Lisäselvitys
johtava asiantuntija Berit Kiuru
27.10.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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

Asia:
OSA; Hallintovaliokunnan lisäkuuleminen 28.10.2022 klo 11.30; U 57/2022 vp; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu)

Hallintovaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä U-kirjelmästä (U 57/2022 vp), joka koskee komission ehdotusta pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin uudistamista. Sisäministeriö on valmistellut lisäselvityksen yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

1. U-kirjelmän sivulla 8 kuvataan 16-18 artiklan sisältöä. Mainitussa kohdassa todetaan mm., että *"Toisella jäsenvaltiolla ei pitäisi enää olla oikeutta soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa tutkiessaan EU:n pitkään oleskelleiden hakemuksia, jotka koskevat taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja kaikki aikaisemmat pitkään oleskelleita koskevat kiintiöt olisi poistettava."* Mitä kirjaus saatavuusharkinnasta tässä yhteydessä tarkoittaa? Mitkä ovat ehdotuksen käytännön vaikutukset esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö käyttää oikeuttaan EU:n sisäiseen liikkuvuuteen ja tulee Ruotsista Suomeen? Mikä on tässä suhteessa muutos nykytilaan nähden? Onko asialla vaikutusta Suomessa yleisesti sovellettavaan saatavuusharkintaan?

   - Voimassa olevan sääntelyn mukaan, kun EU:n pitkään oleskelleen aseman saanut kolmannen maan kansalainen liikkuu Suomeen, työnteon aloittaminen edellyttää eräitä lyhytkestoisia erikoistilanteita lukuun ottamatta oleskeluluvan myöntämistä. Haettava oleskelulupa työnteon perusteella määrittää, sovelletaanko saatavuusharkintaa. Esimerkiksi, jos kyseessä on erityisasiantuntijan työ, sitä koskevaan hakemukseen ei sovelleta saatavuusharkintaa. Jos hakemus määrittyy työntekijän oleskelulupaa koskevaksi, sovelletaan prosessissa saatavuusharkintaa, ellei ELY-keskusten alueellisissa työvoiman käytön linjauksissa ole määritelty kyseisen alan osalta, että saatavuusharkintaa ei sovelleta.
   - Tällä hetkellä saatavuusharkintaa siis sovelletaan normaaliin tapaan pitkään oleskelleen aseman toisessa jäsenvaltiossa saaneeseen, joka tulee Suomeen työntekijänä. Komissio ehdottaa, että saatavuusharkintaa ei jatkossa sovellettaisi. Esimerkiksi Ruotsissa pitkään oleskelleen aseman saanut voisi jatkossa tulla Suomeen työskentelemään ilman, että työntekijän oleskelulupahakemusta ratkaistaessa sovellettaisiin saatavuusharkintaa.
   - Toistaiseksi liikkuvuus jäsenmaiden välillä pitkään oleskelleen aseman turvin on ollut vähäistä, ja sitä on tarkoitus helpottaa nyt annetulla ehdotuksella. Yksi elementti olisi saatavuusharkinnasta luopuminen tämän ryhmän osalta.
   - Direktiiviehdotukseen liittyen on tehty vaikutusarviointi (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0651&from=EN). Sen mukaan nykytilanteessa noin 2% pitkään oleskelleen aseman haltijoista liikkuisi jäsenmaiden välillä.
   - U-kirjelmässä todetaan kantana seuraavasti: *"Direktiivin mukaisen EU-luvan selkeä ero ja lisäarvo suhteessa kansalliseen oleskelulupaan on sen mahdollistama liikkuvuus EU:n alueella.*

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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."

- Hallitusohjelman mukaan saatavuusharkintaa sovelletaan Suomessa eurooppalaisen valtavirran mukaisesti, ja komission ehdotusta tarkastellaan tästä näkökulmasta ottaen myös huomioon direktiivin tavoitteet ja tarve edistää EU:n sisäistä liikkuvuutta. U-kirjelmässä ei otettu tarkemmin kantaa saatavuusharkintaan, vaan kantaa tarkennetaan tarvittaessa neuvotteluiden edetessä, kun nähdään, millaiseksi kokonaisuus muodostuu. Yksi painopiste lopputuloksen arvioinnissa on jäsenmaiden työmarkkinoiden tarpeisiin vastaaminen. Direktiiviehdotuksen artikloja 16-18 ei ole vielä käsitelty neuvoston työryhmässä (IMEX) eikä tiedossa ole, miten muut jäsenvaltiot suhtautuvat komission ehdotukseen tältä osin.

2. Miten EU:n pitkäaikainen oleskelulupa käytännössä eroaa kansallisesti myönnettävästä pysyvästä oleskeluluvasta Suomessa? Mitkä ovat suurimmat erot pitkään oleskelleen ja unionin kansalaisen oikeusasemassa?

- EU:n pitkään oleskelleen luvan (P-EU-lupa) lisäarvo suhteessa kansalliseen pysyvään oleskelulupaan on sen mahdollistama liikkuvuus EU:n alueella. Suomen kohdalla erot näiden lupatyyppien välillä ovat marginaalisia ja koskevat lähinnä lupamenettelyä (UlkL 60 a – c §:t). Pääsäännön mukaan kolmannen maan kansalaisen on haettava ensimmäistä oleskelulupaa ennen Suomeen saapumista (UlkL 60 § 1 mom.). Toisessa jäsenvaltiossa P-EU-luvan saanut voi valita, hakeeko lupaa toisesta jäsenvaltiosta vaiko Suomesta käsin (UlkL 60 a § 1 mom.). P-EU-luvan saaneella on myös oikeus oleskella pidemmän aikaa ulkomailla ilman, että lupaa peruutetaan (UlkL 58 §). Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle neljän vuoden oleskelun jälkeen (UlkL 56 § 1 mom.), kun taas P-EU-oleskeluluvan myöntäminen edellyttää viiden vuoden oleskelua (UlkL 56 a § 1 mom.).
- Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten on haettava oleskelulupaa halutessaan liikkua/muuttaa jäsenvaltiosta toiseen, kun taas unionin kansalaisilla on oikeus liikkua ja työskennellä vapaasti unionin alueella lupaa hakematta. Suomi edellyttää unionin kansalaisilta oleskeluoikeuden rekisteröintiä. EU-kansalaisten oleskelusta ja maasta poistamisen perusteista on säädetty erikseen ulkomaalaislain 10 luvussa. Kynnys maasta poistamiselle on kolmansien maiden kansalaisia korkeampi. Asialla ei ole kuitenkaan merkitystä direktiiviehdotusta tarkasteltaessa, koska komissio ei ehdota vastaavan sääntelyn soveltamista pitkään oleskelleisiin.

3. Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan hakijoiden on osoitettava, että heillä on riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta he eivät joudu turvautumaan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Maksetaanko kuitenkin joitakin sosiaaliturvaetuuksia direktiivissä tarkoitetuille henkilöille?

- Pitkään oleskelleen aseman saaminen edellyttää 5 artiklan mukaan, että henkilön toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytyksestä on säädetty ulkomaalaislain 39 §:ssä. Maahanmuuttovirasto on lainsoveltamiskäytännössään katsonut, että hakijalla tulisi olla vakaat ja säännölliset varat Suomessa elämistä varten, jotta hän ei joudu turvautumaan toimeentulotukeen. Toimeentulon tulisi olla turvattu pääosin ansiotyöstä/yritystoiminnasta saaduilla tuloilla, mutta turvattu toimeentulo voi osin perustua myös muihin varoihin, puolison ansiotuloihin sekä Kelan etuuksiin (mm. asumistuki, lapsilisät ja muut kustannuksia korvaavat etuudet). Henkilöt voivat siis saada Kelan tukia, mutta suurimman osan toimeentulosta tulisi kuitenkin olla turvattu henkilön palkkatuloilla/yritystuloilla.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

- Suomessa pitkään oleskelleen asema myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan. Tällaiset henkilöt ovat lähtökohtaisesti oikeutettuja Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan vakinaisen asumisen perusteella.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet