Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Asiantuntijalausunto

11.10.2023

EU/1077/2022
EU/1077/2022-SM-30

johtava asiantuntija
Berit Kiuru

Viite: U 57/2022 vp (UJ 27/2023 vp)

OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 13.10.2023 klo 11.30; 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.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX) sekä oikeus- ja sisäasioiden neuvoksissa. Neuvoston yleisnäkemys on tarkoitus saavuttaa Coreperissa siten, että kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa voidaan aloittaa Espanjan puheenjohtajuuskaudella. Parlamentti on osaltaan neuvottelumandaattinsa hyväksynyt.

Suomen kannat on aiemmin muodostettu U-kirjelmässä (U 57/2022 vp). U-jatkokirjelmässä (UJ 27/2023 vp) tarkistetaan valtioneuvoston näkemyksiä asiassa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausten mukaisesti ja tiedotetaan eduskuntaa neuvottelujen keskeisestä sisällöstä.

Soveltamisala

Soveltamisalaa on neuvostokäsittelyn yhteydessä tarkennettu rajaamalla ulkopuolelle oleskelu työnhakua varten, ns. ICT-direktiivin 2014/661 mukaiset yritysten sisällä siirtyvät ja ne, joiden maasta poistamista on lykätty. Valtioneuvosto pitää perusteltuna direktiivin soveltamisalan tarkentamista.

Oleskelun kestoa koskeva edellytys ja kansainvälistä suojelua saavia koskeva poikkeus

Direktiivissä säädetään nykyisin edellytyksistä, joiden mukaan jäsenvaltiossa laillisesti ja jatkuvasti vähintään viiden vuoden ajan asuneet kolmansien maiden kansalaiset voivat saada pitkään oleskelleen aseman. Komission pyrkimyksenä on helpottaa aseman saamista sallimalla oleskeluaikojen

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

kerääminen eri jäsenvaltioissa ja ottamalla vaadittua viiden vuoden oleskeluaikaa laskettaessa huomioon kaikki laillisen oleskelun kaudet täysimääräisesti. Valtaosa jäsenvaltioista vaikuttaa suhtautuvan myönteisesti komission ehdotukseen. Neuvostossa on kuitenkin aiheuttanut paljon keskustelua se, miten voidaan selvittää toisissa jäsenvaltioissa tapahtunut oleskelu. Tässä yhteydessä on ollut esillä VIS-järjestelmä (viisumitietojärjestelmä) sekä komission ylläpitämä, jäsenvaltioiden väliseen tiedonvaihtoon tarkoitettu EU-MOBIL -työkalu, ja niiden hyödynnettävyys. Oleskeluajan laskemista koskeviin teksteihin on tehty neuvostokäsittelyn kuluessa useita muutoksia ja sisältö vielä täsmentynee laskennassa huomioitavan oleskelun suhteen. Puheenjohtajan kompromissiversion mukaan mahdollisuus kerätä oleskeluaikaa muissa jäsenvaltioissa olisi rajoitetumpi kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa. Komissio esittää myös, että vaadittu oleskeluaika pitkään oleskelleen aseman saamiseksi toisessa jäsenvaltiossa olisi kolme vuotta nykyisen viiden vuoden sijaan. Jäsenvaltioiden enemmistö on suhtautunut ehdotukseen myönteisesti, eikä kompromissiesitys tältä osin poikkea komission ehdotuksesta.

