagen ändras så att lagens stadganden inte strider mot bestämmelserna om fri rörlighet för personer i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Ändringarna

gäller lagens stadganden om uppehålls- och arbetstillstånd samt om utvisning.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som EES-avtalet.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläget

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) undertecknades i Portugal den 2 maj 1992. Avtalet avses träda i kraft vid ingången av 1993. Samtidigt förväntas den inre marknaden inom Europeiska gemenskaperna (EG) förverkligas. De centrala principerna både för EES-avtalet och Europeiska gemenskapernas inre marknad är fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer.

Stadgandena om utlänningsansökan, inresa, vistelse och arbete ingår i utlänningslagen (378/91) av den 22 februari 1991 och utlänningsförordningen (449/91) av den 1 mars 1991. Utlänningslagen och utlänningsförordningen utgår från den internationella godtagna principen om att ingen utlänning innehar absolut rätt till inresa, vistelse och arbete i en främmande stat. Undantag från denna princip har senare utgjorts av bl.a. avtalen om viseringsfrihet, den befrielse från skyldigheten att inneha pass och uppehållstillstånd som avtalades mellan Finland, Danmark, Norge och Sverige 1954 (FördrS 17/54) och överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (FördrS 10/58). Till de två sistnämnda har

Island senare anslutit sig. Dessutom begränsar bl.a. de internationella avtalen om mänskliga rättigheter stater rätt att fritt bestämma om utlänningsansökan, inresa och vistelse i landet.

Den grundläggande principen i utlänningslagen och utlänningsförordningen är att en utlänning som anländer till Finland skall skaffa uppehålls- och arbetstillstånd innan han anländer till landet. En utlänning som reser in i eller vistas i Finland skall ha ett giltigt pass som har utfärdats av en myndighet i hans hem- eller vistelseland. En utlänning som reser in i landet utan pass eller behörigt tillstånd kan avvisas och en sådan utlänning som vistas i landet utvisas. En utlänning som arbetar utan arbetstillstånd gör sig skyldig till utlänningsförseelse, för vilken i 63 § utlänningslagen stadgas bötesstraff.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att utlänningslagen ändras så, att skyldigheten att inneha arbetstillstånd helt slopas för medborgare i EES-staterna, och så att uppehållstillstånd fås automatiskt. Ändringarna gäller personer som är arbetstagar, som vill verka eller verkar som egenföretagare eller

som vill tillhandahålla eller ta emot tjänster. Ovan nämnda personers familjemedlemmar, personer som avslutat sin aktiva verksamhet i arbetslivet på grund av att de gått i pension, personer som får sin utkomst av egna eller från avgångslandet härstammande medel samt studerande omfattas även av den fria rörligheten.

Av medborgare i länder som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet krävs inget pass, utan även ett identitetsbevis utgör ett tillräckligt bevis på att personen i fråga omfattas av den fria rörligheten. Det är dock inte nödvändigt att på basis av detta ändra utlänningslagen, eftersom enligt lagens 4 § genom förordning stadgas om på vilka villkor ett

identitetsbevis eller någon motsvarande handling godkänns i stället för pass.

3. Ärendets beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet.

4. Propositionens verkningar

Propositionen har inga organisatoriska eller betydande ekonomiska verkningar.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

Allmänt. I artiklarna 28 — 30 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet finns bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och egenföretagare. Syftet med dessa bestämmelser är att avskaffa diskriminering på grund av nationalitet samt sådana hinder som försvårar fri rörlighet för arbetstagare och egenföretagare och deras vistelse inom EES-staternas territorium när de flyttar till en annan stat för att ta anställning eller bli egenföretagare.

Syftet med bestämmelserna i artiklarna 31 — 35, 124 och 125 rörande etableringsrätt i EES-avtalet är att genomföra fri rörlighet för personer. Med etableringsrätt avses rätten för andra fysiska personer än lönearbetare att flytta till en annan avtalsslutande stat och där bedriva ekonomisk verksamhet. För detta begrepp har i Finland använts benämningen rätt att grunda affärsrörelse.

Artiklarna 36 — 39 i EES-avtalet innefattar bestämmelser om fri rörlighet för tjänster. Friheten att tillhandahålla tjänster innebär att medborgare i EES-staterna har rätt att tillfälligt tillhandahålla och ta emot tjänster på en annan medlemsstats territorium. Friheten att tillhandahålla tjänster innefattar även rätt att vistas.

8 §. *Tillstånd att resa in och att vistas i landet.* Enligt rådets direktiv om avskaffande av

restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (68/360/EEG; nedan direktivet om arbetstagarnas rörlighet) som hör till det regelverk som ansluter till EES-avtalet skall en arbetstagare som har anställning som inte förväntas vara mer än tre månader beviljas rätt att vistas, fastän han inte beviljas uppehållstillstånd. Det dokument med vilket arbetstagaren reste in i landet räcker för vistelsen, dessutom förutsätts i vissa fall arbetsgivarens utlåtande. Rätt att vistas även beviljas s.k. gränsarbetare och säsongarbetare. Man kan dock kräva att arbetstagaren anmäler att han uppehåller sig inom territoriet.

Enligt artikel 28.3 a i EES-avtalet innefattar rätten till fri rörlighet rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning och enligt 28.3 b rätt att förflytta sig fritt inom EES-staternas territorium för detta ändamål. Enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen och de avtal om viseringsfrihet som de nordiska länderna slutit är den viseringsfria vistelsetiden i allmänhet tre månader. Nämnda tidsfrist om tre månader kan dock inte uppställas för en arbetssökande medborgare i en medlemsstat i Europeiska frihandelssammanslutningen eller Europeiska gemenskaperna för hans vistelse i en annan avtalsslutande stat. Den arbetssökande har rätt att stanna kvar inom en avtalsslutande stats territorium så länge han faktiskt söker arbete och han har reella chanser att få

arbete. Till ett sådant resultat har EG-domstolen kommit i sitt avgörande i fallet 292/89 (Antonissen). Domstolen konstaterade att det enligt bestämmelserna i artikel 48.3 b och c i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskaperna (Romfördraget) inte är möjligt att för medborgarna i en medlemsstat utesluta rörelsefriheten eller rätten att vistas i en annan medlemsstat för att söka anställning där. Enligt domstolen skall de bestämmelser som inskränker rätten till fri rörlighet tolkas snävt. Enligt domstolen nås syftet med artikel 48 i Romfördraget, om gemenskapslagstiftningen, eller där sådan inte finns, en medlemsstats nationella lagstiftning medger de arbets sökande som är medborgare i en annan medlemsstat en rimlig tid att söka anställning.

16 §. *Olika slags uppehållstillstånd.* Rådets förordning EEG nr 1612/68 om *arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen* som hör till det regelverk som ansluter till EES-avtalet, och förordning EEG nr 312/76 som ändrar ovan nämnda förordning innehåller närmare bestämmelser om arbetstagarnas fria rörlighet. Det ovan nämnda direktivet om arbetstagarnas rörlighet syftar till att i fråga om bestämmelserna för vistelse jämställa medborgare i de övriga avtalsslutande staterna och deras familjemedlemmar med medborgarna i den egna staten. Enligt direktivet skall uppehållstillståndet innehålla en viss text, av vilken framgår på vilka grunder tillståndet beviljats. I direktivet ingår närmare bestämmelser om de handlingar som uppehållstillståndet grundar sig på. Upphållstillståndet skall enligt direktivet vara giltigt fem år från dagen för utfärdandet.

Genom kommissionens förordning EEG 1251/70 om *arbetstagarnas rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där* har arbetstagare som avslutat sin aktiva verksamhet inom arbetslivet givits rätten att stanna kvar inom den medlemsstats territorium där han arbetat. Genom rådets direktiv 73/148/EEG om *avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster* har begränsningarna för rörlighet och vistelse undanröjts när det gäller sådana medborgare i medlemsstaterna som vill etablera sig eller tillhandahålla eller ta emot tjänster inom en annan medlemsstats territorium. Syftet med rådets direktiv 75/34/EEG om *rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom*

en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse är att ge personer som verkat som självständiga yrkesutövare samma rätt arbetstagare givits i ovan nämnda förordning EEG nr 1251/70 att stanna kvar inom annan medlemsstats territorium efter att ha verkat där.

Genom rådets direktiv 90/364/EEG om *rätt till bosättning* har rätt till bosättning givits sådana medborgare i medlemsstaterna som inte har rätt till bosättning på grundval av EG:s övriga bestämmelser, under förutsättning att de inte tyr sig till socialvårdssystemet i den mottagande medlemsstaten. Samma rätt har i rådets direktiv 90/365/EEG om *rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma* även givits anställda och egen företagare som inte längre är yrkesverksamma.

Genom rådets direktiv 90/366/EEG om *rätt till bosättning för studerande* har rätten till bosättning givits studerande. Direktivet hör till det regelverk som ansluter till EES-avtalet. EG-domstolen har dock upphävt direktivet eftersom det grundar sig på fel punkt i Romfördraget. Domstolen har konstaterat att verkningarna av direktivet dock förblir i kraft tills ett nytt direktiv som stöder sig på rätt punkt i Romfördraget träder i kraft.

EG-domstolen har i sitt avgörande 68/89 (kommissionen v. Konungariket Nederländerna) ansett att inresa i en medlemsstat inte får vara beroende av kravet att svara på gränsmyndigheternas frågor. Det enda kravet man kan uppställa på inresa är ett giltigt identitetsbevis eller pass. Gränsmyndigheterna har alltså inte rätt att ställa frågor som till exempel gäller vistelsens längd eller personens penningmedel.

19 §. *Beviljande av uppehållstillstånd i Finland.* Enligt gällande lag beviljar inrikesministeriet det första uppehållstillståndet i Finland. En person som vistas i landet beviljas nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd av den lokala polisen. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att ministeriet avgör stora ändringar enskilda ansökningar om tillstånd. Därför föreslås det att den lokala polisen skall bevilja medborgare i EES-staterna även det första uppehållstillståndet. Enligt EES-avtalets bestämmelser om personers fria rörlighet får de avtalsslutande staterna inte kräva på förhand anskaffat uppehållstillstånd av medborgare i de övriga avtalsslutande staterna. Medborgare i EES-staterna

ansöker således i allmänhet även om det första uppehållstillståndet i Finland.

20 §. *Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd i Finland.* Enligt principerna i artiklarna 28, 31 och 36 i EES-avtalet skall de avtalslutande parterna undanröja de hinder som försvårar den fria rörligheten och vistelsen för arbetstagare, egenföretagare och personer som tillhandahåller och tar emot tjänster när de flyttar till en annan medlemsstat. Därför föreslås det att medborgare i EES-staterna, deras makar och deras barn som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i Finland.

25 §. *Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd.* Arbetstillstånd skall anses vara ett sådant faktiskt hinder som försvårar arbetstagarnas fria rörlighet inom EES-staternas territorium. Därför föreslås det att skyldigheten att ha arbetstillstånd slopas för medborgare i EES-staterna, deras makar och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Av arbetstagarens make och barn förutsätts inte heller arbetstillstånd i det fall att de inte är medborgare i någon EES-stat. I gällande utlänningslag baserar sig skyldigheten att ha arbetstillstånd på den principen att arbetstillstånd krävs av personer för vilka beviljande av arbetstillstånd baserar sig på arbetskraftspolitisk prövning. Enligt gällande lag är av denna orsak bl.a. make och barn till i Finland stadigvarande bosatt person befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

40 §. *Utvisningsgrunder.* Enligt rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som hör till det regelverk som ansluter till EES-avtalet kan den fria rörligheten för medborgare i avtalslutande stat som fungerar som arbetstagare, egenföretagare, eller mottagare av tjänster endast begränsas på grund av skäl som grundar sig på allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Direktivets tillämpningsområde har genom rådets direktiv 72/194/EEG om utvidgande

av tillämpningsområdet för direktiv 64/221/EEG till att även omfatta arbetstagare som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten utvidgats till att omfatta medborgare i medlemsstaterna som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten och genom rådets direktiv 75/35/EEG om utvidgandet av tillämpningsområdet för direktiv 64/221/EEG till att även omfatta medborgare i en medlemsstat som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att ha verkat där som egna företagare till att omfatta medborgare i en medlemsstat som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att ha verkat där som egna företagare.

EG-domstolen har i sina avgöranden 115 och 116/81 (Adoui och Cornuaille) konstaterat att begreppen allmän ordning och säkerhet bör tolkas snävt, eftersom de begränsar den grundläggande principen om fri rörlighet. De skäl som gäller allmän ordning och säkerhet kan inte åberopas i det fall där medlemsstaten inte har vidtagit faktiska och effektiva åtgärder för att hindra sina egna medborgare från att bete sig på motsvarande sätt.

De åtgärder som vidtas skall basera sig enbart på individens eget handlande, och tidigare brottmålsdomar som sådana får inte utgöra någon grund för vidtagande av åtgärder. EG-domstolen har i fallet 30/77 (Regina v. Boucherau) konstaterat att tidigare brottmålsdomar snarare är ett bevis på personens tidigare beteende än på ett hot mot allmän ordning och säkerhet som sådant.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt som avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det föreslås att om tidpunkten för ikraftträdandet skall stadgas genom förordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/91) 19 § 1 mom. samt

fogas till 8 § ett nytt 2 mom. varvid de nuvarande 2 — 4 mom. blir 3 — 5 mom., till 16 § ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom., till 20 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 25 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom. samt till 40 § ett nytt 3 mom. som följer:

8 §

Tillstånd att resa in och att vistas i landet

Medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet behöver inte uppehållstillstånd om hans vistelse i landet varar högst tre månader. En arbetssökande medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får även efter detta vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

16 §

Olika slags uppehållstillstånd

En utlänning som är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år. Detsamma gäller hans make och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Om en ovan nämnd

utlännings vistelse beräknas fortgå en kortare tid än ett år, kan uppehållstillståndet beviljas för den beräknade tiden för vistelsen.

19 §

Beviljande av uppehållstillstånd i Finland

En utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd av inrikesministeriet. En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt hans make och deras barn beviljas dock tidsbegränsat uppehållstillstånd av den lokala polisen.

20 §

Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd i Finland

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som kommer till Finland utan uppehållstillstånd i annat syfte

än som turist samt hans make och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, samt hans make och deras barn som är under 21 år eller

beroende av dem för sin försörjning behöver inte arbetstillstånd.

40 §

Utvisningsgrunder

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får utvisas endast av skäl som sammanhänger med allmän ordning och säkerhet samt folkhälsan.

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 6 november 1992

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*