

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi pitkään oleskel-
leiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27. päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (uudelleenlaadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.7.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Koponen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
28.6.2022

EU/2022/0512

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PITKÄÄN OLESKELLEIDEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMASTA (UUELLEEN LAADITTU)**1 Tausta**

Komission 27. huhtikuuta 2022 antama ehdotus (KOM(2022) 650 final) pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin uudelleenlaatimiseksi on osa toimenpidepakettia, joka on jatkoa 23. syyskuuta 2020 hyväksytylle komission tiedonannolle uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta (ks. E 125/2020 vp). Tiedonannossa korostettiin tarvetta puuttua EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastata EU:n tarvitsemien osaajien houkuttelemista koskevaan yleistavoitteeseen. Nyt annettu osaajapaketti ('Skills and talent' package) vastaa tähän tarpeeseen. Sen osana annettiin ehdotus pitkään oleskelleita koskevan direktiivin (2003/109/EY) uudelleenlaatimisesta tavoitteena luoda nykyistä vaikuttavampi EU:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema (jäljempänä "*pitkään oleskelleen asema*"), erityisesti vahvistamalla pitkään oleskelleiden oikeutta muuttaa ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa. Pakettiin sisältyy myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista uudelleenlaatiminen ja tiedonanto, jossa esitetään uusi lähestymistapa kunnianhimoiseen ja kestäväan EU:n lailliseen maahanmuuttopolitiikkaan, joka houkuttelee osaajia työmarkkinoillemme ja luo turvallisia väyliä Eurooppaan.

Suurin osa maahanmuuttajista saapuu Eurooppaan ja oleskelee Euroopassa laillisesti. EU:ssa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kokonaismäärä on 23 miljoonaa, mikä vastaa 5,1 prosenttia EU:n väestöstä. Tästä yli 10 miljoonalla kolmansien maiden kansalaisella on pitkäaikainen tai pysyvä oleskelulupa. Tämä on kohderyhmä, joka pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi 2003/109/EY (jäljempänä "*direktiivi*") on tarkoitettu kattamaan.

Direktiivissä säädetään jo nykyisin edellytyksistä, joiden mukaisesti jäsenvaltiossa laillisesti ja jatkuvasti vähintään viiden vuoden ajan asuneet kolmansien maiden kansalaiset voivat saada pitkään oleskelleen aseman. Tämän aseman tuomat edut ovat lukuisia: se on pysyvä, sillä taataan tasavertainen kohtelu monilla aloilla (mukaan lukien täysi pääsy palkkatyöhön ja itsenäisen ammatin harjoittaminen) ja varmistetaan parempi suoja karkottamiselta. Vaikka nämä edut voidaan myöntää myös kansallisesti säädetyillä pysyvän oleskelun asemilla, EU:n pitkään oleskelleen asema antaa lisäksi mahdollisuuden muuttaa ja oleskella helpommin muissa jäsenvaltioissa kolmen kattavan syyn perusteella: taloudellisen toiminnan harjoittaminen (työ tai itsenäinen ammatinharjoittaminen); opinnot ja ammatillinen koulutus; muut tarkoitukset. Tämä oikeus EU:n sisäiseen liikkuvuuteen ei ole automaattinen, vaan siihen sovelletaan useita ehtoja.

Vuonna 2019 valmistuneen voimassaolevan direktiivin arvioinnin yhteydessä ja sen täytäntönnäpöä koskevissa kertomuksissa havaittiin kuitenkin useita puutteita tavoitteiden saavuttamisessa sekä käytännön kysymyksiä, jotka liittyvät direktiivin soveltamiseen jäsenvaltioissa.

2 Ehdotuksen tavoite

Tavoitteena on luoda tehokkaampi, johdonmukaisempi ja oikeudenmukaisempi järjestelmä pitkään oleskelleen aseman saamiseksi. Järjestelmä olisi keskeinen väline, jolla edistetään laillisesti ja pitkään EU:ssa asuvien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista.

Pyrkimyksenä on helpottaa pitkään oleskelleen aseman saamista, erityisesti sallimalla kolmansien maiden kansalaisten kerätä oleskeluaikoja eri jäsenvaltioissa oleskelun kestoa koskevan vaatimuksen täyttämiseksi; ja selventämällä, että kaikki laillisen oleskelun kaudet olisi otettava täysimääräisesti huomioon, mukaan lukien oleskelukaudet opiskelijoina, tilapäisen suojelun saajina tai oleskelukaudet alun perin tilapäisten syiden perusteella. Laillisen oleskelun kausia lyhytaikaisen viisumin nojalla ei laskettaisi mukaan.

Ehdotuksella pyritään myös vahvistamaan pitkään oleskelleiden henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia. Tähän sisältyy oikeus liikkua ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa, mikä olisi sovitettava yhteen EU:n kansalaisten oikeuden kanssa. Pitkään EU:n jäsenvaltiossa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa ja muuttaa toiseen jäsenvaltioon työskentelemään voi auttaa parantamaan työmarkkinoiden tehokkuutta kaikkialla EU:ssa, puuttumaan osaamisvajeeseen ja kompensoimaan alueellista epätasapainoa. Se voi myös parantaa EU:n yleistä houkuttelevuutta ulkomaisia osaajia kohtaan.

Lisäksi esitetään mekanismeja, jolla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan ja kansallisten pysyvien oleskelulupien välillä menettelyjen, tasaverstaista kohtelua koskevien oikeuksien ja tiedonsaannin osalta, jotta EU:n ulkopuolisista maista tulevat kansalaiset voivat perustellusti valita näiden kahden luvan välillä. Ehdotuksella myös edistetään kiertomuuttoa helpottamalla pitkään oleskelleiden paluuta alkuperämaahansa menettämättä oikeuksiaan, mikä hyödyttää sekä alkuperämaita että asuinmaita.

Sen jälkeen, kun direktiivi tuli voimaan vuonna 2003, komissio on vastaanottanut huomattavan määrän valituksia, joista joitakin on seurannut rikkomismenettely, ja myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on antanut asiassa useita tuomioita. Uudelleenlaadinnan tarkoituksena on myös korjata rikkomusmenettelyissä havaitut pääasialliset puutteet ja kodifioida EUT:in oikeuskäytäntö.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta.

I LUKU – YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 – 3 artiklat

Direktiivin ensimmäisessä luvussa säädetään sen asiasisällöstä, määritelmistä ja soveltamisalasta. Ehdotetuilla muutoksilla ei vaikuta olevan merkitystä Suomen tulkintakäytäntöön.

II LUKU – PITKÄÄN OLESKELLEEN KOLMANNEN MAAN KANSALAISEN ASEMA JÄSENVALTIOSSA

4 artikla

Artiklassa säädetään pitkään oleskelleen aseman hakemiseen tarvittavan oleskeluajan laskemisesta. Komissio esittää artiklaan merkittävää muutosta, jonka tarkoituksena on antaa kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuus kerätä oleskeluaikoja eri jäsenvaltioissa edellyttäen, että he ovat keränneet kaksi vuotta laillista ja jatkuvaa oleskelua sen jäsenvaltion alueella, jossa hakemus jätetään. Tämä edistäisi EU:n sisäistä liikkuvuutta, kun kolmansien maiden kansalaiset voisivat laskea eri jäsenvaltioissa oleskelun ja saada pitkään oleskelleen aseman entistä lyhyemmässä ajassa.

Unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetyn pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin tai oleskeluluvan haltijana käytetty oleskeluaika olisi otettava täysimääräisesti huomioon pitkään oleskelleen aseman saamisessa, mukaan lukien oleskelun kesto sellaisen aseman nojalla, joka tällä hetkellä ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, kuten oleskelu opiskelua tai ammatillista koulutusta varten, oleskelu kansallisen tai tilapäisen suojelun saajana tai oleskelu, joka alun perin perustuu yksinomaan tilapäisiin syihin. Näissä tapauksissa olisi mahdollista laskea täysimääräisesti oleskelukaudet esimerkiksi opiskelijana viiden vuoden jakson loppuun saattamiseen edellyttäen, että kokonaisoleskelu on ollut laillista ja jatkuvaa.