Direktiiviehdotuksen yhteydessä on käsitelty myös aseman myöntämistä kansainvälistä suojelua saaville lyhyemmän, kolmen vuoden oleskelun perusteella. Tämä komission aiemmin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen (COM(2020) 610 final) yhteydessä tekemä ehdotus ei näytä saavan riittävästi kannatusta ja viimeisimmän kompromissiversion mukaan viisi vuotta säilytetään tämän henkilökategorian osaltakin pääsääntönä. Direktiiviin tekstiin on myös siirretty alun perin ns. määritelmäasetusehdotuksen (COM(2016) 466 final) yhteydessä neuvotellut tekstit, joiden mukaan kansainvälistä suojelua saavien osalta oleskeluaikaan laskettaisiin mukaan aika turvapaikkahakemuksen jättämisestä oleskeluluvan saamiseen ja joissa säädettäisiin luvattoman edelleen liikkumisen vaikutuksesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n pitkään oleskelleen aseman saamista koskevat edellytykset ovat linjassa hallitusohjelman kirjausten kanssa. Näin ollen neuvotteluissa ei tule tinkiä pääsäännöstä, jonka mukaan EU:n pitkään oleskelleen aseman myöntäminen edellyttää viiden vuoden oleskelua. Tämän tulisi lähtökohtaisesti koskea myös kansainvälistä suojelua saavia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oleskelu muissa jäsenvaltioissa on kyettävä selvittämään luotettavasti, sikäli kuin aseman saamiseksi edellytettävää aikaa laskettaessa sallitaan oleskeluajan kerääminen osin muissa jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä lyhyemmän oleskeluajan edellyttämistä tilanteessa, jossa yhdessä jäsenvaltiossa EU:n pitkään oleskelleen aseman saanut hakee myöhemmin asemaa toisesta jäsenvaltiosta, edellyttäen, että jäsenvaltioiden enemmistö ehdotusta tukee.

Toimeentuloedellytys ja kotouttamisedellytys

Hakijoiden on jo nykyisin pitkään oleskelleen asemaa myönnettäessä osoitettava, että heillä on riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta he eivät joudu turvautumaan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Komission ehdotuksen tarkoituksena on selventää voimassaolevaan direktiiviin sisältyviä edellytyksiä ja kodifioida EUT:in oikeuskäytäntöä. Neuvostossa on herättänyt keskustelua erityisesti kolmannen osapuolen käyttöön antamien varojen huomioon ottaminen, jota koskevan tekstin komissio on ehdottanut lisättäväksi oikeuskäytännön pohjalta. Tekstiä on keskustelujen perusteella muokattu, tarkoituksena tukea säännöksen soveltamista ja eliminoida se, että kolmannen osapuolen varat pitäisi aina hyväksyä.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat pitkään oleskelleen asemaa myöntäessään vaatia kansallisen lainsäädännön mukaisten kotouttamisedellytysten täyttämistä. Komissio ehdottaa, että edellytystä ei saisi soveltaa niissä tilanteissa, joissa asemaa haetaan uudelleen pidemmän poissaolon seurauksena. Neuvostokäsittelyn yhteydessä tekstiä on muokattu siten, että edellytystä ei voisi soveltaa, jos aseman menettämisestä on kulunut alle kolme vuotta.

Valtioneuvoston kannan mukaan direktiivin säännösten tulee jatkossakin mahdollistaa kotouttamisedellytyksen ja toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin säädettävällä tavalla hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. On tärkeää, että kotouttamisedellytyksen soveltamista ei täysin poissuljeta myöskään tilanteissa, joissa asemaa haetaan uudelleen pidemmän EU:n alueelta poissaolon jälkeen.

Aseman peruuttaminen

Komissio ehdottaa, että mahdollisuutta olla poissa unionin alueelta pitkään oleskelleen asemaa menettämättä laajennetaan nykyisestä 12 kuukaudesta 24 kuukauteen. Neuvostossa keskustelua ovat herättäneet poissaolojen tarkistamiseen liittyvät haasteet. On pyritty muotoiluihin, jotka mahdollistavat nykyistä pidemmät, viiden vuoden tarkasteluajanjaksolla enintään 18 kuukauden poissaolot EU:n alueelta, ehkäisevät mahdollisia väärinkäytöksiä ja helpottavat säännöksen soveltamista.

Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että mahdollistetaan pitkään oleskelleiden paluu rajoitetuksi ajaksi alkuperämaahan oikeuksia menettämättä, edellyttäen, että samalla kiinnitetään huomiota aseman väärinkäytön ehkäisemiseen.

Perheenjäsenet

Voimassa oleva direktiivi sisältää säännöksiä perheenjäsenten oikeuksista vain tilanteissa, joissa liikutaan jäsenvaltiosta toiseen – ei oikeuksista ensimmäisessä jäsenvaltiossa. Komissio on ehdottanut direktiiviin uutta sääntelyä, jonka mukaan pitkään oleskelleen aseman saisivat automaattisesti ilman oleskeluaikavaatimusta sellaiset pitkään oleskelleiden lapset, jotka ovat syntyneet tai adoptoitu EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueella. Kyseinen komission ehdotus on neuvostokäsittelyn kuluessa poistettu tekstissä. Neuvostossa on kuitenkin käyty keskustelua yhdenvertaisen kohtelun tarpeesta siltä osin, kun on kyse saman perheen eri maissa olevista jäsenistä. Puheenjohtaja on viimeisimmässä kompromissiversiossa esittänyt, että ainakin kaikilla alaikäisillä lapsilla olisi sama kohtelu syntymäpaikasta riippumatta.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena direktiiviehdotuksen yhdenvertaisuutta koskevia säännöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että yhdenvertaisuutta tukevat säännökset esimerkiksi lapsen edun suojaamisesta ovat kannatettavia ja voi hyväksyä neuvostokäsittelyn yhteydessä ehdotetun kirjauksen lasten samanlaisesta kohtelusta syntymäpaikasta riippumatta. Sen sijaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että EU:n pitkään oleskelleen asema myönnettäisiin automaattisesti aseman haltijan EU:n alueella syntyneille tai adoptoiduille lapsille komission ehdottamalla tavalla.

Työvoiman saatavuusharkinta

Komission ehdotuksella pyritään helpottamaan EU:ssa pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä oikeutta harjoittaa EU:n sisäistä liikkuvuutta. Aseman saaneet voisivat siirtyä jäsenvaltiosta toiseen työskentelemään ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Neuvostokäsittelyn kuluessa tekstiin on palautettu mahdollisuus saatavuusharkintaan. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö pitää tärkeänä sitä, että tilanne työmarkkinoilla voidaan huomioida jatkossakin.

Valtioneuvosto painottaa, että jäsenvaltioiden tulee voida soveltaa saatavuusharkintaa ja huomioida työmarkkinatarpeet tilanteissa, joissa siirrytään jäsenvaltiosta toiseen työskentelemään.

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 ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY4 ja muun sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Neuvottelujen kuluessa saatujen lisätietojen valossa aiemmin u-kirjelmä laadittaessa esiin tuotu huoli koskien kolmansissa maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamista ei ole enää aiheellinen, sillä direktiivillä ei puututtaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan tunnustaa kolmansissa maissa hankittuja ammattipätevyyksiä kansallisen lainsäädännön nojalla. Kyse on yhdenvertaisen kohtelun varmistamisesta ja varsinaiset pätevyyden tunnustamista koskevat säännökset ovat muualla lainsäädännössä, eikä niitä olla tässä yhteydessä muuttamassa. Tekstiä on neuvostokäsittelyn kuluessa tarkennettu ottamalla mallia jo hyväksytystä ns. Blue Card –direktiivistä (2021/1883).

Valtioneuvosto voi hyväksyä direktiiviin ammattipätevyyden tunnustamisen osalta ehdotetun sääntelyn, jonka tarkoituksena on edistää osaavan työvoiman liikkuvuutta EU:n alueella varmistamalla direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisen aseman niiden unionin kansalaisten kanssa, jotka käyttävät oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Valtioneuvosto kannattaa pitkään toisessa jäsenvaltiossa oleskelleen ammattipätevyyden tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa ammattipätevyysdirektiivin mukaisesti silloin, kun koulutus ja ammattipätevyys on hankittu toisessa EU- tai ETA-valtiossa tai ammattipätevyysdirektiivin 3(3) artiklan tarkoittamissa tilanteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säänneltyjen ammattien harjoittajiin kohdistuvat vaatimukset turvaavat asiakas- ja potilasturvallisuuden jatkossakin.

Jakelu HaV