Asiantuntijalausunto
johtava asiantuntija Berit Kiuru
20.10.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Viite:
U 57/2022 vp, EU/2022/0512

Asia:
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 21.10.2022 klo 12.30; U 57/2022 vp; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu)

Euroopan komissio antoi 27.4.2022 ehdotuksen (KOM (2022) 650 lopullinen) pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin (2003/109/EY) uudistamiseksi. Tarkoituksena on luoda nykyistä vaikuttavampi EU:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, erityisesti helpottamalla aseman saamista ja vahvistamalla pitkään oleskelleiden oikeutta liikkua ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa. Ehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan puutteisiin ja houkuttelemaan EU:hun sen tarvitsemia osaajia. Uudelleenlaadinnan tarkoituksena on myös korjata havaittuja puutteita direktiivin täytäntöönpanossa ja kodifioida Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Direktiiviehdotuksen artiklat 1-14 on käsitelty kertaalleen neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX) ja ensimmäinen lukukerta on tarkoitus saattaa päätökseen Tsekin tasavallan EU-puheenjohtajuuskaudella. Ennakkotietojen mukaan Euroopan parlamentin mietintö valmistuu helmi-maaliskuussa 2023.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää EU:n laillista maahanmuuttoa koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä, samalla kun turvataan nykyisen lainsäädännön tehokas toimeenpano. Laillisen maahanmuuton edistäminen on välttämätön osa tasapainoista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa ja vastaa tarpeeseen saada jäsenvaltioihin osaajia myös unionin ulkopuolelta.

Pitkään oleskelleen aseman saaminen

Direktiivissä säädetään jo nykyisin edellytyksistä, joiden mukaan jäsenvaltiossa laillisesti ja jatkuvasti vähintään viiden vuoden ajan asuneet kolmansien maiden kansalaiset voivat saada pitkään oleskelleen aseman. Komissio ei esitä muutosta vaadittavaan oleskeluaikaan. Pyrkimyksenä on sen sijaan helpottaa pitkään oleskelleen aseman saamista sallimalla oleskeluaikojen kerääminen eri jäsenvaltioissa (pois lukien oleskelu investoijan oleskeluluvalla) ja ottamalla oleskeluaikaa laskettaessa huomioon kaikki laillisen oleskelun kaudet täysimääräisesti, mukaan lukien oleskelukaudet esimerkiksi opiskelijoina, tilapäisen suojelun saajina ja alun perin tilapäisten syiden nojalla.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta, jolla pyritään helpottamaan EU:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamista sallimalla oleskeluaikojen kerääminen eri jäsenvaltioissa ja ottamalla pääsääntöisesti huomioon kaikki oleskelulupaan tai pitkäaikaiseen viisumiin perustuvat oleskelukaudet.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

EU:n sisäisen liikkuvuuden helpottaminen

Direktiivissä säädetään tärkeimmistä säännöistä ja edellytyksistä, jotka koskevat EU:ssa pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä oikeutta harjoittaa EU:n sisäistä liikkuvuutta. Komission ehdotuksella pyritään helpottamaan liikkuvuutta poistamalla joitakin esteitä. Toisella jäsenvaltiolla ei enää olisi oikeutta soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa tutkiessaan EU:ssa pitkään oleskelleiden hakemuksia, jotka koskevat taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja kaikki aikaisemmat pitkään oleskelleita koskevat kiintiöt olisi poistettava. Lisäksi EU:ssa pitkään oleskelleilla olisi oikeus hakea lupaa oleskellessaan edelleen ensimmäisessä jäsenvaltiossa, ja aloittaa työnteko tai opiskelu viimeistään 30 päivän kuluttua hakemuksen jättämisestä. Komissio esittää myös - nopeuttaakseen ensimmäiseen jäsenvaltioon jo kotoutuneiden kotoutumista toiseen jäsenvaltioon - että vaadittu oleskeluaika pitkään oleskelleen aseman saamiseksi toisessa jäsenvaltiossa olisi kolme vuotta nykyisen viiden vuoden sijaan.

Valtioneuvosto katsoo, että pitkään EU:n jäsenvaltiossa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeus muuttaa ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa on omiaan parantamaan työmarkkinoiden tehokkuutta kaikkialla EU:ssa. Direktiivin mukaisen EU-luvan selkeä ero ja lisäarvo suhteessa kansalliseen oleskelulupaan on sen mahdollistama liikkuvuus EU:n alueella. Luvan haltijan mahdollisuus siirtyä jäsenvaltiosta toiseen joustavasti voi osaltaan vastata osaamisvajeongelmiin EU:n sisällä. On tarkoituksenmukaista, että osaava työvoima voi sisämarkkinoilla hakeutua jäsenvaltioiden työmarkkinatarpeiden mukaisesti joustavasti sinne, missä on pulaa osaajista. Kotoutumisen edistämiseksi on myös perusteltua edellyttää lyhyempää oleskeluaikaa, kun yhdessä jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen aseman saanut hakee myöhemmin asemaa toisesta jäsenvaltiosta.