Pitkään oleskelleen aseman perusteeksi laskettavan oleskelun on täytynyt olla laillista ja jatkuvaa. Jotta estettäisiin aseman väärinkäyttö, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että laillisen ja jatkuvan oleskelun vaatimusta valvotaan asianmukaisesti. Tämä on erityisen tärkeää niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joiden oleskelulupa on myönnetty jäsenvaltioon tehdyn investoinnin perusteella, koska näiden oleskelulupien myöntäminen ei aina edellytä jatkuvaa fyysistä läsnäoloa jäsenvaltiossa tai edellyttää ainoastaan investoijan oleskelua jäsenvaltiossa rajoitetun ajan.

Ehdotukseen sisältyy myös säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi kolmannen maan kansalaisen eri jäsenvaltioissa tapahtuneen oleskeluajan keräämiseksi ottaa huomioon oleskeluaikoja investointiin perustuvan oleskeluluvan haltijana. Säännöksellä pyritään rajoittamaan tällaisten järjestelmien houkuttelevuutta ja huomioimaan se, että kaikissa jäsenvaltioissa ei ole säädetty tästä oleskelulupakategoriasta.

Komissio on ehdottanut 23.9.2020 antamansa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen (COM(2020) 610 final) yhteydessä pitkään oleskelleita koskevan direktiivin muuttamista siten, että kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle myönnettäisiin pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema kolmen vuoden laillisen ja yhtäjaksoisen jäsenvaltion alueella oleskelun perusteella voimassaolevassa direktiivissä yleisesti edellytetyn viiden vuoden sijasta (artikla 71). Komission mukaan suojelua tarvitsevien osalta mahdollisuus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema lyhyemmässä ajassa helpottaa merkittävästi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden täyttää ja nopeaa kotoutumista asuinjäsenvaltioon. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden olisi sen vuoksi voitava saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt heille kansainvälistä suojelua, sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet kolme vuotta laillisesti ja jatkuvasti kyseisessä jäsenvaltiossa. Samalla on varmistettava, että muiden aseman saamista koskevien edellytysten osalta kansainvälistä suojelua saaviin sovelletaan samoja edellytyksiä kuin muihin kolmansien maiden kansalaisiin.

Asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat neuvostossa kesken eikä kyseistä kohtaa ole alustavien keskustelujen jälkeen käsitelty. Suomi ja tietyt muut jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin, että asiaa koskevat neuvottelut tulisi käydä nyt kyseessä olevan direktiivin käsittelyn yhteydessä. Valtioneuvosto on asetusehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 62/2020 vp) katsonut, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY ehdotettua muutosta olisi ensisijaisesti tarkasteltava osana kyseisen direktiivin kokonaisuutta koskevaa arviota, jonka komissio on ilmoittanut tekevänsä vuoden 2021 aikana.

5 artikla

Artiklassa säädetään pitkään oleskelleen aseman saamisen edellytyksistä. Hakijoiden on osoitettava, että heillä on riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta he eivät joudu turvautumaan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, ja heiltä voidaan vaatia kotouttamisedellytysten täyttämistä. Komission ehdotuksen tarkoituksena on selventää näitä jo voimassaolevaan direktiiviin sisältyviä edellytyksiä ja rajoittaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa kodifioimalla EUT:in oikeuskäytäntö.

Toimeentuloedellytyksen osalta jäsenvaltiot voivat EUT:in oikeuskäytännön (Chakroun, C-578/08 ja X v. Belgische Staat, C-302/18) mukaisesti ilmoittaa tietyn summan viitemääräksi, mutta ne eivät saa asettaa vähimmäistulotasoa, jonka alittuessa kaikki hakemukset hylätään, riippumatta kunkin hakijan tilanteen todellisesta tarkastelusta. Vakaita ja säännöllisiä varoja arvioidessaan jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon tekijät, kuten eläkejärjestelmään suoritettavat maksut ja verovelvoitteiden täyttämisen. ”Varojen” käsite ei koske pelkästään EU:n pitkään oleskelleen aseman hakijan ”omia varoja”, vaan se voi kattaa myös kolmannen osapuolen kyseiselle hakijalle myöntämät varat edellyttäen, että asianomaisen hakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen niitä pidetään vakaina, säännöllisinä ja riittävinä.

