

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta.

Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyllä erosopimuksella, joka on tullut voimaan 1.2.2020. Sopimus on unionisopimus ja sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Erosopimuksessa on kuitenkin määräyksiä, joissa jäsenvaltioille ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle jätetään erosopimuksen mukaisten oleskeluoikeuksien hakemisen osalta harkintavaltaa menettelyihin ja aikatauluihin. Näiden täytäntöönpanosta ja soveltamisesta on säädettävä lailla.

Esityksessä ehdotetaan, että erosopimuksessa määrättyä hakumenettelyä sovelletaan Suomessa, kun Suomessa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä Euroopan unionin oikeuteen perustuva oleskeluoikeus vaihdetaan hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Yleistä	3
2.2 Tilastotietoja.....	4
2.3 Oleskeluoikeuden rekisteröinneistä ja oleskeluluvista.....	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
4.3 Taloudelliset vaikutukset	8
4.4 Muut vaikutukset.....	8
4.5 Erosopimuksen vaikutuksista.....	9
4.5.1 Erosopimuksen henkilöllisestä soveltamisalasta.....	9
4.5.2 Oleskelu- ja liikkumisoikeuksista	9
4.5.3 Oleskeluaseman muutoksista	10
4.5.4 Vaikutuksista muihin oikeuksiin	11
4.5.5 Hakeminen ja päätöksenteko.....	12
4.5.6 Oleskelulupakortti	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
8 Lakia alemman asteinen sääntely	19
9 Voimaantulo	20
10 Toimeenpano ja seuranta	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	23
Laki Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (*Yhdistynyt kuningaskunta*) on eronnut Euroopan unionista (EU) ja Euroopan atomienergiayhteisöstä. Ero on tapahtunut Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välillä tehdyllä sopimuksella Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (EUVL 12.11.2019, 2019/C 384 I/01) (*erosopimus*), jonka EU on ratifioinut 30.1.2020 neuvoston päätöksellä (EU) 2020/135. Sopimus on unionisopimus eli EU:n yksinomaisessa toimivallassa oleva sopimus ja sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sopimus sisältää määräyksiä, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen, miten määräyksiä sovelletaan, jotta erosopimuksen mukaisia oikeuksia voi hakea ja milloin niitä voi hakea.

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä sisäministeriössä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston sekä muiden ministeriöiden ja virastojen kanssa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM011:00/2020>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Suomessa asuu noin 5 000 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaista ja heidän perheenjäsentään. Heidän oleskeluoikeutensa maassa on perustunut siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta oli EU:n jäsenvaltio 31.1.2020 saakka ja oli sitoutunut unionin perussopimukseen ja säädöksiin, joilla unionin kansalaisille taataan perusoikeudet, mukaan lukien henkilöiden vapaa liikkuvuus ja oikeus asettautua asumaan toiseen jäsenvaltioon.

Ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa säädetään unionikansalaisen ja hänen perheenjäsenensä velvollisuudesta rekisteröidä oleskelunsa, jos tarkoitus on oleskella maassa yli kolme kuukautta. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä on tullut rekisteröidä oleskelunsa tämän mukaisesti. Oleskeluoikeuden rekisteröinnistä johtuvat muutkin oikeudet, esimerkiksi kotikuntaoikeus ja oikeus rekisteröityä työnhakijaksi, sekä sosiaaliturvalainsäädännön edellyttämän laillisen oleskelun vaatimus.

Eron jälkeen Yhdistyneestä kuningaskunnasta tuli niin sanottu kolmas maa ja sen kansalaisista kolmannen maan kansalaisia. Erosopimus tuli voimaan 1.2.2020. Sen jälkeen alkoi 31.12.2020 saakka kestävä siirtymäkausi, jonka aikana unionin vapaan liikkuvuuden säännöksiä sovelletaan samalla tavoin kuin ennen eroa. Käytännössä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maassa oleskeluun sovelletaan siirtymäkauden aikana edelleen ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä, eikä vaikutuksia oleskeluoikeuteen ja sen mukanaan tuomiin muihin oikeuksiin siirtymäkauden aikana ole. Oleskelu maassa on laillista unionioikeuden perusteella siirtymäkauden aikana.

Erosopimuksen tarkoituksena on turvata niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä asemaa, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta ja asettuneet sen perusteella toiseen jäsenvaltioon. Erosopimuksen tarkoitusta tässä suhteessa korostaa se, että kun erosopimuksen mukainen pysyvä oleskeluoikeus on myönnetty, on oikeudet myönnetty eliniäksi. Erosopimus siten korostaa niin sanotun normaalin elämän edelleen jatkamista siellä, minne on asettauduttu. Siksi onkin tärkeää kuulua erosopimuksen soveltamisen piiriin.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuulumisen kannalta on keskeistä, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka oleskelivat Suomessa unionin oikeuden nojalla ennen siirtymäkauden päättymistä, jatkavat oleskelua Suomessa myös siirtymäkauden päätyttyä. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä on tullut rekisteröidä oleskelunsa edellä mainitulla tavalla, ja heillä tulee olla myös aikomus jatkaa oleskeluaan Suomessa siirtymäkauden jälkeen.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös ne, joilla on erosopimuksen mukaan oikeus tulla Suomeen siirtymäkauden päättymisen jälkeen. Tällainen oikeus on muun muassa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perheenjäsenillä, kun perheside on olemassa ennen siirtymäkauden päättymistä, vaikka perheenjäsenet oleskelevat tuolloin muualla kuin Suomessa ja tulevat Suomeen vasta siirtymäkauden jälkeen.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat tietyin edellytyksin myös lapset, jotka syntyvät tai adoptoidaan laillisesti siirtymäkauden jälkeen.

Suomeen voi vielä vuoden 2020 aikana ja vuoden viimeisiin päiviin mennessä ennen siirtymäkauden päättymistä ensimmäisen kerran tulla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia käyttäen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (*vapaan liikkuvuuden direktiivi*) mukaisia oikeuksiaan siten, että he pääsevät erosopimuksen soveltamisalan piiriin. He voivat siis vielä saapua Suomeen torstaina 31.12.2020 ja päästä erosopimuksen soveltamisen piiriin, vaikka he eivät olisi hakeneet EU-oleskeluoikeutensa rekisteröintiä.

Erosopimuksessa määrätään, että niin sanotut tulevat puoliset, kun avioliitto tai rekisteröity parisuhde solmitaan tai rekisteröidään siirtymäkauden jälkeen, eivät kuulu erosopimuksen soveltamisalaan. Heidän maahantuloonsa ja maassa oleskeluunsa sovelletaan kolmansien maiden kansalaisia koskevia säännöksiä eli heidän on haettava oleskelulupaa.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen maahantuloon ja maassa oleskeluun siirtymäkauden jälkeen, jos hakija ei kuulu erosopimuksen soveltamisalaan, sovelletaan samoja säännöksiä kuin muidenkin kolmansien maiden kansalaisten kohdalla eli tällöin kyseeseen tulee oleskeluluvan hakeminen.

2.2 Tilastotietoja

Tilastokeskuksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset (tilastoissa Britannia) ovat 13. suurin kansalaisuusryhmä 4 619 kansalaisella, kun Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten kokonaismäärä oli vuonna 2018 lähes 258 000. Heistä 0-14 -vuotiaita on noin 4,5 %, työikäisiä (15-64 -vuotiaat) 87,0 % ja eläkeikäisiä (yli 64-vuotiaat) 8,5 %. Sukupuolen mukaan miehiä on 80,1 % ja naisia 19,9 %.

Kaikki vapaan liikkuvuuden perusteella Suomeen tulevat EU-kansalaiset eivät täytä direktiivissä asetettuja edellytyksiä myönteiselle oleskeluoikeuden rekisteröinnille ja siten oikeutta asettua maahan asumaan. Kaikista Maahanmuuttoviraston EU-rekisteröintipäätöksistä, joita vuonna 2019 tehtiin 9 319, kielteisiä oli 8,4 prosenttia (786 kappaletta). Näistä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille tehtiin 1 129 EU-rekisteröintipäätöstä, joista kielteisiä päätöksiä oli 75 eli 6,7 prosenttia.

Kaikkien EU-kansalaisten osalta tarkastellen pysyvän oleskeluoikeustodistuksen hakeminen on vähäistä. Tarkkoja tilastoja ei siten myöskään ole siitä, kuinka monella Suomessa asuvalla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on pysyvä EU-oleskeluoikeus eli ovat oleskelleet Suomessa unionioikeuden perusteella yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta. Tarkkoja tilastoja ei ole myöskään, kuinka monella heistä on hallussaan todistus pysyvistä oleskeluoikeudesta tai kuinka moni on sen jättänyt hakematta. Vähäiseen hakemiseen vaikuttanee yleisesti, että pysyvää oleskeluoikeutta haettaessa oleskeluoikeuden edellytykset tarkistetaan ja se voidaan jättää myöntämättä, jos edellytykset eivät enää täyty tai ole täyttyneet edeltävän viiden vuoden aikana. Myös se seikka vaikuttanee, että unionioikeudessa ei ole velvoitetta hakea todistusta pysyvistä oleskeluoikeudesta ja maassa oleskelu on silti laillista.