Ammattipätevyyden tunnustaminen

Komissio pyrkii helpottamaan EU:n sisäistä liikkuvuutta myös ehdottamalla, että kun EU:n alueella pitkään oleskelleet hakevat oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa säännellyn ammatin harjoittamiseksi, heidän ammattipätevyytensä olisi tunnustettava samalla tavoin kuin niiden unionin kansalaisten, jotka käyttävät oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta ja muun sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Ehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, tunnustettaisiinko pitkään oleskelleen aseman saaneen ammattipätevyys vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain siinä tapauksessa, että koulutus on hankittu EU/ETA-alueella vai myös siinä tapauksessa, että se on hankittu jossakin kolmannessa maassa. Asia edellyttää lisäselvitystä neuvottelujen kuluessa.

Valtioneuvosto kannattaa pitkään toisessa jäsenvaltiossa oleskelleen ammattipätevyyden tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa ammattipätevyysdirektiivin mukaisesti silloin, kun koulutus ja ammattipätevyys on hankittu toisessa EU- tai ETA-valtiossa. Valtioneuvosto katsoo, että kolmansissa maissa hankittu ammattipätevyys ja koulutus tulee varmistaa asianmukaisella, luotettavalla ja yhdenvertaisella menetelmällä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säänneltyjen ammattien harjoittajiin kohdistuvat vaatimukset turvaavat muun muassa asiakas- ja potilasturvallisuuden jatkossakin.

Pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien vahvistaminen

Ehdotuksella pyritään vahvistamaan pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia ja edistämään kotouttamista. Esityksellä esimerkiksi laajennetaan pitkään oleskelleiden tasavertaista oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaaliapuun.

Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä vahvistaa EU:ssa pitkään oleskelleiden oikeuksia, sovittaa ne yhteen EU-kansalaisten oikeuksien kanssa yhdenvertaisuutta parantaen, ja ajantasaistaa ne suhteessa viime vuosina hyväksyttyyn EU-sääntelyyn. Valtioneuvosto katsoo, että perhe-elämän ja lapsen edun suojaamiseksi myös pitkään oleskelleiden aseman saaneiden perheenjäsenten oikeuksia on vahvistettava, mukaan lukien oikeus hankkia asema itsenäisesti ja automaattinen oikeus pitkään oleskelleen asemaan jäsenvaltion alueella syntyneille tai adoptoiduille lapsille.

Kiertomuuton edistäminen

Komissio ehdottaa, että mahdollisuutta olla poissa unionin alueelta pitkään oleskelleen asemaa menettämättä laajennetaan nykyisestä 12 kuukaudesta 24 kuukauteen. Muutoksella pyritään edistämään kiertomuuttoa, mahdollistaen investoinnit alkuperämaihin ja väliaikainen paluu henkilökohtaisten syiden vuoksi. Pidempiä poissaoloja varten jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön helpotettu menettely aseman uudelleen saamiseksi.

Kiertomuutto hyödyttää aseman saaneiden lisäksi sekä alkuperämaita että asuinmaita ja näin ollen valtioneuvosto kannattaa sitä, että helpotetaan pitkään oleskelleiden paluuta rajoitetuksi ajaksi alkuperämaahan oikeuksia menettämättä. Tilanteissa, joissa poissaolo on pidempi, on perusteltua soveltaa helpotettua menettelyä pitkään oleskelleen aseman uudelleen hankkimiseksi.

EU:n pitkäaikainen oleskelulupa suhteessa kansallisiin lupiin

Lisäksi komissio pyrkii ehdotuksellaan varmistamaan tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan ja kansallisten pysyvien oleskelulupien välillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin oikeus myöntää kansallisia pysyviä oleskelulupia EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan rinnalla. Komission tavoite varmistaa lupatyyppien tasapuoliset toimintaedellytykset on hyväksyttävä.

Oleskelun kestoa koskeva poikkeus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetusehdotuksessa

Komissio on esittänyt syksyllä 2020 antamansa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan AMMR-asetusehdotuksen (COM(2020) 610 final) yhteydessä pitkään oleskelleen aseman myöntämistä kansainvälistä suojelua saavalle kolmen vuoden oleskelun perusteella viiden vuoden sijasta. Asetusehdotuksesta on annettu U-kirjelmä (U 62/2020 vp), mutta valtioneuvosto ei siinä yhteydessä ottanut kantaa ehdotukseen pitkään oleskelleen aseman myöntämisestä. AMMR-asetusehdotuksen käsittely on neuvostossa vielä kesken.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tavoitetta edistää kansainvälistä suojelua saavien kotoutumista suojelua myöntäneessä jäsenvaltiossa. Valtioneuvosto voi hyväksyä tätä tavoitetta tukevan ehdotuksen edellyttää kansainvälistä suojelua saavilta tavallista lyhyempää oleskeluaikaa pitkään oleskelleen aseman myöntämiseksi.