Jäsenvaltioiden olisi voitava vaatia hakijoita noudattamaan kotouttamisedellytyksiä esimerkiksi vaatimalla heitä läpäisemään kansalaistaitokokeen tai kielitutkinnon. EUT:in oikeuskäytännön (P & S, C-579/13) mukaisesti tämä vaatimus ei kuitenkaan saisi vaarantaa tavoitetta edistää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista, ottaen erityisesti huomioon kokeen suorittamiseen tarvittava tietämyksen taso, valmistautumiseen tarvittavien kurssien ja aineiston saatavuus, kokeen suorittamiseksi sovellettavien rekisteröintimaksujen määrä tai erityisolosuhteet, kuten ikä, lukutaidottomuus tai koulutuksen taso. Suomessa kotouttamisedellytystä ei nykyisen direktiivin nojalla ole otettu käyttöön.

6 artikla

Artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen asemaa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella. Komissio ei esitä muutoksia voimassa olevan direktiivin asiasisältöön.

7 artikla

Artiklassa säädetään aseman saamista koskevista hallinnollisista menettelyistä, jotka vastaavat voimassa olevassa direktiivissä jo säädettyjä menettelyjä. Komissio ehdottaa direktiiviin lisättäväksi yksityiskohtaisempaa sääntelyä tilanteista, joissa esitetyt asiakirjat tai hakemuksen tueksi toimitetut tiedot ovat riittämättömiä tai puutteellisia, kuten muissa viimeisimmissä laillista maahanmuuttoa koskevissa EU:n direktiiveissä on jo säädetty.

8 artikla

Artiklassa säädetään oleskeluluvan myöntämistä koskevista säännöistä, joilla vahvistetaan pitkään oleskelleen asema. Ehdotuksen mukaan lupa ”EU:n pitkäaikainen oleskelulupa” nimetään uudelleen.

9 artikla

Artiklassa säädetään pakollisista ja valinnaisista perusteista aseman peruuttamiselle ja menettämiselle, kuten voimassa olevassa direktiivissä jo säädetään. Komissio ehdottaa, että pitkään oleskelneiden mahdollisuutta olla poissa unionin alueelta menettämättä pitkään oleskelleen asemaa laajennetaan nykyisestä 12 kuukaudesta 24 kuukauteen. Tällä muutoksella pyritään edistämään pitkään oleskelneiden kiertomuuttoa erityisesti siten, että he voivat investoida alkuperäimaihinsa ja jakaa unionissa hankitut tiedot ja taidot sekä palata väliaikaisesti kotimaihinsa henkilökohtaisten ja perheen olosuhteiden vuoksi.

Pidempää poissaoloja varten jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön helpotettu menettely pitkään oleskelleen aseman uudelleen hankkimiseksi. Oikeusvarmuuden parantamiseksi ja kiertomuuton edistämiseksi tällaisen menettelyn pääedellytyksistä säädettäisiin jatkossa direktiivissä, kun niistä voimassaolevan direktiivin mukaan säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat päättää olla vaatimatta oleskelun kestoon, varoihin ja sairausvakuutukseen liittyvien edellytysten täyttymistä. Jäsenvaltiot eivät saisi vaatia, että pitkään oleskelleen asemaa uudelleen hakevat noudattaisivat kotouttamisedellytyksiä.

Ehdotuksessa myös muutetaan artiklan sanamuotoa, jotta varmistetaan johdonmukaisuus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä ”*paluudirektiivi*”) kanssa.

10 artikla

Artiklassa säädetään menettelyyn liittyvistä takeista, koskien aseman epäämistä, peruuttamista tai menettämistä, kuten voimassa olevassa direktiivissä jo säädetään.

11 artikla

Komissio ehdottaa uutta hakemusten käsittelymaksuja koskevaa artiklaa, joka on yhdenmukainen laillista maahanmuuttoa koskevien uusimpien direktiivien ja EUT:in oikeuskäytännön (komissio v. Alankomaat, C-508/10) kanssa. Jäsenvaltiot voisivat periä hakemusten käsittelystä maksuja, mutta tällaisten maksujen määrällä ei saisi vaikeuttaa direktiivin mukaisen pitkään oleskelleen aseman saamista.

12 artikla

Artiklassa säädetään EU:ssa pitkään oleskelneiden tasavertaisesta kohtelusta. Uudelleenlaatimista koskevassa komission ehdotuksessa esitetään kolme keskeistä muutosta, joilla pyritään vahvistamaan pitkään oleskelneiden oikeuksia ja parantamaan kotouttamisprosessia.

Ensinnäkin EU:ssa pitkään oleskelleilla olisi oltava vastaava oikeus hankkia yksityisasuntoja kuin kansalaisilla. Se on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon direktiivin päätavoite eli pitkään oleskelneiden kotouttaminen vastaanottavaan yhteiskuntaan. Mahdollisuus omistaa asunto voi olla keskeinen kotoutumista edistävä tekijä.

Toiseksi artiklassa yhdenmukaistetaan sosiaaliturvan määritelmä sekä oikeus eläkkeiden ja perhe-etuuksien vientiin uusimpien laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien säännösten kanssa. Erityisesti viitataan sosiaaliturvan määritelmän osalta (1 kohdan d alakohta) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:O 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta; pitkään oleskelleiden tai heidän jälkeläistensä, jotka muuttavat kolmanteen maahan, olisi saatava lakisääteiset eläkkeet samoin edellytyksin ja samansuuruisina kuin asianomaisten jäsenvaltioiden kansalaiset, jos nämä kansalaiset muuttavat kolmanteen maahan.

Lisäksi ehdotuksella laajennetaan EU:n alueella pitkään oleskelleiden tasavertaista oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaaliapuun poistamalla jäsenvaltioilta mahdollisuus rajata pääsy vain ”keskeisiin etuuksiin”.

13 artikla

Artiklassa säädetään EU:ssa pitkään oleskelleiden paremmasta suojasta karkottamista vastaan. Komissio ehdottaa artiklan sanamuotojen sovittamista yhteen paluudirektiivin kanssa siten, että artiklassa ei enää viitata karkottamisen edellytyksiin, vaan laillisen oleskelun päättämisen edellytyksiin. Edellytysten sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Artiklan tarkentaminen selkiyttää sitä, että paluumenettelyyn sovelletaan kokonaisuudessaan paluudirektiivin sääntelyä.

14 artikla

Artiklan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus myöntää pysyviä (tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia) kansallisia oleskelulupia EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan rinnalla. Komissio kuitenkin esittää uusia säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan ja kansallisten pysyvien oleskelulupien välillä, jotta kolmansien maiden kansalaisilla olisi todellinen mahdollisuus valita näiden kahden luvan välillä. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti varmistettava, että EU:n aseman saamista koskevat kotouttamista ja toimeentuloa koskevat vaatimukset eivät ole tiukempia kuin kansallisen aseman saamista koskevat vaatimukset (5 artiklan 4 kohta); EU:n lupien hakijat maksavat hakemuksensa käsittelystä saman suuruiset maksut kuin kansallisten lupien hakijat (11 artikla); EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan haltijoilla ei ole alempaa menettelyllisten takeiden ja oikeuksien tasoa kuin pysyvien kansallisten oleskelulupien haltijoilla (10 artiklan 3 kohta, 12 artiklan 7 kohta, 15 artiklan 5 kohta); EU:n pitkäaikaiseen oleskelulupaan liittyvät tiedotus-, markkinointi- ja mainontatoimet ovat samantasoisia kuin pysyviä kansallisia oleskelulupia koskevat (27 artikla); EU:n pitkäaikaisesta oleskelulupaa hakeviin sovelletaan helpotettua menettelyä, jos he ovat pysyvien kansallisten lupien haltijoita (7 artiklan 4 kohta).

15 artikla

Komission ehdottamassa uudessa artiklassa helpotetaan EU:ssa pitkään oleskelleiden perheen-yhdistämistä poikkeamalla neuvoston direktiivin 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen yleisistä säännöistä. Jäsenvaltioiden ei pitäisi etenään soveltaa kotouttamiseen liittyviä edellytyksiä, koska EU:ssa pitkään oleskelleiden ja heidän perheidensä katsotaan lähtökohtaisesti olevan kotoutuneita vastaanottavaan yhteiskuntaan. Jäsenmaiden ei myöskään pitäisi soveltaa mitään aikarajaa perheenjäsenten työmarkkinoille pääsyyn.

Lisäksi artiklassa säädetään pitkään oleskelleen aseman hankkimisesta sellaisille EU:ssa pitkään oleskelleiden lapsille, jotka ovat syntyneet tai adoptoitu EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueella. Koska perhe-elämää olisi kunnioitettava ja sen suojelu on

olennainen osa EU:n pitkään oleskelleiden kotouttamista, lasten olisi saatava pitkään oleskelleen asema kyseisessä jäsenvaltiossa automaattisesti ilman oleskeluaikavaatimusta.

III LUKU – OLESKELU TOISISSA JÄSENVALTIOISSA

16 – 18 artiklat

Artikloissa 16 – 18 säädetään tärkeimmistä säännöistä ja edellytyksistä EU:ssa pitkään oleskelulle ja heidän perheenjäsenilleen harjoittaa EU:n sisäistä liikkuvuutta. Komission ehdotuksella pyritään helpottamaan liikkuvuutta poistamalla joitakin esteitä. Toisella jäsenvaltiolla ei pitäisi enää olla 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 oltava oikeus hakea lupaa oleskellessaan edelleen ensimmäisessä jäsenvaltiossa, ja aloittaa työnteko tai opiskelu viimeistään 30 päivän kuluttua hakemuksen jättämisestä. Lopuksi, 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. Jos kolmansissa maissa suoritettut tutkinnot tunnustettaisiin ammattipätevyysdirektiivin mukaisesti, muutos velvoittaisi tunnustamaan EU/ETA-alueen ulkopuolella kouluttautuneiden säänneltyjen ammattien harjoittajien, esimerkiksi lääkärien ja hammaslääkäreiden, ammattipätevyyden pelkän oleskelun pituuden perusteella. Ammattipätevyysdirektiivi perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen ja velvoittaa jäsenvaltiot yhteistyöhön. Kolmansien valtioiden viranomaisia ja koulutuksen järjestäjiä vastaavat velvoitteet eivät koske. Tästä syystä asia edellyttää lisäselvitystä neuvottelujen kuluessa.

19 – 20 artiklat

Artikloissa säädetään, kuten voimassa olevassa direktiivissäkin, että toinen jäsenvaltio voi hylätä oleskelulupahakemukset yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella. Komissio esittää, että kansanterveyteen kohdistuvan uhan määritelmää direktiivin 20 artiklassa yhdenmukaistetaan uusimpien laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien säännösten kanssa, viittaamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

21 artikla

Artiklassa säädetään toisessa jäsenvaltiossa oleskeluoikeuden hankkimista koskevista hallinnollisista menettelyistä. Komissio esittää määräajan lyhentämistä siten, että kun hakemus on nyt käsiteltävä neljän kuukauden kuluessa, olisi päätös jatkossa tehtävä 90 päivässä. Määräaikaa olisi mahdollista pidentää poikkeuksellisissa olosuhteissa 30 päivää nykyisen kolmen kuukauden sijaan. Määräaikoja koskeva sääntely olisi yhdenmukainen viimeisimpien laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien kanssa. Komissio myös esittää, että perheenjäsenille annetaan

mahdollisuus kerätä eri jäsenvaltioissa oleskelua koskevat ajanjaksot itsenäisen oleskeluluvan saamiseksi, poiketen siitä, mitä ns. perheen yhdistämisdirektiivissä säädetään.

22 – 23 artiklat

Artikla koskee EU:n pitkäaikaista oleskelulupaa kansainvälistä suojelua saavien osalta, siten kuin siitä jo säädetään direktiivissä 2003/109/EY, sellaisena kuin se on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä sekä liikkuvuuteen liittyviä menettelyllisiä takeita. Muutokset ovat luonteeltaan teknisiä.

