

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu) (U 57/2022 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 27/2023 vp — U 57/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 31/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 27.4.2022 antanut ehdotuksen (COM(2022) 650 final) pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin (2003/109/EY) uudelleen laatimiseksi. Komissio on samaan aikaan antanut myös ehdotuksen yhdistelmälapadirektiivin (2011/98/EU) uudelleen laatimiseksi (COM(2022) 655 final). Direktiiviehdotukset muodostavat ns. osaa-japaketin, jonka avulla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastaamaan tavoitteeseen houkutella EU:n tarvitsemia osajia.

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 kotout-

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp

tamis-, 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. Jatkokirjelmässä tarkistetaan valtioneuvoston näkemyksiä asiassa hallitusohjelman kirjausten mukaisesti ja informoidaan eduskuntaa neuvottelujen keskeisestä sisällöstä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää perusteltuna neuvottelujen yhteydessä tehtyä direktiivin soveltamisalan tarkentamista.

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 tilanteissa, jossa yhdessä jäsenvaltiossa EU:n pitkään oleskelleen aseman saanut hakee myöhemmin asemaa toisesta jäsenvaltiosta, edellyttäen, että jäsenvaltioiden enemmistö ehdotusta tukee.

Direktiivin säännösten tulee jatkossakin mahdollistaa kotouttamisedellytyksen ja toimeentuloe-dellytyksen 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.

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

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

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 kan-

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp

nattaa 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Vuonna 2003 annetussa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevassa direktiivissä (2003/109/EY) säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä EU:n jäsenvaltiossa laillisesti ja jatkuvasti vähintään viiden vuoden ajan asuneet kolmansien maiden kansalaiset voivat saada pitkään oleskelleen aseman. Tämä asema on pysyvä, takaa monilla aloilla tasavertaisen kohtelun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa ja antaa muita kolmansien maiden kansalaisia paremman suojan karkottamiselta. Suurin ero kansallisiin pysyviin oleskelulupiin on se, että pitkään oleskelleen asema mahdollistaa paremmin EU:n sisäisen liikkuvuuden tietyn direktiivissä säädettyin edellytyksin.

Komission ehdotuksessa (COM(2022) 650 final) on kyse mainitun direktiivin uudelleen laatimisesta. Direktiiviehdotus muodostaa yhdessä yhdistelmälapadirektiiviä koskevan ehdotuksen (COM(2022) 655 final) kanssa ns. osaajapaketin, jonka avulla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastaamaan tavoitteeseen houkutella EU:n tarvitsemia osaajia.

Voimassa olevaan direktiiviin pohjautuvan komission ehdotuksen 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. Keskeisimmät muutokset voimassa olevaan direktiiviin nähden liittyvät vaadittavan oleskeluajan laskemiseen, EU:n sisäisen liikkuvuuden helpottamiseen sekä pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien vahvistamiseen.

Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 31/2022 vp. Valiokunta on pitänyt lausunnossaan tärkeänä, että myös lailliseen maahanmuuttoon liittyvää EU-lainsäädäntöä kehitetään. Valiokunta on kuitenkin suhtautunut kriittisesti ehdotuksiin, joiden myötä kolmansien maiden kansalaiset voisivat saada pitkään oleskelleen aseman Suomesta nykyistä helpommin. Jatkokirjelmässä tarkistetaan valtioneuvoston kantaa hallitusohjelman kirjausten mukaisesti ja informoidaan eduskuntaa neuvottelujen keskeisestä sisällöstä.

Vaadittava oleskeluaika

Valiokunta toteaa, että komission ehdotuksessa ei esitetä muutosta pitkään oleskelleen aseman saamiseksi vaadittavaan viiden vuoden oleskeluaikaan. Ehdotuksella pyritään kuitenkin helpottamaan aseman saamista sallimalla oleskeluaikojen kerääminen eri jäsenvaltioissa ja ottamalla oleskeluajan laskennassa kaikki laillisen oleskelun kaudet täysimääräisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp

Saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa on ollut esillä esimerkiksi mahdollisuus hyödyntää viisumitietojärjestelmään (VIS) tallennettuja tietoja ja jäsenvaltioiden väliseen tiedonvaihtoon tarkoitettua EU-MOBIL -työkalua vaadittavan oleskeluajan selvittämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että oleskelu muissa jäsenvaltioissa voidaan selvittää mahdollisimman luotettavasti. Tämän vuoksi on perusteltua, että erilaisia luotettavia keinoja muissa jäsenvaltiossa oleskelun varmistamiseksi selvitetään. Oleskeluaikaa koskevan edellytyksen selvittämisestä ei saa kuitenkaan aiheutua jäsenvaltioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Lisäksi valiokunta pitää selvänä, että eri tietojärjestelmiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä on otettava huomioon EU:n tietosuojasääntelyn vaatimukset. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä sekä jäsenvaltioiden että viranomaisten välisen toimivan tietojenvaihdon keskeistä merkitystä.

Komission ehdotuksen mukaan pitkään oleskelleen aseman saamiseen toisessa jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun henkilölle on jo myönnetty tällainen asema yhdessä jäsenvaltiossa viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun perusteella, edellytetään kolmen vuoden oleskeluaikaa tässä toisessa jäsenvaltiossa. Tarkoituksena on nopeuttaa henkilön kotoutumista toiseen jäsenvaltioon. Saadun selvityksen mukaan suurin osa jäsenvaltioista suhtautuu tähän ehdotukseen myönteisesti. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä lyhyemmän oleskeluajan edellyttämisen tällaisissa tilanteissa edellyttäen, että jäsenvaltioiden enemmistö tätä tukee. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia koskevan direktiiviehdotuksen yhteydessä on käsitelty myös komission turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaan asetusehdotukseen (COM(2020) 610 final) sisältyntä ehdotusta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat voisivat saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman jo kolmen vuoden oleskelun perusteella. Nykyisin aseman saamiseksi edellytetään myös tältä henkilöryhmältä viiden vuoden oleskeluaikaa. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puheenjohtajavaltion viimeisimmissä kompromissiehdotuksissa vaadittava oleskeluaika on myös kansainvälistä suojelua saavien osalta viisi vuotta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kansainvälistä suojelua saavilta tulee lähtökohtaisesti edellyttää direktiivin pääsäännön mukaista viiden vuoden oleskeluaikaa.

Valiokunnan aiemmasta lausunnosta (HaVL 31/2022 vp) ilmenee, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupia on haettu Suomessa melko vähän. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiiviin tehtävät muutokset saattavat lisätä näiden oleskelulupien määrää etenkin, jos kansallisen pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa oleskeluaikaa pidennetään hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti neljästä kuuteen vuoteen. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä on tarkoitus kuluvalle vaalikaudella muutoinkin kiristää.

Työvoiman saatavuusharkinta

Hallintovaliokunta on edellyttänyt, että eduskunta pidetään informoituna siitä, miten saatavuusharkintaa koskeva sääntely ehdotuksen käsittelyn kuluessa kehittyy. Komission ehdotuksen mukaan pitkään oleskelleen aseman saaneet voisivat siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Saadun selvityksen mukaan selvä enemmistö jäsenvaltioista pitää tärkeänä sitä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus huomioida tilanne työmarkkinoilla liikuttaessa jäsenvaltiosta toiseen. Valiokunta pitää myönteisenä, että mahdollisuus saatavuusharkin-

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp

taan on neuvottelujen kuluessa palautettu ehdotukseen. Valiokunta katsoo, että saatavuusharkinta tulee voida soveltaa myös tilanteissa, joissa henkilö siirtyy työskentelemään toiseen jäsenvaltioon.

Pitkään oleskelleen aseman menettäminen

Pitkään oleskelleen aseman saanut voi nykyisen sääntelyn mukaan olla poissa EU-alueelta 12 kuukautta menettämättä asemaansa. Komission ehdotuksen mukaan tätä aikaa pidennettäisiin 24 kuukauteen. Muutosehdotuksella pyritään edistämään ns. kiertomuuttoa mahdollistaen investoinnit alkuperämaihin ja väliaikainen paluu kotimaahan henkilökohtaisten syiden vuoksi. Jäsenvaltioiden tulisi ehdotuksen mukaan myös ottaa käyttöön helpotettu menettely aseman uudelleen saamiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotuksen neuvostokäsittelyssä on pyritty muotoiluun, jotka mahdollistavat nykyistä sääntelyä pidemmät, viiden vuoden tarkastelujaksolla enintään 18 kuukauden poissaolot EU-alueelta. Valiokunta pitää tärkeänä, että samalla kun mainittua poissaolon enimmäisajan pidentämistä harkitaan, säädetään riittävän selkeästi siitä, miten mahdollisia väärinkäytöksiä ehkäistään.

