

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä toukokuuta 2001 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansa-

laisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 2001

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*

Neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EUROOPAN UNIONIN KANSALAISTEN JA HEIDÄN PERHEENJÄSENTENSÄ OIKEUDESTA LIKKUA JA OLESKELLA VAPAASTI JÄSENVALTIOIDEN ALUEELLA

1. Direktiivin rakenne

Direktiivi jakaantuu seitsemään lukuun (luvut I—VII). Alussa ovat yleiset säännökset (I luku) ja sen jälkeen säädetään kuuden kuukauden liikkumis- ja oleskeluoikeudesta (II luku) sekä yli kuusi kuukautta kestävästä oleskeluoikeudesta (III luku). Pysyvästä oleskeluoikeudesta säädetään IV luvussa ja oleskeluoikeutta ja pysyvää oleskeluoikeutta koskevat yhteiset säännökset ovat V luvussa. Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä on mahdollista VI luvun nojalla. VII luku sisältää loppusäännökset.

2. Direktiivin pääasiallinen sisältö

2.1. Yleistä

Direktiivin soveltamisalan lähtökohta on toiseen jäsenvaltioon matkustavan tai toisessa jäsenvaltiossa asuvan Euroopan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä EY:n perustamissopimukseen perustuvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden sääteleminen yhdellä normilla. Tällä hetkellä asiasta on olemassa kaksi asetusta ja yhdeksän direktiiviä, jotka kattavat eri henkilöryhmiä. Ehdotetussa direktiivissä kaikki henkilöryhmät on koottu saman säädöksen piiriin siitä riippumatta harjoittavatko he jotain taloudellista toimintaa vai eivät. Lisäksi direktiivi säätää pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisestä ko. henkilöille sekä oikeuksien rajaamisesta yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuen.

Unionin kansalaisen perheenjäsenen määritelmää direktiivi laajentaa. Avopuolisot kuuluvat soveltamisen piiriin, mikäli vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin. Unionin kansalaisen ja hänen puolisonsa jälkeläiset suoraan alenevassa polvessa ja sukulaiset suoraan ylenevässä polvessa kuuluisivat perheenjäsenen määritelmään iästä ja huollon tarpeesta riippumatta. Oleskelulupamenettely korvattaisiin rekisteröitymismenettelyllä unionin kansalaisen kohdalla. Kuuteen kuukauteen asti unionin kansalainen voisi olla maassa pelkän voimassa olevan passin tai henkilötodistuksen turvin. Oleskeluluvan hankkimista edellytettäisiin kuitenkin edelleen perheenjäseniltä, jotka eivät ole unionin kansalaisia, sekä pysyvän oleskeluoikeuden saamisen yhteydessä. Myös perheenjäsenen viisumivelvollisuus säilyy, mikäli hän on neuvoston asetuksen (EY/539/2001) mukaan viisumivelvollisen maan kansalainen. Maahantulo- ja oleskeluoikeutta voitaisiin jatkosakin rajoittaa yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

2.2. Kuuden kuukauden liikkumis- ja oleskeluoikeus

Lähtökohtana on pidentää kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen se aika, jolloin unionin kansalainen voi olla maassa ilman erityisiä muodollisuuksia pelkästään voimassaolevan passin tai henkilötodistuksen turvin. Tämä oleskeluoikeus koskisi myös perheenjäseniä. Mikäli perheenjäsen on neuvoston asetuksen nojalla viisumivelvollinen, voidaan

häneltä kuitenkin edellyttää viisumia, ellei hänellä ole minkään jäsenvaltion voimassa olevaa oleskelulupaa. Ennen viisumin voimassaoloajan päättymistä henkilön tulee hakea oleskelulupakorttia. Jäsenvaltio voi vaatia asianomaista tekemään ilmoituksen maassa oleskelustaan.

2.3. Yli kuusi kuukautta kestävä oleskeluoikeus ja pysyvä oleskeluoikeus

Yli kuusi kuukautta koskeva kestävä oleskeluoikeus tarkoittaisi niitä tilanteita, joissa henkilö aikoo oleskella maassa pidempään. Oleskelun tarkoitus voi olla esimerkiksi työnteko, itsenäinen ammatinharjoittaminen tai opiskelu. Muissa tapauksissa unionin kansalaisella on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, mikäli hänellä on riittävät varat ja sairausvakuutus. Unionin kansalaisen perheenjäsenillä on myös oleskeluoikeus kansalaisuudestaan riippumatta, mikäli edellä mainitut oleskelun tarkoitusta koskevat edellytykset täyttyvät unionin kansalaisen kohdalla.