24 artikla

Artiklassa säädetään toisessa jäsenvaltiossa myönnetystä kohtelusta. Komission ehdottaa, että kun EU:n alueella pitkään oleskelleet ja heidän perheenjäsenensä saavat oikeuden oleskella toisessa jäsenvaltiossa, heitä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti toisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa 12 artiklassa tarkoitetuilla aloilla ja tarkoitetuin ehdoin. Viimeksi mainittu parantaa EU:n alueella pitkään oleskelleiden ja heidän perheenjäsentensä pääsyä toisen jäsenvaltion työmarkkinoille poistamalla jäsenvaltioilta mahdollisuuden rajoittaa pääsyä ensimmäisten 12 kuukauden aikana. Kuitenkin sen varmistamiseksi, että toisessa jäsenvaltiossa oleskelua koskevat kriteerit edelleen täyttyvät, toinen jäsenvaltio voisi vaatia, että EU:n alueella pitkään oleskelleet ja heidän perheenjäsenensä ilmoittavat toimivaltaisille viranomaisille kaikista muutoksista työnantajaan tai taloudellisen toimintaan liittyen.

25 artikla

Artiklassa säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta toisessa jäsenvaltiossa ja ensimmäisen jäsenvaltion takaisinottovelvollisuudesta, kuten voimassa olevassa direktiivissä. Komissio ehdottaa artiklaan muutoksia, joilla pyritään varmistamaan yhdenmukaisuus paluudirektiivin kanssa. Artiklan mukaan henkilölle tulisi esittää paluudirektiivin edellyttämä vaatimus siirtyä luvan myöntäneeseen jäsenvaltioon.

26 artikla

Artiklassa säädetään pitkään oleskelleen aseman saamisesta toisessa jäsenvaltiossa. Nopeutukseen ensimmäiseen jäsenvaltioon jo kotoutuneiden kotoutumista toiseen jäsenvaltioon, komissio esittää, että toisessa jäsenvaltiossa vaadittu oleskeluaika olisi kolme vuotta nykyisen viiden vuoden sijaan. Pitkään oleskelleen aseman saamiseksi toisessa jäsenvaltiossa ei voisi kerätä oleskelukausia eri jäsenvaltioissa.

Toisen jäsenvaltion olisi kuitenkin voitava vapaasti päättää, myönnetäänkö EU:ssa pitkään oleskelleille, jotka eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia tai heidän perheenjäseniään, sosiaaliapua tai opintoavustuksista tai -lainoista koostuvaa elatustukea opintoihin, ammatillinen koulutus mukaan luettuna, ennen viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun päättymistä sen alueella. Tällä otetaan huomioon se, että unionin kansalaisilta, jotka ovat käyttäneet oikeutta vapaaseen liikkumiseen muussa kuin työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien ominaisuudessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, 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 tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklan mukaisesti, tai heidän perheenjäseniltään voidaan evätä tällaiset etuudet ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun jälkeen.

Toinen jäsenvaltio voi päättää myöntää tällaista tukea EU:ssa pitkään oleskelleille ennen viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun päättymistä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltio varmistaa saman kohtelun unionin kansalaisille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (lukuun ottamatta työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai henkilöitä, jotka säilyttävät tällaisen aseman), ja kolmansien maiden kansalaisille, joilla on vastaava oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kuin unionin kansalaisilla (sellaisten sopimusten nojalla, jotka unioni ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa), sekä edellä mainittujen perheenjäsenille.

Toinen jäsenvaltio voi ennen viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun päättymistä alueellaan päättää karkottaa pitkään oleskelleen, joka on lopettanut palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen, jos hänellä ei ole riittäviä varoja itselleen ja perheenjäsenilleen ja kattavaa sairausvakuutusta, jotta hänestä ei aiheudu kohtuutonta rasitetta toisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, kun otetaan huomioon, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneet unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voidaan karkottaa tällaisessa tilanteessa ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista viiden vuoden laillisen ja jatkuvan oleskelun jälkeen.

IV LUKU – LOPPUSÄÄNNÖKSET

27 artikla

Tällä uudella artiklalla veloitettaisiin jäsenvaltiot helpottamaan hakijoiden tiedonsaantia pitkään oleskelleen aseman hankkimisesta ja asemaan liittyvistä oikeuksista, yhdenmukaisesti viimeisimpien laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien kanssa.

28 – 33 artiklat

Artikloissa säädetään raportoinnista, yhteyspisteistä, saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, voimaantulosta ja vastaanottajista, kuten voimassa olevassa direktiivissä. Artiklan 31 mukaan nykyinen direktiivi kumotaan, kun uudelleenlaaditun direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asetettu määräaika on päättynyt.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohta, jossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan valtuudet toimia tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat seuraavia alueita: a) maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat edellytykset sekä vaatimukset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa, myös perheenyhdistämistä varten; ja b) jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Ehdotuksella on tarkoitus säätää pitkään oleskelleita koskevan direktiivin muutoksista, jotka ovat rajallisia ja kohdennettuja, ja joiden tarkoituksena on puuttua direktiivin täytäntöönpanossa ja arvioinnissa havaittuihin keskeisiin puutteisiin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Komissio katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden kansallisin toimin. Erityisesti EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevat oikeudet ovat sellaisia, joita ei voida liittää kansallisiin pysyviin lupiin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

i) Taloudelliset vaikutukset

Komission tekemän arvion mukaan ehdotetulla muutoksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia EU:n budjettiin.

Kansalliset taloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin toimiin ja ovat alustavien arvioiden perusteella vähäiset.

ii) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön pääasiassa ulkomaalaislakiin tehdyillä muutoksilla ja ehdotus aiheuttaa tarpeen tarkentaa tätä ulkomaalaislain sääntelyä vastaavasti, erityisesti liittyen pitkään oleskelleen aseman saamisen edellytyksiin ja asemaan sisältyviin oikeuksiin mukaan lukien liikkuminen jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi on tarpeen muuttaa ammattipätevyyslakia neuvottelujen kuluessa tarkentuvalla tavalla.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen olevan yhdenmukainen Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltujen oikeuksien kanssa. Ehdotus edistää erityisesti seuraaviin artikloihin perustuvien oikeuksien toteutumista: syrjintäkielto (21 artikla), perhe- ja työelämä (33 artikla) sekä sosiaaliturva ja sosiaalituki (34 artikla).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksella ei rajoiteta Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyjä oikeuksia. Esitykseen ei sisälly ehdotuksia, joita olisi syytä tarkastella perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Ehdotuksella edistetään erityisesti sitä, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (6 §), yksityiselämän suojaan ja erityisesti perhe-elämän suojaan sen osana (10 §), työhön ja elinkeinovapauteen (18 §), sosiaaliturvaan (19 §), sekä oikeusturvaan (21 §) toteutuu aiempaa tehokkaammin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt direktiiviehdotuksen 19.5.2022 neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX). Ehdotuksen käsittely aloitetaan Tsekin tasavallan EU-puheenjohtajuuskaudella.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU6-jaoston suullinen käsittely 8.6.2022 ja kirjallinen 9.6. - 14.6.2022.

EU28-jaoston suullinen käsittely 15.6.2022 ja kirjallinen 20.6. - 21.6.2022.

EU29-jaoston kirjallinen käsittely 10.6. - 14.6.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

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. Valtioneuvosto pitää tärkeänä lisätä työperäistä maahanmuuttoa vastaamaan talouden kasvun, työmarkkinoiden, investointien sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tarpeisiin. EU- ja ETA-alueella on tarpeen kehittää toimia eri ammattialojen työvoima- ja osaajapulaan vastaimiseksi.

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. 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 osaamisvajeeongelmiin EU:n sisällä. On tarkoituksenmukaista, että osaava työvoima voi sisämarkkinoilla hakeutua jäsenvaltioiden työmarkkinatarpeiden mukaisesti joustavasti sinne, missä on pulaa osaajista.

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.

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. Kotoutumisen edistämiseksi on myös perusteltua edellyttää lyhyempää oleskeluaikaa, kun yhdessä jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen aseman saanut hakee myöhemmin asemaa toisesta jäsenvaltiosta.

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.

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.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin oikeus myöntää kansallisia pysyviä oleskelulupia EU:n pitkäaikaisen oleskeluluvan rinnalla. Komission tavoite varmistaa lupatyyppejen tasapuoliset toimintaedellytykset on hyväksyttävä. Tärkeintä on, että luvat muodostavat toimivan kokonaisuuden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja jäsenmaiden vetovoimaisuuden lisäämiseksi.

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

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