Maahanmuuttoviraston tilastoista ilmenee pysyvää oleskeluoikeutta koskevien päätösten jakautuminen myönteisiin ja kielteisiin päätöksiin. Vuonna 2018 kaikista päätöksistä 205 oli myönteisiä ja 10 kielteisiä, ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten 27 päätöstä olivat kaikki myönteisiä. Vuonna 2019 myönteisiä oli 463 ja kielteisiä 42, joista valtaosa koski Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille tehtyjä päätöksiä eli 328 oli myönteisiä ja 17 kielteisiä päätöksiä. Vuoden 2020 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana se on myönnetty 13 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiselle.

EU-rekisteröintihakemuksia on tehty vuonna 2018 yhteensä 10 291 ja vuonna 2019 yhteensä 10 051 kappaletta. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten EU-rekisteröintihakemusten määrä on lisääntynyt viime vuosien aikana, sillä vuonna 2017 hakemuksia oli 447, vuonna 2018 hakemuksia oli 660 ja vuonna 2019 oli 1 158. Vuoden 2020 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana hakemuksia oli tehty 178 kappaletta.

2.3 Oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja oleskeluluvista

Ulkomaalaislain 10 luvussa säädetään Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta. Lain 159 §:n 1 momentin mukaan, jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Lain 161 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen, myönnetään hakemuksesta unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti, ja oleskelukortti myönnetään, jos perheenjäsenellä on tarkoitus oleskella Suomessa yli kolme kuukautta. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä on pitänyt näin toimia aikana, kun Yhdistynyt kuningaskunta oli EU-jäsenvaltio, ja pitää toimia myös siirtymäkauden aikana. Kun oleskeluoikeus on rekisteröity, oleskelun peruste (itsenäinen oleskelu, opiskelu, työnteko, perheside) on voinut vaihtua toiseen, eikä vaihdon hetkellä ole ollut velvoitetta hakea uutta rekisteröintiä.

Vapaan liikkuvuuden direktiivi 2004/38/EY on annettu 29.4.2004 ja sen johdosta säädetty ulkomaalaislain 10 luku Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta on tullut voimaan 30.4.2007. Osalla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla, jotka ovat muuttaneet Suomeen ennen vapaan liikkuvuuden säännösten voimaantuloa, oleskeluoikeuden osoituksena saattaa edelleen olla tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain mukainen oleskelulupa, jota ei ole vaihdettu unionikansalaisen rekisteröintitodistukseen.

Ulkomaalaislain 161 g §:ssä säädetään oikeudesta pysyvään oleskeluun. Pykälän 1 momentissa säädetään, että unionin kansalaisella, joka on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun. Pykälän 2 momentin mukaan sama koskee unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka itse ei ole unionin kansalainen ja joka on oleskellut Suomessa

unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta. Lain 161 h ja 162 §:ssä säädetään, että hakemuksesta annetaan pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus tai perheenjäsenen oleskelukortti. Laissa tai vapaan liikkuvuuden direktiivissä ei ole säädetty velvoitteesta hakea pysyvää oleskeluoikeutta osoittavaa todistusta tai oleskelukorttia. Oikeus pysyvään oleskeluun on, vaikka sitä ei hakisi.

Unionioikeuden piiriin kuuluvat henkilöt ovat voineet vapaan liikkuvuuden avulla siirtyä helposti Schengen-alueen sisällä jäsenvaltiosta toiseen. Kaikki eivät ole välttämättä noudattaneet lain velvoitetta rekisteröidä oleskeluaan silloin kun oleskelun on tarkoitus kestää yli kolme kuukautta. On vaikea arvioida, kuinka moni Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen oleskelee maassa laiminlyöden velvoitteen rekisteröidä oleskelu.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lailla säätää erosopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien määräysten täytäntöönpanosta, jotta Suomessa oleskelevien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä on mahdollista hakea erosopimuksessa määrättyjä oleskeluoikeuksia voidakseen jatkaa oleskelua Suomessa. Tavoitteena on myös, että esityksellä varmistetaan erosopimuksen edellyttämät sujuvat, avoimet ja yksinkertaiset hallintomenettelyt oleskeluoikeuksia haattaessa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Esityksellä säädettäisiin erosopimuksen mukaisesta oleskeluoikeuksien hakemisen menettelystä ja määräajasta. Menettelyssä Euroopan unionin oikeuteen perustuva oleskeluoikeus vaihdetaan hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen.

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdassa määrättyä menettelyä sovelletaan Suomessa, kun Suomessa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten Euroopan unionin oikeuteen perustuva oleskeluoikeus vaihdetaan hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen. Erosopimuksen määräystä sovelletaan riippumatta siitä, milloin erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta haetaan. Tämä tarkoittaa siis sitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten tulee tehdä hakemus saadakseen erosopimuksen II osan mukaiset oikeudet seuraavassa kappaleessa mainittua poikkeusta lukuun ottamatta.

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan niiden, joilla on siirtymäkauden loppuun mennessä pysyvä oleskeluoikeus ja todistus siitä, ei täydy tehdä hakemusta.

Unionioikeuden mukaan EU-kansalaisella ei ole velvollisuutta hakea pysyvän oleskeluoikeuden osoittavaa todistusta laillisen ja yhtäjaksoisen viiden vuoden oleskelun jälkeen. Sen vuoksi ehdotetaan, kun tiedetään Suomessa oleskelevan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka ovat oikeutetusti jättäneet hakematta mainitun todistuksen, että 18 artiklan 1 kohdan h alakohtaa pääosin sovellettaisiin myös heihin säätämällä asiasta oma säännös.

Esityksessä ehdotetaan, että erosopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti mahdollistetaan erosopimuksen mukaisten oikeuksien hakeminen siirtymäkauden aikana 1.10.2020 alkaen. Samalla ehdotetaan erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, että hakemuksen jättämistä koskeva määräaika päättyy sellaisten henkilöiden osalta, jotka oleskelevat Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä, yhdeksän kuukautta siirtymäkauden päättymisen jälkeen eli

näillä näkymin 30.9.2021, jos siirtymäkautta ei jatketa. Näin ollen oleskeluoikeuksien hakemisen kokonaisaika olisi yksi vuosi ajanjaksolla 1.10.2020 - 30.9.2021. Samaa määräaika hake- muksen tekemiselle sovellettaisiin erosopimuksen 26 artiklassa säädettyjen rajatyöntekijöiden osalta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella, että viiden vuoden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä eli 1.1.2026 alkaen, jos siirtymäkautta ei jatketa, maahantulon tai maasta poistumisen yhteydessä ei hyväksytä kansallisia henkilöllisyystodistuksia, jotka eivät sisällä biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaista sirua.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että erosopimuksen soveltamisalaan kuuluva henkilö rinnastetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä säädettäisiin Suomessa asuville Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen velvoite hakea erosopimuksen mukaista oleskeluasemaa. Esityksellä asetetaan Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä oleskeleville määräaika, jolloin hakeminen on tehtävä. Tarkoitus on, että kaikki Euroopan unionin oikeuteen perustuvat rekisteröinnit vaihdetaan erosopimuksen mukaiseen oleskeluasemaan ja annetaan sen osoitukseksi uusi oleskelulupakortin muodossa oleva asiakirja.

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohdassa määrätään poikkeuksesta edellisessä kappaleessa mainittuun velvoitteeseen. Sen mukaan niillä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, joilla on ennen siirtymäkauden päättymistä pysyvän oleskeluoikeuden osoittava, voimassa oleva oleskeluasiakirja, ei ole velvollisuutta hakea kyseisen asiakirjan vaihtamista uuteen oleskeluasiakirjaan. He osoittavat oikeutensa erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen siirtymäkauden jälkeen sillä fyysisellä asiakirjalla, joka heille on myönnetty ja on heidän hallussaan sekä osoittaa pysyvän oleskeluoikeuden. He käyttävät samaa asiakirjaa liikkua Schengen-alueen ulkorajan yli osoittaakseen sen, että heillä on erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus todistuksen myöntäneessä maassa. Erosopimuksen mukaan näillä henkilöillä on kuitenkin oikeus vaihtaa tuo todistus uuteen oleskeluasiakirjaan. Tällöin uusi oleskeluasiakirja annetaan maksutta sen jälkeen, kun hakijan henkilöllisyys on tarkistettu, hänen mahdollinen rikostaustansa on selvitetty, hänelle on tehty turvatarkastus ja hänen nykyinen oleskelupaikkansa vahvistettu.

Laisa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi niistä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisista ja heidän perheenjäsenistään, joilla ei ole hallussaan pysyvän oleskeluoikeuden osoittavaa todistusta, mutta ovat ennen siirtymäkauden päättymistä oleskelleet maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta. Heille tulisi velvoite vaihtaa vanha oleskeluoikeusasiakirjansa hakemuksella uuteen erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen. Päätöksenteossa noudatettaisiin kevyempää harkintaa, mutta otettaisiin huomioon yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansanterveys.

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan hakumenettely siten tarkoittaa, että muilla kuin erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohdan tarkoittamilla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on velvoite hakea uutta erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta hakemiselle asetettavassa määräajassa. Velvoite koskee ensinnäkin niitä, joilla ei ole kertynyt viiden vuoden pituista oleskelua ennen siirtymäkauden päättymistä. Toiseksi, myös ne

joilla oleskelua on kertynyt yli viisi vuotta, mutta joilla ei ole todistusta pysyvästä oleskeluoikeudesta, ovat velvollisia hakemaan uuden oleskeluoikeuden. Hakeminen tapahtuisi Maahanmuuttovirastolle tehtävällä hakemuksella ja edellyttäisi käyntiä viraston asiakaspalvelupisteessä muun muassa biometristen tunnistetietojen ottamiseksi ja niiden liittämiseksi myönnettävään oleskelulupakorttiin. Erosopimuksessa määrätään, mitä selvityksiä hakemukseen tulee liittää.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Lain voimaantulo edellyttäisi arviolta 5 000 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen oleskeluoikeutta koskevan hakemuksen tai pysyvää oleskeluoikeutta koskevan todistuspyynnön käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Sekä oleskeluoikeutta koskeva hakemus että pysyvää oleskeluoikeutta koskevan todistuksen pyytämisen edellyttävät asiointikäyntiä Maahanmuuttovirastossa oleskelulupakorttiin tarvittavien biometristen tunnistetietojen ottamista varten. Asiointiin ja asiakasviestinnän osalta on huomioitava, että erosopimuksen mukaan hakemusten käsittelyssä tulee noudattaa sujuvia, avoimia ja yksinkertaisia hallintomenettelyjä. Hakijoita on autettava osoittamaan, että he täyttävät ehdot sekä välttämään virheitä ja puutteita hakemuksissaan.

Oleskeluoikeutta koskevien hakemusten ja todistuspyyntöjen käsittelyn arvioidaan onnistuvan pääsääntöisesti asiointin yhteydessä palvelupisteellä. Tilannetta voidaan verrata EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröimiseen Maahanmuuttovirastossa. Vuonna 2019 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten jättämistä EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröimishakemuksista tai EU-kansalaisen pysyvää oleskeluoikeutta koskevista todistuspyynnöistä 82 % voitiin ratkaista asiointin yhteydessä palvelupisteellä ja 18 % edellytti tarkempaa selvittelyä.

Erosopimuksen mukaisten pysyvää oleskeluoikeutta koskevien todistuspyyntöjen käsittely on nopeampaa kuin oleskeluoikeutta koskevien hakemusten käsittely, koska oleskeluoikeuden edellytyksiä ei enää erikseen selvitetä tässä vaiheessa. Tilastojen pohjalta on vaikea arvioida tarkkaan, kuinka suuri osa Yhdistyneiden kuningaskuntien kansalaisista tulee jättämään hakemuksen ja kuinka suuri osa jättää todistuspyynnön. Noin 5 000 hakemuksen ja todistuspyynnön käsittelemisen arvioitu työvoimakustannus Maahanmuuttovirastossa on 520 000 euroa (8 htv ajalle 1.10.2020-30.9.2021). Lisäksi kustannuksia syntyy tarpeellisista muutoksista ulkomalaisiasiain käsittelyjärjestelmä UMAan, uusista hakemuslomakkeista sekä oleskeluoikeutta osoittavista korteista. Näiden kustannukset ovat yhteensä noin 60 000 – 90 000 euroa, riippuen siitä toteutetaanko tätä varten mahdollisuus jättää hakemus sähköisen asiointijärjestelmän kautta.

Erosopimuksen mukaan hakeminen voi olla joko maksutonta tai siitä voidaan periä maksu, joka ei ole suurempi kuin Suomen kansalaisilta vastaavista asiakirjoista perittävä maksu. Suomessa tullaan hakeminen säätämään maksuasetuksella maksulliseksi ja maksu vastaamaan suuruudeltaan suoritteen tuottamisen omakustannusarvoa. Kaikki edellä mainitut menot sisällytetään maksuihin. Hakemuksista perittävät maksutulot nettoutetaan momentille 26.40.01. Asia ei edellytä lisärahoitusta valtion kuluvan vuoden talousarvioon. Vapaan liikkuvuuden direktiiviin perustuvien pysyvää oleskeluoikeutta koskevan todistuksen ja perheenjäsenen pysyvän oleskelukortin sekä ulkomaalain pysyvää oleskelulupaa koskevan oleskelulupakortin vaihtaminen tapahtuu hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen maksutta, mutta nämä menot voidaan hoitaa momentin 26.40.01 vuoden 2020 määrärahan puitteissa ja vuonna 2021 vuosien 2021-2024 JTS:ssä ko. momentille suunnitellun rahoituksen puitteissa.

4.4 Muut vaikutukset

Esityksellä turvattaisiin Suomessa asuvien noin 5 000 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja heidän perheenjäsentensä oleskelun jatkuminen erosopimuksessa määritellyn siirtymäkauden

jälkeen. Erosopimuksessa määrätään oleskeluoikeuden jatkumisen edellytyksistä ja muista oikeuksista, mutta tällä esityksellä vahvistetaan menettelyt ja aikataulut, joilla he voivat hakea heille erosopimuksen mukaan kuuluvan oleskeluoikeutensa ja sitä kautta varmistaa muitten oikeuksiensa jatkuvuuden.

Esityksellä mahdollistetaan Suomessa työskentelevien ja yritystoimintaa harjoittavien sekä opiskeluvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten toiminnan jatkuminen keskeytyksettä. Tämä on tärkeää myös koko elinkeinoelämälle, jossa osaava työvoima saa jatkaa työntekoaan.

Esityksellä ei ole vaikutusta eri sukupuolten kannalta. Huomioitavaa on, että maassa oleskelevista Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisista 80 % on miehiä ja 20 % naisia. Esityksellä ei ole myöskään lapsivaikutuksia. Perheenjäsenten hakemukset on käsiteltävä yhdessä, kun hakemukset on tehty yhtä aikaa. Lisäksi siirtymäkauden jälkeen syntyneiden ja adoptoitavien lasten asema on turvattu erosopimuksen määräyksiin.

4.5 Erosopimuksen vaikutuksista

4.5.1 Erosopimuksen henkilöllisestä soveltamisalasta

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat ne perhekokonaisuudet, jotka on tosiasiallisesti muodostettu ja vakiintuneita ennen siirtymäkauden päättymistä. Tällä rajataan soveltamisalan ulkopuolelle siirtymäkauden päättymisen jälkeen solmittavat avioliitot ja rekisteröitävät parisuhteet. Tällaiseen niin sanottuun uuteen puolisoon sovelletaan kolmannen maan kansalaisia koskevia säännöksiä, ellei puoliso ole toisen EU:n jäsenvaltion, ETA-maan (Islanti, Liechtenstein ja Norja) tai Sveitsin kansalainen.

Jos perhe on muodostettu ja olemassa ennen siirtymäkauden päättymistä, perheenjäsenten ei edellytetä tulevan Suomeen ennen siirtymäkauden päättymistä, vaan he voivat tulla sen jälkeenkin. Erosopimuksessa ei ole määrätty, milloin maahan olisi viimeistään tultava. Siten esimerkiksi on mahdollista, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perhe tulisi maahan vuonna 2025 ja hakisi tuolloin ensimmäisen kerran erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta. Hakeminen tuolloinkin tapahtuisi Maahanmuuttovirastolle tehtävällä hakemuksella.

Erosopimuksessa määrätään, että siirtymäkauden jälkeen syntyvät ja adoptoitavat lapset kuuluvat erosopimuksen soveltamisalaan tiettyjen edellytysten täyttyessä.

4.5.2 Oleskelu- ja liikkumisoikeuksista

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla sekä heidän perheenjäsenillään, jotka ovat unionin oikeuden mukaisesti oleskelleet Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan tai erityistilanteissa lyhyemmän ajan vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaisesti, on oikeus erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla sekä heidän perheenjäsenillään, jotka ovat ennen siirtymäjakson päättymistä oleskelleet Suomessa laillisesti ja vapaan liikkuvuuden direktiivissä vahvistettujen edellytysten mukaisesti vähemmän kuin viisi vuotta, on oikeus erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen sen jälkeen, kun heidän oleskelunsa on kestänyt vaadittu ajan.

Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta merkitsee erosopimuksen mukaan, että siirtymäkauden jälkeen vapaan liikkuvuuden säännöksiä ei enää sovelleta. Suomessa myönnetty erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus oikeuttaa oleskeluun Suomessa. Oleskeluoikeuden saaneella

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on kuitenkin oikeus liikkua Schengen-alueella henkilökortilla tai passilla ja oleskeluoikeustodistuksella enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, mutta heillä ei ole enää vapaata Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa oikeutta tai erosopimukseen perustuvaa oikeutta asettautua toiseen EU-jäsenvaltioon.

Erosopimuksen 39 artiklan mukaan oikeudet, jotka henkilöille myönnetään erosopimuksen perusteella, kuuluvat heille koko heidän elinikänsä, elleivät he lakkaa täyttämästä vahvistettuja edellytyksiä. Pysyvän oleskeluoikeuden menettää, jos oleskelua Suomen ulkopuolella on yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta.

Ennen kuin oikeus pysyvään oleskeluoikeuteen on saatu, oleskeluoikeuden menettää, jos tilapäinen oleskelu Suomen ulkopuolella kestää liian kauan. Oleskelun tulee olla lisäksi riittävän yhtäjaksoista, jotta se kerryttäisi oleskeluaikaa pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi. Näin ollen tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa, eivät pitemmät poissaolot asevelvollisuuden suorittamista varten eikä yksi enintään 12 peräkkäisen kuukauden poissaolo tärkeästä syystä, kuten raskauden ja synnytyksen, vakavan sairauden, opiskelun tai ammatillisen koulutuksen tai työtehtäviä varten toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tapahtuvan siirron vuoksi, ovat sallittuja eivätkä vaikuta oleskelun yhtäjaksoisuuteen.

On myös mahdollista, että erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ei myönnetä, se evätään tai peruutetaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oleskelu Suomessa on laillista sinä aikana, jolloin erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voi hakea vielä siirtymäkauden päättymisen jälkeen, jos hänellä on Euroopan unionin oikeuteen perustuva voimassa oleva oleskeluoikeus. Erosopimuksen 18 artiklan 2 kohdassa määrätään asiasta. Kohdassa viitataan erosopimuksen saman artiklan 1 kohdan b ja c alakohtiin, joissa määrätään hakuajan pituudesta ja siitä, että sitä voidaan tietyissä olosuhteissa pidentää yhdellä vuodella.

Euroopan unionin oikeuteen kuuluva ja erosopimuksen takaama vapaa liikkuvuus päättyy Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään siirtymäkauden päättyessä. Siirtymäkauden jälkeen heidän maassa oleskelunsa ei perustu vapaaseen liikkuvuuteen, vaan Euroopan unionin oikeuden perusteella myönnettyyn oleskeluoikeuteen, joka heille on myönnetty aiemmin tai jota he ovat hakeneet ennen siirtymäkauden päättymistä, taikka erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen.

4.5.3 Oleskeluaseman muutoksista

Erosopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten sekä heidän perheenjäsentensä oikeus vedota erosopimuksen määräyksiin ei muutu sen johdosta, että heidän asemansa muuttuu esimerkiksi opiskelijan, työntekijän, itsenäisen ammatinharjoittajan tai ammatissa toimimattoman henkilön aseman välillä. Kun erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus on myönnetty, Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä ei tarvitse hakea uutta oleskeluoikeutta, vaikka he esimerkiksi vaihtaisivat työpaikkaa, ryhtyisivät yrittäjiksi, opiskelijasta työntekijäksi tai työntekijästä eläkeläiseksi. Erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus sisältää oikeuden opiskeluun, työntekoon ja yritystoiminnan harjoittamiseen.

Erosopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöt, joilla siirtymäkauden päättyessä on oleskeluoikeus sillä perusteella, että he ovat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten perheenjäseniä, säilyttävät oikeutensa perheenjäsenen aseman perusteella, vaikka he saisivat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden. Heidän asemansa ei muutu siirtymäkauden jälkeen siten, että saisivat erosopimuksen mukaiset oikeudet Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisena, kun ne on aiemmin saatu perheenjäsenenä.

Erosopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi erikseen perheenjäsenten oikeuksista. Sen mukaan perheenjäsenen oikeudet, jotka perustuvat siihen, että perheenjäsen on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen huollettava ennen siirtymäkauden päättymistä, eivät lakkaa silloinkaan, kun perheenjäsen lakkaa olemasta huollettava.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten työntekijöiden oleskeluoikeus tulee jatkossa perustumaan erosopimukseen. Ulkomaalaislain 86 a ja 86 b §:ssä säädetään työnantajan ja muun toimeksiantajan velvollisuuksista. Heidän on muun muassa varmistauduttava siitä, että ulkomaalaisella työntekijällä on oikeus tehdä työtä. Lain 86 a §:n 2 momentissa säädetään, että työnantajan, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle 72 §:ssä tarkoitetut selvitys ja vakuutus sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvalltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus. Ulkomaalaislain 72 §:ssä säädetään siitä, mitä liitteitä työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen. Koska ulkomaalaislain 86 a §:n 2 momentti liittyy lähtökohtaisesti tilanteisiin, joissa tarvitaan työntekijän oleskelulupa, jota erosopimuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat henkilöt eivät tarvitsisi, ei ulkomaalaislain 86 a §:n 2 momentti ole tarkoitettu sovellettavaksi ehdotettavan lain tarkoittamissa tilanteissa.

4.5.4 Vaikutuksista muihin oikeuksiin

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 4 §:n mukaan oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin edellyttää laillista maassa oleskelua. Siirtymäkauden aikana Suomessa oleskelevien, ja siirtymäkauden yli Suomessa oleskeluaan jatkavien, Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin jatkuu niin kauan kuin heidän Suomessa oleskelunsa on 4 §:n mukaisesti laillista ja he muutoin täyttävät edellytykset sosiaaliturvaetuuksien saamiselle. Käytännössä laillinen oleskelu jatkuisi vähintään yhdeksän kuukautta siirtymäkauden päättymisestä, vaikka erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ei haettaisikaan. Edellytyksenä kuitenkin olisi ennen 1.10.2020 Suomeen saapuneiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten osalta, että he ovat rekisteröineet oleskeluoikeutensa ulkomaalaislain 10 luvun mukaisesti. Suomeen 1.10.2020 jälkeen saapuneiden osalta ei direktiivin 2004/38/EY mukaista rekisteröintiä enää ehdotetun lain mukaan edellytettäisi. Oleskelun laillisuus perustuisi erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen sen tultua myönnettyksi.

Työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityminen tulee olemaan jatkossakin mahdollista ehdotetun lain 6 §:n perusteella.

Lähetetyn työntekijän oikeus tehdä työtä Suomessa perustuu hänen työnantajansa EU:n palvelujen tarjonnan vapauteen, jonka yhteydessä työnantaja saa lähettää työntekijöitä Suomeen. Kun työnantajan oikeus tarjota palveluja Suomeen päättyy, päättyy myös lähetetyn työntekijän työnteko-oikeus, ellei työnteko-oikeudelle ole muuta laillista perustetta. Sosiaaliturvan osalta lähetettyihin työntekijöihin sovellettava sosiaaliturvalainsäädäntö määräytyy erosopimuksen 30 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja 31 artiklan mukaisesti. Määräysten perusteella Yhdistyneestä

kuningaskunnasta Suomeen lähettyihin työntekijöihin sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaaliturvalainsäädäntöä ja heille Yhdistyneestä kuningaskunnasta siirtymäkauden aikana (ennen 31.12.2020) myönnetyt A1-todistukset säilyvät edelleen voimassa.

Opiskelija voi välttää lukukausimaksuvollisuuden vaihtamalla oleskeluasemansa erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen ja esittämällä siitä selvityksen korkeakoululleen.

Tietoa erosopimuksen vaikutuksista tarkemmin eri tilanteissa on saatavilla osoitteesta <https://vnk.fi/tietoa-brexitista>.

4.5.5 Hakeminen ja päätöksenteko

Erosopimuksessa määrätään, että hakulomakkeista on tehtävä lyhyet, yksinkertaiset ja käyttäjäystävälliset erosopimuksesta johtuviin olosuhteisiin. Perheenjäsenten samaan aikaan tekemät hakemukset on käsiteltävä yhdessä. Hakemusten käsittelyssä on noudatettava sujuvia, avoimia ja yksinkertaisia hallintomenettelyjä ja kaikenlaista turhaa hallinnollista taakkaa on vältettävä.

Maahanmuuttoviraston tulee laatia ennen lain voimaantuloa hakemuslomakkeet, joilla erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia haetaan. Viraston tulee myös varmistaa, että hakemukset tulee käsittelemiseksi erosopimuksessa määrätyllä tavalla. Vastaava koskee myös Suomen edustustoa ulkomailla, kun se vastaanottaa hakemuksen toimitettavaksi Maahanmuuttovirastolle.

4.5.6 Oleskelulupakortti

Komissio on 21.2.2020 antanut täytäntöönpanopäätöksen C(2020) 1114 asiakirjoista, jotka jäsenvaltioiden on myönnettävä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen 18 artiklan 1 ja 4 kohdan ja 26 artiklan nojalla (*täytäntöönpanopäätös*). Päätöksen mukaan oleskeluasiakirjoja myönnettäessä noudatetaan samaa muotoa kuin kolmansien maiden kansalaisille myönnettävät oleskelulupakortit ovat eli noudatetaan neuvoston asetusta (EY) 1030/2002, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella EU 2017/1954, kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta, ja oleskelulupakorttiin tehtävistä merkinnöistä, jotka osoittavat, että se on myönnetty erosopimuksen mukaisesti. Komissio varmistaa päätöksellään, että EU-jäsenvaltioiden erosopimuksen mukaisesti myöntämät oleskeluoikeusasiakirjat noudattavat yhtenäistä kaavaa, sisältävät kaikki tarpeelliset tiedot ja täyttävät erittäin korkeat tekniset vaatimukset, jotka koskevat erityisesti jäljentämisen ja väärentämisen estämiseksi tarvittavia turvaominaisuuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Erosopimuksen 18 artiklan 1 ja 4 kohdat sisältävät sopimuksen soveltamisen kannalta vaihtoehtoisia määräyksiä. Artiklan 1 kohtaa soveltamalla Suomessa asuville Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille asetettaisiin velvoite hakea erosopimuksen mukaiset oikeudet, kun 4 kohtaa soveltamalla hakeminen jätettäisiin heidän omaan harkintaansa.

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Erosopimuksen 18 artiklan 1 ja 4 kohdissa viranomaisella eli Maahanmuuttovirastolla on velvoite ottaa hakemus vastaan, käsitellä se ja tehdä siihen päätös. Erosopimuksessa määrätään, että erosopimuksen perusteella annettavalla oleskeluoikeusasiakirjalla osoitetaan erosopimuksesta johtuvat oikeudet. Artiklan 4 kohdan mukaan velvoitetta hakea uutta oleskeluoikeusasiakirjaa ei ole, vaan kyse on oikeudesta. Sen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten

ja heidän perheenjäsentensä ja muiden henkilöiden, jotka oleskelevat Suomessa unionioikeuden perusteella, ei tarvitsisi hakea erosopimuksen mukaista uutta oleskeluasemaa. He saisivat kuitenkin halutessaan hakea vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaisin edellytyksin erosopimuksen mukaisen oleskeluasiakirjan, jossa ilmoitetaan, että asiakirja on myönnetty erosopimuksen mukaisesti. Maahanmuuttovirastolla tulisi joka tapauksessa olla valmius myöntää erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeusasiakirjoja, koska se olisi hakijan oikeus. Näin ollen artiklan 4 kohta asettaa viranomaiselle samat velvollisuudet erosopimuksen mukaisten oleskeluoikeusasiakirjojen prosessille ja niiden myöntämiselle kuin sen 1 kohta.