Direktiivi korvaisi unionin kansalaisen oleskeluluvat rekisteröitymismenettelyllä. EY:n tuomioistuimen ratkaisujen (esim. 48/75 Royer) nojalla on selvää, että käytössä oleva oleskelulupakortti on vain oleskeluoikeuden toteava asiakirja. Näin ollen luvan korvaaminen rekisteröitymisellä väestökirjanpitoon ei sinänsä vaikuta oleskeluoikeuden perusteisiin. Rekisteröityminen tulisi suorittaa määräajassa ja siitä annettaisiin rekisteröintitodistus. Todistuksen antamisen edellytyksenä jäsenvaltiot voivat vaatia voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin esittämistä sekä oleskelun tarkoitusta ja oleskelun edellytysten täyttymistä koskevan ilmoituksen tekemistä. Opiskelijalta voidaan vaatia todistus siitä, että hän on kirjoilla oppilaitoksessa. Unionin kansalaisen perheenjäsenen osalta rekisteröintitodistuksen antamisen yhteydessä voidaan henkilötodistuksen ja passin lisäksi edellyttää asiakirjaa sukulaisuhteesta ja tarvittaessa sen unionin kansalaisen rekisteröintitodistusta, jonka mukana asianomaiset henkilöt matkustavat tai jonka seuraan he myöhemmin liittyvät. Rekisteröitymisen laiminlyönnistä voidaan määrätä seuraamuksia.

Oleskelulupakortti myönnettäisiin edelleen niille unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia. Mikäli perheenjäseneltä edellytetään viisumia, on oleskelulupakorttia haettava ennen viisumin voimassaolon päättymistä. Hakemiselle voidaan asettaa määräaika ja laiminlyönnille voidaan asettaa seuraamuksia. ”Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupakortti” on myönnettävä kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Oleskelulupakortin on oltava voimassa vähintään viisi vuotta.

Direktiivissä säädetään myös siitä, miten oleskeluoikeus säilyy perheenjäsenen kuoleman, maasta poistumisen ja avioeron yhteydessä. Lähtökohtana on se, että oleskeluoikeus kuolemantapauksissa säilyy, mutta pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi henkilön on oltava töissä, ammatinharjoittajana, opiskelijana tai muutoin omattava riittävät varat maassa oleskeluun. Unionin kansalaisuuden omaavan perheenjäsenen oleskeluoikeuteen ei myöskään vaikuta perheenjäsenen maasta poistuminen. Unionin kansalaisen lapset, jotka eivät ole unionin kansalaisia, eivät menetä oleskeluoikeuttaan unionin kansalaisen maasta poistumisen johdosta ollessaan kirjoilla toisen tai ylemmän asteen oppilaitoksessa. Oleskeluoikeus voidaan rajata opintojen päättämiseen. Avioerotilanteissa perheenjäsenet, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, ovat osin eri asemassa. Oleskeluoikeuden säilyminen edellyttää viiden vuoden pituista avioliittoa, lasten huoltoa tai muutoin erityisen vaikeaa tilannetta.

Neljän vuoden laillisen maassa oleskelun jälkeen unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä saa pääsääntöisesti pysyvän oleskeluoikeuden, jonka osoitukseksi myönnetään pysyvä oleskelulupakortti kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Kortti on voimassa ilman määräaikaa ja uusitaan joka kymmenes vuosi. Korttia on haettava määräajassa ja laiminlyönnistä voidaan määrätä seuraamuksia. Ehdotuksen mukaan pysyvään oleskeluoikeuteen liittyvien lisäoikeuksien (mm. karkotussuoja) johdosta oleskeluoikeus on tässä yhteydessä syytä vahvistaa myöntämällä oleskelulupakortti. Oikeus oleskella pysyvästi vastaanottavan jäsenvaltion alueella voi syntyä poikkeuksellisesti.

sesti myös ennen neljän vuoden yhtäjaksoista oleskelua palkatun työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan kohdalla. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun henkilö on työskentelyn päätyttyä saavuttanut kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan iän.

Oleskeluasiakirjoja koskevista yleisistä säännöksistä todetaan, että rekisteröintitodistus, todistus oleskelulupakorttia koskevan hakemuksen jättämisestä, perheenjäsenen oleskelulupakortti tai pysyvä oleskelulupakortti ei saa olla edellytys taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, avustusten tai etuuskien saamiseen taikka hallinnolliseen toimenpiteeseen.

2.4. Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä

Maahantulo- ja oleskeluoikeutta voidaan edelleen jatkossakin rajoittaa yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Voimassaolevan direktiivin 64/221/ETY lisäksi ehdotuksessa otetaan huomioon EY:n tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö ja taataan suoja alaikäisille, joilla on perhesiteitä vastaanottavassa valtiossa, sekä pysyvän oleskeluoikeuden haltijoille. Rajoittavien toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan henkilön omaan käyttäytymiseen. Rikostuomiot eivät ilman muuta saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille. Uhan on oltava riittävän todellinen ja riittävän vakava yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle. Henkilötodistuksen tai passin voimassaoloajan päätyminen ei saa olla perusteena henkilön karkottamiselle alueelta. Karkottamiseen liittyvässä kokonaisharkinnassa on otettava huomioon se, kuinka kauan henkilö on asunut alueella, ikä, terveys, perhetilanne, taloudellinen tilanne, kotoutumisen aste ja yhteyksien määrä lähtömaahan. Pysyvän oleskeluoikeuden omaavaa henkilöä tai alaikäistä perheenjäsentä ei voisi karkottaa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Kansanterveyden osalta direktiivissä on edelleen viitattu lähtökohtana Maailman terveysjärjestön 25 päivän toukokuuta 1951 an-

tamaan kansainväliseen terveysasetukseen N:o 2. Sen lisäksi kyseeseen tulevat vastaanottavan valtion omat säännökset maan kansalaisten suojelemiseksi taudeilta. Taudit tai vammat, jotka ilmenevät rekisteröinnin tai ensimmäisen oleskelulupakortin myöntämisen jälkeen, eivät oikeuta pysyvän oleskelulupakortin epäämiseen tai henkilön maasta karkottamiseen.

Jäsenvaltiot eivät saa antaa elinikäistä maahantulokieltoa tässä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille. Karkotettu henkilö voi hakea uudelleen lupaa tulla maahan.

2.5. Loppusäännökset

Direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tässä direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden kannalta edullisempia. Ehdotuksen mukaan direktiivi tulee panna kansallisesti täytäntöön ennen 1.7.2003.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Komission ehdotuksen käsittelyä työryhmä-tasolla ei ole vielä aloitettu eikä varsinaista kansallista lausuntokierrosta ole toteutettu. Tarkkojen lainsäädäntövaikutusten arviointi ei tässä vaiheessa ole mahdollista. On kuitenkin selvää, että ehdotus nyky muodossaan aiheuttaa muutoksia ulkomaalaislakiin, jonka kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä. Unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on oikeus liikkua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella suoraan perustamissopimuksen nojalla. Direktiivissä eri henkilöryhmiä koskevat yhteisön voimassaolevat toissijaiset säädökset kootaan yhdeksi säädökseksi. Unionin kansalaisten määräaikaisten oleskelulupien korvaaminen rekisteröitymisellä sekä perheenjäsenen käsitteen laajentaminen ovat keskeisimmät muutokset vallitsevaan nykytilaan. Jo tällä hetkellä perustamissopimukseen pohjautuva oleskeluoikeus on olemassa ilman erillistä oleskelulupaa ja oleskeluluvalla on ainoastaan todentava vaikutus.

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkuminen on sisällytetty ulko-

maalaislakiin jo ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä (640/1993). Suomen unioniin liittymisen yhteydessä ulkomaalaislakia ei näin tarvinnut muuttaa, koska unionin kansalaisten liikkumista koskeva säännöstö sisältyi ETA-sopimukseen. Unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluoikeuden perusteet sisältyvät jo voimassaolevaan Suomen lainsäädäntöön, miltä osin tarvetta lain muutoksiin ei ole.

4. Taloudelliset vaikutukset

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumisen keskeinen lähtökohta on riittävien varojen olemassaolo, jolloin henkilöiden ei tarvitse turvautua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvaan. On vaikea arvioida, millä tavalla lupamenettelyn keventäminen unionin kansalaisten osalta vaikuttaa heidän Suomeen tuloonsa, joka tähän mennessä on ollut lukumääräisesti katsottuna suhteellisen vähäistä. Direktiivin tarkoittamista viranomaisten antamista asiakirjoista

voidaan edelleen periä maksu.

5. Valtioneuvoston kanta

Ehdotukseen ei ole vielä liitetty varsinaista laajempaa lausuntokierrosta eikä yksityiskohtaisen valtioneuvoston kannan esittäminen ole tässä vaiheessa mahdollista. Alustavaa ja yleistä lähestymistapaa kuvaavaa kantaa tarkennetaan, kun ehdotuksen ensimmäisen lukukerran aikana työryhmässä muodostuu tarkempi kuva komission tavoitteista ja myös tarvittavat lausunnot on kokonaisuudessaan saatu. Ottaen huomioon ehdotuksen yleisen luonteen ja tarkoituksen edelleen kehittää unionin kansalaisen liikkumisoikeuksia EY:n perustamissopimuksen ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta, voidaan lähtökohtana pitää Suomen myönteistä suhtautumista asiaan. Vallitsevan toissijaisen lainsäädännön kokoaminen ja tarkentaminen sekä lupamenettelyn keventäminen ovat kannatettavia asioita. Kyseessä oleva liikkumis- ja oleskeluoikeus sisältyy jo perustamissopimukseen.