Valiokunta toteaa, että myös kansainvälistä suojelua saaneille voidaan myöntää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema viiden vuoden oleskelun jälkeen. Hallitusohjelmaan sisältyy useita tavoitteita ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Tavoitteena on esimerkiksi säätää suojeluaseman lakkauttamisesta suojelun tarpeen lakattua olemasta tai jos henkilö matkustamalla lomalle lähtömaahansa turvautuu sen suojeluun. Jatkokirjelmässä esitetyn valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että mahdollistetaan pitkään oleskelleiden paluu rajoitetuksi ajaksi alkuperämaahan oikeuksia menettämättä, edellyttäen, että samalla kiinnitetään huomiota aseman väärinkäytön ehkäisemiseen. Tältä osin on vielä syytä arvioida, onko mahdollisuus palata alkuperämaahan pitkään oleskelleen asemaa menettämättä kansainvälistä suojelua saavien osalta yhdenmukainen mainitun hallitusohjelman tavoitteen kanssa.

Perheenjäsenten asema

Voimassa olevassa direktiivissä säädetään perheenjäsenten oikeuksista vain tilanteissa, joissa liikutaan jäsenvaltiosta toiseen. Komissio on ehdottanut direktiiviin uutta sääntelyä, jonka mukaan EU:ssa pitkään oleskelleiden lapset, jotka ovat syntyneet tai jotka on adoptoitu pitkään oleskelleen aseman myöntäneen jäsenvaltion alueella, saisivat automaattisesti pitkään oleskelleen aseman ilman oleskeluaikavaatimusta.

Pitkään oleskelleen aseman saaneiden henkilöiden perheenjäsenille myönnetään Suomessa nykyisin määräaikainen oleskelulupa. Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotus automaattisesta pitkään oleskelleen aseman saamisesta on poistettu neuvottelujen kuluessa ehdotuksesta. Valiokunta korostaa lasten yhdenvertaisen kohtelun merkitystä.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp

Muita huomioita

Valiokunta tähdentää, että direktiiviin sisältyy jatkossakin vaatimus siitä, että hakijan on pitkään oleskelleen asemaa myönnettäessä osoitettava, että hänellä on riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta hän ei joudu turvautumaan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltiot voivat edelleen myös vaatia hakijoita noudattamaan kansallisesti säädettyjä kotoutumisen edellytyksiä.

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, ettei myöskään niihin direktiivin säännöksiin, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä pitkään oleskelleen asemaa sillä perusteella, että hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ehdoteta muutoksia. Valiokunta korostaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien merkitystä maahanmuuttoon liittyvien direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 24.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2023 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan väkirakenne on yksi maapallon vanhimpia ja EU-alueen talouskasvun edellytykset ovat heikentyneet merkittävästi viime vuosina tästä seuraten. Suomen työmarkkinoiden tilanne on vakava ja työvoimapula on useilla toimialoilla muodostunut pysyväksi viime vuosina, johtuen Suomen ikärakenteesta ja talouden hyvästä kehityksestä. Työperäisen maahantulon edellytysten parantaminen ja ulkomailta tulevan työvoiman käytön joustavoittaminen on välttämätöntä Suomen talouskasvun edellytysten parantamiseksi. Ulkomaisen työvoiman tarveharkinta tulisi poistaa.

Pitkää oleskelulupaa myönnettäessä on voitava varmistua henkilön todella oleskelleen toisessa EU-maassa. Järjestelmien on oltava toimivia, jotta tieto välittyy jäsenmaasta toiseen. Pitkään maassa oleskelleen statuksen menettämisen 12 kuukauden aikarajaan ei tule tehdä muutoksia.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.10.2023

Petri Honkonen kesk
Hanna Räsänen kesk