Artiklan 4 kohtaan liittyy viranomaispuolen osalta seikka, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisista on tullut Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron jälkeen kolmannen maan kansalaisia, joilla tulisi olla samanlaiset muotoedellytykset oleskeluoikeuden esittämiseksi kuin muillakin kolmansien maiden kansalaisilla. Siirtymäkauden jälkeen myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen erottaminen, kuuluuko hän erosopimuksen piiriin vai tulee häntä kohdella maahantulossa kuten muitakin kolmansien maiden kansalaisia, tulee olla helppoa ja vaivatonta. Kyse on myös siitä, miten ja millä asiakirjoilla muille viranomaisille näytetään maassa oleskeluun liittyvät oikeudet ja oleskeluoikeudesta johtuvat oikeudet, kun niitä haetaan.

Käytännössä erosopimuksen 18 artiklan 4 kohdan soveltamisen kohdalla ajan kuluminen merkitsisi, että paperiset EU-rekisteröintitodistukset kuluisivat, katoaisivat tai muutoin niitä ei voisi käyttää, jolloin uuden oleskeluoikeusasiakirjan hakeminen tulisi kyseeseen. Paperisissa todistuksissa ei ole lainkaan turvatekijöitä, eikä rekisteröintitodistusta ole alun perin suunniteltu rinnastettavaksi oleskelulupaan eikä esitettäväksi rajatarkastuksessa oleskeluoikeuden osoittavana asiakirjana. Paperiset todistukset olisi myös helppo väärentää. Muiden Schengen-alueen rajaviranomaisilla ei ole pääsyä kansallisiin rekistereihin oleskeluoikeuden varmistamiseksi, joten paperin varassa olevan luvan antaman oleskeluoikeuden varmistaminen olisi hankalampaa erityisesti ylitettäessä ulkoraja muissa Schengen-valtioissa. Paperisten oleskeluasiakirjojen käyttäminen olisi täysin vastoin sitä linjaa, jota EU:ssa on viime vuosina edellytetty matkustusasiakirjoilta turvatekijöiden suhteen. Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisen hakumenettelyn tavoitteena on osaltaan myös vähentää tällaisten paperisten todistusten määrää, vaikka niistä ei todennäköisesti kokonaan päästä eroon.

Yhtenäinen oleskelulupakortin kaava, josta komissio on 21.2.2020 antanut täytäntöönpanopäätöksen, helpottaa valvontaa sekä Suomessa että muissa Schengen-valtioissa. Oleskelulupakortti on helposti tunnistettavissa ja siinä on turvatekijöitä. Rajatarkastusten lisäksi oleskeluoikeus voidaan tarkistaa ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä ja myös muissa Schengen-maissa niin sanotuissa sisämaassa tapahtuvien tarkastusten yhteydessä. Esimerkiksi asioidessaan Kelassa, virkailijan on helpompi varmistaa hakijan oikeudet oleskelulupakortista kuin epämääräisestä joukosta erilaisia ja erimuotoisia paperisia todistuksia. Olisi käytännön asioiden kannalta hankalaa eri puolilla Suomea ja eri viranomaisissa, jos todistusten kirjo olisi laaja ja vaikeasti tulkittavissa.

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan niillä, joilla on siirtymäkauden loppuun mennessä pysyvä oleskeluoikeus ja sen osoitukseksi siitä todistus, ei ole velvollisuutta vaihtaa sitä erosopimuksen mukaiseen oleskeluasiakirjaan. Heitä tullaan kuitenkin kannustamaan vanhan todistuksen vaihtamiseen maksutta erosopimuksen mukaiseen oleskeluasiakirjaan. Tämä tukee tavoitetta, että mahdollisimman monen oleskeluoikeustodistus olisi oleskelulupakortin muodossa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Komission kokouksessa 3.6.2020 saatujen osittain vahvistamattomien tietojen mukaan 14 EU-jäsenvaltiota aikoo soveltaa erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädettyä hakumenettelyä ja 13 jäsenvaltiota 18 artiklan 4 kohtaa. Koska tieto on osalla jäsenvaltioista vielä ei-julkinen, valtioita ei voi tässä vahvistaa.

Useat EU-jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että erosopimuksen mukaisia oikeuksia voi alkaa hakea jo siirtymäkauden aikana, mutta hieman eri aikoina. Osassa jäsenvaltioissa hakeminen on alkanut jo heti eropäivästä alkaen, osalla alkaa myöhemmin tai sitä ei vielä ole päätetty.

Neljä EU-jäsenvaltiota on alustavasti ilmoittanut, että 18 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätty erosopimuksen mukaisten oikeuksien hakemiseen varattu aika olisi pitempi kuin kuusi kuukautta siirtymäkauden päättymisestä.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta ministeriöiltä, keskeisiltä virastoilta, hallinto-oikeuksilta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lausuntopyyntö lähetettiin 27 taholle. Lausuntoja ja ilmoituksia tuli 18 kappaletta. Yhdeksän lausunnonantajaa ilmoitti, ettei lausuttavaa ole tai ei anna lausuntoa. Muiden lausuntojen perusteella esitykseen on tehty muutoksia ja täydennyksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja ulkoministeriön lausuntojen perusteella lakiehdotuksen nimikettä on täsmennetty. Korkeimman hallinto-oikeuden ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntojen perusteella lakiehdotuksen muutoksenhakusäännös on kirjoitettu täsmällisemmin. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon perusteella lakiehdotuksen 6 §:ään on lisätty 2 momentti hakijan työnteko-oikeudesta ja oikeudesta harjoittaa yritystoimintaa, mikä on hakijoiden oikeuksien kannalta selventävää ja informatiivista. Maahanmuuttoviraston lausunnon perusteella esitystä on täsmennetty. Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnon perusteella lakiehdotuksen 5 §:n perusteluja on täsmennetty tarkentavalla kuvauksella, miten henkilötodistusta voi käyttää liikkumiseen Schengen-alueella ja -rajan ylittäen. Sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen lausuntojen perusteella esitystä on täsmennetty vaikutuksilla sosiaaliturvaan. Yhdessäkään lausunnossa ei vastustettu erosopimuksen hakumenettelyn käyttöönottoa. Kansaneläkelaitos ja rajavartiolaitos katsoivat hakumenettelyn tuovan selkeyttä. Hakumenettelyssä hakijalle myönnetään oleskelulupakortti, joka osoittaa erosopimuksen mukaisen aseman ja siten helpottaa viranomaisasiointia esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa, kun henkilön oleskeluasema on helposti tunnistettavissa, ja sujuvoittaa rajamuodollisuuksia Schengen-rajaa ylittäessä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta

1 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaista hakumenettelyä sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oleskeluoikeuden vaihtamiseen hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen oleskeluoikeuteen. Hakumenettely koskisi myös erosopimuksen 26 artiklassa tarkoitettuja rajatyöntekijöitä. Siinä säädettäisiin myös, että hakijoiden oleskeluun erosopimuksessa määrätyn siirtymäkauden jälkeen sovelletaan erosopimuksen toisen osan määräyksiä. Hakumenettelyä sovelletaan

kaikissa tilanteissa, riippumatta siitä missä ja milloin erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta haetaan. Käytännössä suurin osa hakijoista tulisi hakemaan erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta tässä menettelyssä ja seuraavassa momentissa säädettyssä määräajassa. Hakumenettelyä sovelletaan vuosikausien ajan vielä siirtymäkauden päättymisen jälkeen, sillä erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voi hakea vuosienkin jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisestä kohdasta ja 19 artiklan 1 kohdasta. Erosopimuksen nämä määräykset edellyttävät lailla säätämistä, missä ajassa erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voi hakea. Hakuaika koskee Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniä, jotka oleskelevat Suomessa unionioikeuden perusteella ennen siirtymäkauden päättymistä ja jatkavat oleskelua sen jälkeen.

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohtaan perustuva hakemuksen tekemistä koskeva aika päättyy vähintään kuusi kuukautta siirtymäkauden päättymisen jälkeen, ja 19 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltio voi sallia hakemuksen tekemisen siirtymäkauden kuluessa. Momentissa säädettäisiin, että Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä oleskelevan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä hakuaika alkaisi 1.10.2020, jolloin lain on tarkoitus tulla voimaan. Hakuaika päättyisi, ja jotta se ei päättyisi pahimpana kesäloma-aikana, yhdeksän kuukauden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä. Momenttiin ei olisi tarkoituksenmukaista kirjoittaa hakuajan päättymispäivämäärää näkyviin, koska erosopimuksen 132 artiklassa säädetään siirtymäkauden pidentämisen mahdollisuudesta. Erosopimuksen 132 artiklan 1 kohdan mukaan ”sekakomitea voi ennen 1 päivää heinäkuuta 2020 antaa yhden päätöksen siirtymäkauden pidentämisestä enintään yhdellä tai kahdella vuodella”. Jos siirtymäkautta ei jatketa, hakuaika alkaisi käytännössä torstaina 1.10.2020 ja päättyisi torstaina 30.9.2021 eli kestäisi yhden vuoden ajan.

Pykälän 2 momentin osalta on huomattava, että siinä säädetty hakemuksen tekemisen määräajan päättymisen koskee Suomessa ennen siirtymäkauden päättymistä oleskelevia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa kohdassa on erikseen säädetty hakemuksen tekemisen määräaika sellaisten henkilöiden osalta, joilla on oikeus aloittaa oleskelu Suomessa siirtymäkauden päättymisen jälkeen. Määräaika on tällöin kolme kuukautta heidän saapumisensa jälkeen tai tässä momentissa tarkoitettua määräajan päättymisen jälkeen, sen mukaan kumpi ajankohta on myöhäisempi.

Pykälän 2 momentin osalta on lisäksi huomattava, että erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään tilanteesta, jossa hakija ei noudata 2 momentissa tarkoitettua hakemuksen tekemisen määräaika. Tällöin Maahanmuuttoviraston olisi arvioitava kaikki asiaan liittyvät olosuhteet ja syyt, joiden vuoksi määräaika ei ole noudatettu. Hakijan olisi sallittava jättää hakemus kohtuullisen uuden määräajan kuluessa, jos määräajan noudattamatta jättämiselle on ollut perusteltu syy.

Jäljempänä 9 §:n 2 momentissa säädettäisiin erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden hakeemisesta, kun maahantulo tapahtuu ensimmäisen kerran 1.10.2020 alkaen, mutta ennen siirtymäkauden päättymistä. Kun maahantulo tapahtuu ensimmäisen kerran siirtymäkauden jälkeen, eikä hakija kuulu erosopimuksen soveltamisalaan, sovellettaisiin ulkomaalaislain (301/2004) yleisiä maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä säännöksiä.

Kun erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta koskeva hakemus tehdään, erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan hakijalle on annettava todistus oleskeluasemaa koskevan

hakemuksen vireille jättämisestä välittömästi. Kun todistus on saatu, hakijan oleskelu on laillista siirtymäkauden jälkeen, kunnes erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus on myönnetty. Jos päätös on kielteinen, oleskelu muuttuu laittomaksi, kun päätös on lainvoimainen.

Lisäksi on huomattava erosopimuksen 19 artiklan 4 kohta, jonka mukaan, jos hakemus hylätään ennen siirtymäkauden päättymistä, hakija voi tehdä uuden hakemuksen milloin tahansa ennen ehdotetun 2 momentissa määritellyn hakuajan päättymistä. Lisäksi on huomattava, että saman artiklan 2 kohdan mukaan päätökset, jotka tehdään 18 artiklan 1 kohdan nojalla, eivät tule voimaan ennen kuin siirtymäkausi on päättynyt. Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan r alakohdan mukaan, jos vastaanottava valtio hylkää oleskeluasemaa koskevan hakemuksen, hakijalla on aina oikeus hakea tällaiseen päätökseen muutosta vastaanottavan valtion tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallintomenettelyssä.

2 §. Pykälässä säädettäisiin erosopimuksen mukaisen pysyvän oleskeluoikeuden hakemisesta tilanteesta, jossa hakijalla ei ole todistusta pysyvästä oleskeluoikeudesta. Tällaisessa tilanteesta häneen ei sovelleta erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohdan määräystä. Hakijalla ei ole todistusta, koska hän ei ole hakenut unionikansalaisen pysyvää oleskeluoikeutta tai perheenjäsenen pysyvää oleskelukorttia. Pykälää sovellettaisiin hakijaan, joka on rekisteröinyt Euroopan unionin oikeuteen perustuvan oleskeluoikeutensa tai hakenut perheenjäsenen oleskelukorttia ja on oleskellut maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan ennen siirtymäkauden päättymistä. Vapaan liikkuvuuden direktiivi 2004/38/EY on annettu 29.4.2004 ja ulkomaalaislain 10 luku Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta on tullut voimaan 30.4.2007. Säännös on tarpeen siksi, että unionioikeus ei velvoita EU-kansalaista hakemaan erikseen pysyvän oleskeluoikeuden osoittavaa rekisteröintitodistusta eikä perheenjäsentä pysyvää oleskelukorttia.

Säännöksen tarpeellisuutta oleskeluluvan haltijoiden osalta osoittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2011:64. Päätöksen mukaan, koska henkilö A kuitenkin oli oleskellut Suomessa yhtäjaksoisesti ulkomaalaislain 161 g §:ssä säädetyn viiden vuoden ajan oleskelulupansa päättyessä, hänen ei ollut enää tarpeen rekisteröidä unionin kansalaisen oleskeluoikeuttaan ja hänellä oli suoraan lain nojalla oikeus mainitussa lainkohdassa säädettyyn pysyvään oleskeluun, josta hän voi halutessaan pyytää todistuksen. Korkein hallinto-oikeus perustelee päätöstään lisäksi: ”Kun täällä jo ennen lainmuutosta pitkään asuneiden unionin kansalaisten asemaa ei ole otettu siirtymäsäännöksellä huomioon, tämä ei voi johtaa heidän oikeusasemansa heikentymiseen. A oli noudattanut vuoteen 2007 saakka edellisen ulkomaalaislain määräyksiä, ja kun uudessa laissa ei ole pysyvän oleskeluoikeuden rekisteröinnistä säännöksiä, tällaista rekisteröintiä ei ole häneltä siten voitu vaatia.”

Edellisissä kappaleissa mainittua taustaa vasten Suomessa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä ei ole voinut olettaa eikä edellyttää hakevan todistusta EU-kansalaisen pysyvästä oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja perheenjäsenen pysyvästä oleskelukortista. Heidän ei ole voinut myöskään olettaa tietävän, että erosopimukseen on tullut otetuksi määräys, jossa annetaan erityismerkitys mainitun todistuksen olemassaololle. Koska oleskeluoikeuden osoittavat todistukset ovat vanhoja ja epäyhtenäisiä muodoiltaan ja osa niistä on myönnetty ennen kuin EU-kansalaisten rekisteröintivelvoite tuli 30.4.2007 voimaan ulkomaalaislaissa, on tällaisten todistusten vaihtaminen erosopimuksen mukaiseen todistukseen kuitenkin perusteltua. Säännöksellä helpotetaan myös sellaisten hakijoiden asemaa, jotka ovat asuneet Suomessa erityisen pitkän ajan, minkä vuoksi ei ole perusteltua edellyttää heidän selvittävän oleskeluaan sen enemmän. Päätöksenteossa otettaisiin kuitenkin huomioon ulkomaalaislain 156 § ja 156 a §:n 1 momentti eli erosopimuksen mukaisen pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksenä olisi ainoastaan, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

3 §. Pykälässä säädettäisiin erosopimuksen oleskeluoikeutta koskevan hakemuksen jättämisestä Suomessa ja ulkomailla. Suomessa hakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle ja ulkomailla se jätetään Suomeen edustustolle. Oleskeluoikeuden hakeminen ulkomailla Suomen edustustossa on mahdollista sekä 1 §:n 2 momentissa säädettyä hakuaikana että sen jälkeen. Oleskeluoikeutta haetaan pääosin Suomessa ja suoraan Maahanmuuttovirastolle tehtävällä hakemuksella. On kuitenkin myös tilanteita, joissa hakija oleskelee tilapäisten poissaolojen, jotka eivät ylitä kuutta kuukautta vuodessa, eivätkä pitemmät poissaolot asevelvollisuuden suorittamista varten eikä yksi enintään kahdentoista peräkkäisen kuukauden poissaolo tärkeästä syystä, kuten raskauden ja synnytyksen, vakavan sairauden, opiskelun tai ammatillisen koulutuksen tai työtehtäviä varten toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tapahtuvan siirron vuoksi Suomen ulkopuolella 1 §:n 2 momentissa säädettyä aikana tai sen jälkeen, jolloin hänen tulee voida hakea erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ulkomailla. Hakija on myös voinut saada Suomessa oleskelunsa aikana EU-kansalaisen pysyvän oleskeluoikeuden, jonka erosopimuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan menettää ainoastaan olemalla poissa Suomesta yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta. Hakija voi siten oleskella useinkin vuoden ulkomailla, jolloin erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden hakemisen ulkomailla tulee olla mahdollista. Sen vuoksi hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle.

4 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti. Koska kyse on samanlaisesta oleskelulupakortista, joka annetaan kolmannen maan kansalaiselle ja josta säädetään ulkomaalaislain 33 a §:ssä, on perusteltua viitata tähän ulkomaalaislain säännökseen. Momentissa säädettäisiin toteavasti, että oleskelulupakorttiin tehtävistä merkinnöistä säädetään komission 21.2.2020 antamassa täytäntöönpanopäätöksessä C(2020) 1114 asiakirjoista, jotka jäsenvaltioiden on myönnettävä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen 18 artiklan 1 ja 4 kohdan ja 26 artiklan nojalla. Täytäntöönpanopäätöksessä säädetään oleskelulupakortin yhtenäisestä muodosta ja korttiin tulevista merkinnöistä, kun oleskeluoikeus myönnetään erosopimuksen perusteella, minkä vuoksi viittaus siihen on perusteltua. Ainoastaan pysyvää oleskeluoikeutta koskeva merkintä otetaan selvyiden vuoksi lakiin, koska siitä ei säädetä täytäntöönpanopäätöksessä.

Täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen (EY) N:o 1030/2002 liitteessä olevaan kenttään 10 ”Oleskeluluvan tyyppi” on merkittävä ”SEU-sopimuksen 50 artikla” tai 2 artiklan 2 kohdan mukaan, jos kyseessä on erosopimuksen 26 artiklan tarkoittama rajatyöntekijä, ”SEU-sopimuksen 50 artikla – rajatyöntekijä”. Lisäksi on ilmoitettava asetuksen (EY) N:o 1030/2002 liitteessä olevassa kentässä 12 ”Huomautuksia”, että asiakirja myönnetty erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan nojalla. Lisäksi oleskelulupakorttiin tehdään merkintä ”P”, kun kyse on pysyvistä oleskeluoikeudesta, jotta hakijan asema olisi havaittavissa oleskelulupakortista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellä mainitun komission täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklan 3 kohdan ja 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden osoitukseksi annettava oleskelulupakortti olisi voimassa viisi vuotta. Voimassaoloaika vastaisi oleskelu- ja oleskelulupakorttien, henkilökorttien ja passien voimassaolon enimmäiskestoa ja mainituissa täytäntöönpanopäätöksen säännöksissä säädettyä vähimmäiskestoa. Mainituissa säännöksissä säädetään, että asiakirjan on oltava voimassa vähintään viisi ja enintään kymmenen vuotta. Näin ollen erosopimuksen perusteella myönnettävän oleskelulupakortin viiden vuoden voimassaoloaika on perusteltu vastaavien kansallisten asiakirjojen voimassaoloaikoihin verrattuna ja ottaen huomioon komission täytäntöönpanopäätöksen sen vähimmäisvoimassaololle asettaman keston.

5 §. Pykälässä säädettäisiin erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella, että viiden vuoden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä maahantulon tai maasta poistumisen yhteydessä ei Suomessa hyväksytä kansallisia henkilöllisyystodistuksia, jotka eivät sisällä biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaista sirua. Suomessa rajanylittämiseen oikeuttavina asiakirjoina hyväksytään EU-jäsenvaltion kansalaisilleen myöntämät henkilökortit tai -todistukset. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen olisi saanut henkilötodistuksen toisesta EU-jäsenvaltiosta, jossa hän oleskelee erosopimuksen nojalla, Suomi ei hyväksy sitä rajanylittämiseen ja maahantuloon oikeuttavana asiakirjana. Vain EU-jäsenvaltion kansalaisilleen myöntämät henkilökortit hyväksytään Suomessa rajanylittämiseen ja maahantuloon oikeuttavina asiakirjoina. Yhdistynyt kuningaskunta ei myönnä kansalaisilleen henkilötodistuksia. Erosopimuksen tällä määräyksellä voi siten olla merkitystä Yhdistyneessä kuningaskunnassa erosopimuksen nojalla oleskelevien EU-kansalaisten osalta ja heille myönnettyjen henkilötodistusten käyttämisessä liikkumiseen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja sieltä poistumiseen. Sen sijaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten osalta asia tulee merkitykselliseksi, jos Yhdistynyt kuningaskunta alkaisi myöntää kansalaisilleen omia henkilötodistuksia.

6 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt rinnastettaisiin unionin kansalaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti ja että heidät rekisteröitäisiin työnhakijoiksi. Työnhakijaksi rekisteröinti on työvoimapolitiittinen edellytys työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen saamiseksi. Kolmannen maan kansalaiset rekisteröidään työnhakijoiksi, jos heillä on oikeus ansiotyöhön myönnetyn oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön oleskeluoikeus perustuisi erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan perusteella myönnettyyn oleskeluoikeuteen ja oleskeluoikeuden jatkumiseen. Henkilöä ei siten koskisi työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:n mukainen rajoitus saada työmarkkinatukea, jos henkilö ei ole Suomen kansalainen. Mainitun lainkohdan mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Työmarkkinatukea koskeva rajoitus koskee nimenomaan työttömyysturvalaissa mainittua henkilöryhmää, kuten lyhyessä määräaikaisessa työsuhteessa olevia ja lähetettyjä työntekijöitä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hakijalla on oikeus tehdä työtä sekä harjoittaa yritystoimintaa. Pelkästä oleskeluoikeudesta ei voida automaattisesti päätellä, että kolmannen maan kansalaisella on myös työnteko-oikeus sekä oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Lisäksi työnantajayritysten, työntekijöiden ja elinkeinoharjoittajien kannalta on tärkeää, että mainitut oikeudet kirjataan selkeästi lakiin ja että esimerkiksi työnantaja voi todeta työntekijän työnteko-oikeuden perusteen suoraan laista. Kolmannen maan kansalaisen työnteko-oikeus, joka on rajoittamaton, on myös työttömyysturvan saamisen edellytys yhdessä sen kanssa, että henkilö on ilmoittautunut työ- ja elinkeinotoimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Siten myös työttömyysturvaoikeuden toteamisen kannalta on tärkeää, että työnteko-oikeus kirjataan yksiselitteisesti lakiin.

7 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Maahanmuuttovirasto olisi toimivaltainen viranomaisen erosopimuksen toisen osan oleskeluoikeuksia koskevissa asioissa. Näin ollen Maahanmuuttovirasto käsitelisi ja ratkaisisi hakemuksen erosopimusta ja nyt ehdotettua lakia soveltaen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Suomen edustustolla on toimivalta ottaa hakemus vastaan ulkomailla. Erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta voisi hakea ulkomailla, esimerkiksi

tilanteessa, jossa henkilö oleskelee Suomen ulkopuolella tilapäisesti. Edustusto toimittaisi hakemuksen Maahanmuuttovirastolle sen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentin osalta on huomattava, että erosopimuksessa määrätään, jos perheenjäseniltä edellytetään viisumi mahantuloa varten siirtymäkauden jälkeen, että viisumin myöntämistä helpotetaan ja ne myönnetään maksutta mahdollisimman pian nopeutettua menettelyä noudattaen. Tällöin hakija saapuisi maahan viisumilla ja hakisi erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta Suomessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin päätöksen tiedoksiantoon Suomessa ja ulkomailla sovellettavista säännöksistä. Tiedoksiantoon sovellettaisiin samoja säännöksiä, joita sovelletaan oleskelulupapäätösten tiedoksiantoon.

8 §. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta viittaamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

9 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1.10.2020, jotta tuolloin voitaisiin aloittaa erosopimuksen mukaisten oleskeluoikeuksia koskevien hakemusten vastaanotto ja käsittely.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lakia sovellettaisiin myös niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantuloon, jotka saapuvat Suomeen ensimmäisen kerran lain voimaantulopäivän ja siirtymäkauden päättymisen välisenä aikana. Tällöin ei olisi perusteltua edellyttää enää ulkomaalaislain 10 luvun mukaista oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Olisi perusteltua, että tässä vaiheessa haetaan suoraan erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ja siten vältettäisiin turha kaksinkertainen hakeminen lyhyen ajan sisällä.

Pykälän 2 momentin säännös tarkoittaisi, että vapaata liikkuvuutta käyttäen maahan 1.10.2020 alkaen tuleva Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen ja hänen perheenjäsenensä ei hakisi ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa säädettyä rekisteröintiä ja oleskelukorttia enää, vaan erosopimuksessa säädettyä oleskeluoikeutta, kun heidän tarkoituksenaan on jatkaa oleskelua Suomessa myös siirtymäkauden jälkeen. Kun maahantulo tapahtuu ensimmäisen kerran 1.10.2020 alkaen, oleskeluoikeus ilman velvollisuutta rekisteröidä oleskelu kestää siitä hetkestä vuoden loppuun saakka, koska Euroopan unionin oikeuteen perustuvia vapaan liikkuvuuden säännöksiä sovelletaan siirtymäkauden loppuun eli 31.12.2020 saakka. Jos siirtymäkautta pidennettäisiin erosopimuksen 132 artiklan nojalla, edellä oleva ei pätyisi, ja vapaata liikkuvuutta sovellettaisiin, ellei toisin sovittaisi siirtymäkauden pidentämistä koskevassa päätöksessä, pidennetyn siirtymäkauden loppuun saakka. Tällöin siis edellisessä kappaleessa mainitut hakumenettelyn alkamis- ja päättymisajankohdat määräytyisivät pidennetyn siirtymäkauden päättymishetken mukaan.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1457/2019) olisi säädettävä erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan g alakohdan perusteella hakemuksista perittävistä maksuista. Asetus annetaan vuosittain, mutta sitä olisi muutettava vuoden 2020 aikana siten, että se ottaa huomioon erosopimuksen mukaiset hakemukset, ja muutoksen olisi tultava voimaan samaan aikaan ehdotetun lain kanssa eli 1.10.2020.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.10.2020, koska tällöin alkaisi määräaika, jolloin erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voisi alkaa hakea.

10 Toimeenpano ja seuranta

Erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määrätään erosopimuksen mukaisten oleskeluoikeuksien hakuajan, josta säädettäisiin esitettävän lain 1 §:n 2 momentissa, pidentämisestä automaattisesti yhdellä vuodella tietyssä tilanteessa. Pidentäminen tapahtuisi, jos EU tai Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittaisi toiselle, että tekniset ongelmat estävät joko hakemusten rekisteröinnin tai todistuksen antamisen hakijalle välittömästi hakemuksen jättämisestä vireille. Jos tällaisia ongelmia ilmenee, Suomen on osaltaan julkaistava ilmoitus ja annettava asiasta hyvissä ajoin ja sopivalla julkisella tavalla tieto henkilöille, joita asia koskee.

Komissio koordinoi tiedonkeruuta, miten jäsenvaltiot soveltavat erosopimusta.

Erosopimuksen 164 artikla sisältää määräykset unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan edustajista koostuvasta sekakomiteasta. Komitea vastaa erosopimuksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ja päättää 132 artiklan mukaan siirtymäkauden pidentämisestä. Unioni ja Yhdistynyt kuningaskunta voivat saattaa sekakomitean käsiteltäväksi erosopimuksen täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Sekakomitea myös muun muassa valvoo ja edistää erosopimuksen täytäntöönpanoa ja soveltamista. Se voi myös siirtää tehtäviä erityiskomiteoille. Erosopimuksen 165 artiklan mukaan perustetussa kansalaisten oikeuksia käsittelevässä erityiskomiteassa tarkastellaan oleskeluoikeuksia koskevia asioita.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä 1.2.2020 Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välillä tehdyllä erosopimuksella. Erosopimus on unionisopimus, jota sovelletaan sellaisenaan ja sen soveltamisalaan kuuluva henkilö voi siihen suoraan vedota.

Erosopimuksessa on jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi prosessuaaliset asiat, missä menettelyssä ja aikataulussa erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voi hakea. Erosopimus sisältää substanssisäännökset, jotka voivat saada erosopimuksen mukaiset oleskeluoikeudet ja millä edellytyksillä. Esityksessä esitetäänkin näin ollen lain säätämistä erosopimuksen oleskeluoikeuksia koskevista menettelysäännöksistä, joiden osalta osapuolet, ja Suomi yhtenä EU:n jäsenvaltiona, tekevät valintansa. Valinnat eivät suoraan vaikuta Suomessa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuksiin ja velvollisuuksiin, vaan siihen, mitä toimia heiltä odotetaan ja milloin. Menettelysäännökset ovat siten merkittävät, että niitä noudattaen erosopimuksessa määrätyt oleskeluoikeudet voi saada. Oleskeluoikeudet, etenkin laillisen maassa oleskelun vaatimus, on yleensä pohjana myös muiden oikeuksien saamiselle.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Esitettävällä lailla vahvistetaan menettelyt erosopimuksen mukaisten oleskeluoikeuksien hakemiseksi ja varmistetaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun vaatimus suhteessa muihin ulkomaalaisiin, sikäli kuin vertailu on

mahdollista, kun Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa maa, joka on eronnut EU:sta ja johtanut sen kansalaiset erikoiseen asemaan.

Oleskeluoikeuden jatkamisella turvataan perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on ollut EU-kansalaisuuteen perustuva oikeus työhön ja elinkeinonharjoittamiseen, joka jatkuu siirtymäkauden jälkeen erosopimuksen mukaisena oikeutena, joten heillä on siirtymäkauden jälkeen edelleen oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslaissa turvatun oikeuden vakuudeksi lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen ja informatiivinen säännös oikeudesta työnteokoon ja yritystoiminnan harjoittamiseen.

Erosopimuksen mukaan Suomen on tehtävä valinta niin sanotun hakumenettelyn (18 artiklan 1 kohta) ja toteamismenettelyn (18 artiklan 4 kohta) välillä. Tässä esityksessä ehdotetaan valittavaksi hakumenettely. Tätä menettelyä edellytetään nykyisin EU-kansalaisilta ja kolmansien maiden kansalaisilta. Hakijan on siis tehtävä hakemus ja viranomaisen on tutkittava edellytykset myönteiselle päätökselle.

Maassa jo oleskelevat ja pitkäänkin asuneet Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä joutuvat hakemaan uutta oleskeluoikeusasemaa. Tästä ovat tosin poikkeuksena ne, jotka erosopimuksen mukaan eivät ole velvollisia vaihtamaan Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa oleskeluoikeuttaan. Velvollisuutta ei ole niillä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, jotka ovat käyttäneet Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa liikkumisvapautta ja ovat oleskelleet sillä perusteella laillisesti ja viiden vuoden ajan Suomessa ja pitävät hallussaan todistusta pysyvistä oleskeluoikeudesta.

Erosopimuksen mukaan kaikki muut, siis ne joilla ei ole viiden vuoden oleskelua täynnä ennen siirtymäkauden päättymistä, ja nekin joilla viisi vuotta olisi täynnä, mutta eivät ole hakeneet EU-kansalaisen pysyvää oleskeluoikeutta, joutuvat hakemaan uutta erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta. Tämä tapahtuu hakumenettelyssä, josta erosopimuksen mukaiset edellytykset oleskeluoikeudelle tarkistetaan. Esitettävään lakiin ehdotetaan oma säännös jälkimmäiselle ryhmälle. Säännöksen tarkoitus on ottaa huomioon Suomessa pitkään asuneiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä inhimilliset olosuhteet ja perustellut odotukset maassa asumisen, työnteon, elinkeinon harjoittamisen ja maahan juurtuneiden siteiden jatkuvuuden kannalta.

Hakeminen tapahtuu määräajassa, jonka Suomi erosopimuksen perusteella asettaa. Kyse on ennen kaikkea siitä, että Suomessa asuvat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä ehtivät hakea erosopimuksen mukaista uutta oleskeluoikeutta. Erosopimuksessa on säädetty kuuden kuukauden minimiaika hakemiselle. Hakeminen edellyttää hakemuksen tekemistä ja käyntiä Maahanmuuttoviraston toimipisteessä tunnistautumista ja biometristen tietojen antamista varten. Määräajan on siten oltava riittävän pitkä myös Maahanmuuttoviraston kannalta, jotta se pystyy ottamaan vastaan ongelmitta kaikki hakijat, joita tulee olemaan jonkin verran alle 5 000. Tässä esityksessä esitetään, että erosopimuksen mukaisia oleskeluoikeuksia voisi hakea 1.10.2020 alkaen siten, että hakemisen viimeinen päivä olisi 30.9.2021. Ottaen huomioon Suomessa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä määrä, yhden vuoden ajan kestävä hakuajan arvioidaan olevan riittävän pitkä sekä hakijoiden että Maahanmuuttoviraston kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

HE 96/2020 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen (*erosopimus*) soveltamisalaan kuuluvan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä (*hakija*) oleskeluun erosopimuksessa määrätyn siirtymäkauden jälkeen sovelletaan erosopimuksen toisen osan määräyksiä ja oleskeluoikeuksien hakemiseen erosopimuksen 18 artiklan 1 kohtaa.

Hakijan, joka on oleskellut tai oleskelee Suomessa Euroopan unionin oikeuden perusteella ennen siirtymäkauden päättymistä ja jatkaa oleskelua sen jälkeen, on haettava erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta. Hakemuksen voi tehdä 1 päivästä lokakuuta 2020 alkaen ja se on tehtävä viimeistään, kun yhdeksän kuukautta on kulunut siirtymäkauden päättymisestä.

2 §

Hakijan, joka on oleskellut maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta ennen siirtymäkauden päättymistä ja jolla ei ole pysyvän oleskeluoikeuden osoittavaa voimassa olevaa todistusta, on haettava erosopimuksen mukaista pysyvää oleskeluoikeutta 1 §:n 2 momentissa säädettyssä ajassa. Pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, ettei hakijan katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä siten kuin ulkomaalaislain (301/2004) 156 §:ssä ja 156 a §:n 1 momentissa säädetään.

3 §

Tässä laissa tarkoitettu oleskeluoikeutta koskeva hakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle ja ulkomailla Suomen edustustolle.

4 §

Hakijalle annetaan erosopimuksen mukaisen oleskeluoikeuden osoitukseksi ulkomaalaislain 33 a §:ssä säädetty oleskelulupakortti. Oleskelulupakorttiin tehtävistä merkinnöistä säädetään asiakirjoista, jotka jäsenvaltioiden on myönnettävä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen 18 artiklan 1 ja 4 kohdan ja 26 artiklan nojalla annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä C(2020) 1114. Lisäksi tehdään merkintä ”P”, kun kyse on pysyvästä oleskeluoikeudesta.

Oleskelulupakortti on voimassa viisi vuotta.

HE 96/2020 vp

5 §

Kansallista henkilöllisyystodistusta, joka ei sisällä biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaista sirua, ei hyväksytä Suomessa hakijan maahantuloon tai maasta poistumiseen oikeuttavana asiakirjana viiden vuoden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä.

6 §

Hakija rinnastetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Hakijalla on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa yritystoimintaa.

7 §

Maahanmuuttovirasto on toimivaltainen viranomaisen tässä laissa tarkoitetun oleskeluoikeutta koskevan hakemuksen käsittelyyn ja ratkaisemiseen.

Suomen edustusto on toimivaltainen viranomaisen ottamaan hakemuksen vastaan ulkomailla ja toimittamaan sen Maahanmuuttovirastolle.

Hakemusta koskevan päätöksen tiedoksiantoon Suomessa ja ulkomailla sovelletaan ulkomaalaislain 203, 204, 205 ja 206 §:ää.

8 §

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

9 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan myös hakijaan, joka saapuu maahan ensimmäisen kerran lain voimaantulon jälkeen, mutta ennen siirtymäkauden päättymistä. Tällaiseen hakijaan ei sovelleta, mitä ulkomaalaislain 159 ja 161 a §:ssä säädetään oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja oleskelukortin hakemisesta. Hakijan on haettava erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta ennen siirtymäkauden päättymistä.

Helsingissä 11.6.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo