EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2007/0112(CNS)

19.2.2008

*

MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä
(KOM(2007)0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Martine Roure

Lainsäädäntömenettelyistä käytettävät symbolit

*	Kuulemismenettely *yksinkertainen enemmistö*
**I	Yhteistoimintamenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
**II	Yhteistoimintamenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***	Hyväksyntämenettely *parlamentin jäsenten enemmistö lukuun ottamatta EY-sopimuksen 105, 107, 161 ja 300 artiklassa ja EU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuja tapauksia*
***I	Yhteispäätösmenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
***II	Yhteispäätösmenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***III	Yhteispäätösmenettely (kolmas käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen tekstin hyväksymiseksi*

(Ilmoitettu menettely perustuu komission esittämään oikeusperustaan.)

Tarkistukset säädösehdotukseen

Parlamentin tarkistuksissa esitetyt tekstin muutokset merkitään ***lihavoidulla kursiivilla***. Kun kyseessä on muutossäädös ja parlamentin tarkistukseen sisältyy sellaisenaan olemassa olevan säännöksen tai määräyksen tekstiä, johon komissio ei ole ehdottanut muutoksia, kyseinen teksti **lihavoidaan**. Merkintä **[...]** tarkoittaa, että kyseisestä kohdasta on poistettu tekstiä. Pelkkää *kursivointia* käytetään kiinnittämään asiasta vastaavien yksiköiden huomio sellaisiin säädösehdotuksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asiasta vastaavat yksiköt.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5

PERUSTELUT.....9

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä (KOM(2007)0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(CNS))

(Kuulemismenettely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon komission ehdotuksen neuvostolle (KOM(2007)0298),

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohdan, jonka mukaisesti neuvosto on kuullut parlamenttia (C6-0196/2007),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 51 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A6-0000/2008),

1. hyväksyy komission ehdotuksen sellaisena kuin se on tarkistettuna;

2. pyytää neuvostoa ilmoittamaan parlamentille, jos se aikoo poiketa parlamentin hyväksymästä sanamuodosta;

3. pyytää tulla kuulluksi uudelleen, jos neuvosto aikoo tehdä huomattavia muutoksia komission ehdotukseen;

4. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle.

Tarkistus 1

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 1 kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
2 artikla – f alakohta

Komission teksti	*Tarkistus*
1. ***Korvataan 2 artiklan f alakohta*** seuraavasti:	1. ***Lisätään 2 artiklaan f a alakohta*** seuraavasti:
”***f)*** ’kansainvälisellä suojelulla’ neuvoston direktiivin 2004/83/EY 2 artiklan a alakohdassa määriteltyä kansainvälistä suojelua;”.	**”*f a)*** ’kansainvälisellä suojelulla’ neuvoston direktiivin 2004/83/EY 2 artiklan a alakohdassa määriteltyä kansainvälistä suojelua;”.

Or. fr

Tarkistus 2

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 3 kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
4 artikla – 2 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
”Laskettaessa 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa otetaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta huomioon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekopäivän ja direktiivin 2004/83/EY 24 artiklassa tarkoitetun oleskeluluvan myöntämispäivän välinen ajanjakso.”	”Laskettaessa 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa otetaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta huomioon kansainvälistä suojelua koskevan ***ensimmäisen*** hakemuksen tekopäivän***, myös tapauksissa, joissa ensimmäinen hakemus koskee tilapäistä suojelua ja tilapäinen suojelu edeltää kansainvälistä suojelua,*** ja direktiivin 2004/83/EY 24 artiklassa tarkoitetun oleskeluluvan myöntämispäivän välinen ajanjakso.”

Or. fr

Tarkistus 3

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 3 a kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
5 artikla – 1 kohta – 1 a alakohta (uusi)

Komission teksti	*Tarkistus*
	3 a. Lisätään 5 artiklan 1 kohtaan alakohta seuraavasti:
	”Kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin ei sovelleta näitä aineellisia edellytyksiä, koska heidän tilanteensa on erityisen epävarma ja koska monissa jäsenvaltioissa heidän mahdollisuutensa saada työtä ovat rajalliset.”

Or. fr

Tarkistus 4

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 3 b kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
5 artikla – 2 kohta – 1 a alakohta (uusi)

Komission teksti	*Tarkistus*
	3 b. Lisätään 5 artiklan 2 kohtaan alakohta seuraavasti:
	”Kansallisia kotouttamista koskevia edellytyksiä voidaan soveltaa kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin ainoastaan direktiivin 2004/83/EY 33 artiklan säännösten mukaisesti päätöksellä, johon on liitetty perustelut, ja sitä ennen on suoritettava henkilökohtainen arviointi, jossa otetaan huomioon heidän erityisen epävarma tilanteensa.”

Or. fr

Tarkistus 5

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 6 kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
12 artikla – 3 a kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
”3 a. Kun jäsenvaltio päättää karkottaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, jonka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvassa on 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu huomautus, sen on ***kuultava huomautuksessa mainittua jäsenvaltiota.***	**”**3 a**.** Kun jäsenvaltio päättää karkottaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, jonka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvassa on 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu huomautus, sen on ***otettava yhteyttä kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman myöntäneeseen***

	jäsenvaltioon vahvistaakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.
	Kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman myöntäneen jäsenvaltion on vastattava tietoa pyytäneelle valtiolle kirjallisesti enintään yhden kuukauden kuluessa. Karkottamispäätöstä ei voida tehdä ennen kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman myöntäneen jäsenvaltion vastausta.
Ellei kansainvälistä suojelua saavan henkilön asemaa ole tällä välin peruutettu, pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ***on karkotettava*** tähän jäsenvaltioon, jonka on otettava pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ja hänen perheenjäsenensä välittömästi takaisin ilman muodollisuuksia.”	Ellei kansainvälistä suojelua saavan henkilön asemaa ole tällä välin peruutettu, pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ***voidaan palauttamiskiellon periaatteen mukaisesti karkottaa vain*** tähän jäsenvaltioon, jonka on otettava pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ja hänen perheenjäsenensä välittömästi takaisin ilman muodollisuuksia.”

Or. fr

Tarkistus 6

Ehdotus direktiiviksi – muutossäädös
1 artikla – 8 kohta
Direktiivi (EY) N:o 109/2003
25 artikla – 1 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
”Jäsenvaltioiden on nimettävä yhteyspisteitä, jotka vastaavat 12 artiklan 3 a kohdassa, 19 artiklan 2 kohdassa, 22 artiklan 2 kohdassa ja 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen vastaanottamisesta ja toimittamisesta.”	”Jäsenvaltioiden on nimettävä yhteyspisteitä, jotka vastaavat 12 artiklan 3 a kohdassa, 19 artiklan 2 kohdassa, 22 artiklan 2 kohdassa ja 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen vastaanottamisesta ja toimittamisesta.”
	Komissio laatii yhteyspisteistä luettelon, päivittää sen säännöllisesti ja toimittaa sen jäsenvaltioille.

Or. fr

PERUSTELUT

1. Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta

Tampereen Eurooppa-neuvostossa 1999 jäsenvaltiot korostivat tarvetta varmistaa Euroopan unionissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Erityisesti jäsenvaltiossa pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä EU:n kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.[1]

Tampereen huippukokouksen päätelmien mukaisesti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25. marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin tavoitteena on luoda näille henkilöille yhtenäinen asema sekä lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että heitä kohdellaan yhdenvertaisesti koko unionin alueella riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he asuvat.[2]

Direktiivin mukaan jäsenvaltion on myönnettävä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema henkilöille, jotka ovat oleskelleet jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan.

Saadakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tällaisen henkilön on osoitettava, että hänellä on itselleen ja perheelleen (jos hänellä on huollettavanaan perhe):

- vakaat varat, jotka riittävät hänen elättämiseensä turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään
- sairausvakuutus.

Jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät muita kotouttamisedellytyksiä (kuten maan kielen riittävä hallinta). Ne voivat kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Kun henkilö on saanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, hänellä on oikeus moniin etuisuuksiin samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion kansalaisilla erityisesti työn, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, sosiaalisen suojelun ja sosiaaliturvan aloilla sekä oikeuden liikkua asianomaisen jäsenvaltion koko alueella ja niin edelleen.

Pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen voi käyttää oikeuttaan oleskella yli kolme kuukautta muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hänelle on myönnetty pitkään oleskelleen

---

[1] Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 21 kohta.

[2] Tässä direktiivissä tarkoitetaan
– kolmannen maan kansalaisella henkilöitä, jotka eivät ole jonkin Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalaisia
– pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on tässä direktiivissä säädetty asema.

kolmannen maan kansalaisen asema, jos hän noudattaa tiettyjä ehdotuksessa asetettuja edellytyksiä, joita ovat taloudellisen toiminnan harjoittaminen ja opintoihin tai koulutukseen osallistuminen.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa oleskelulupien määrää. Työmarkkinapolitiikan alalla ne voivat myös suosia unionin kansalaisia.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen suojaa karkottamista vastaan on lujitettu. Karkotuspäätökseen voi johtaa vain käyttäytyminen, joka muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Ennen päätöksen tekemistä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ottamaan huomioon tietyt seikat (muun muassa henkilön ikä, oleskelun kesto).

2. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä

Direktiiviä 2003/109/EY sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleviin kolmannen maan kansalaisiin.

Neuvosto jätti kuitenkin pakolaiset ja tilapäisen ja toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, kun direktiivi hyväksyttiin. Syyksi ilmoitettiin heidän tilanteensa epävarmuus ja oleskelunsa lyhytaikaisuus.

Direktiivin perustana olevan komission vuonna 2001 antaman ehdotuksen mukaan pakolaisilla olisi kuitenkin ollut mahdollisuus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. Euroopan parlamentti kannatti tätä näkemystä.

Neuvosto ja komissio tunnustivat tämän aukon olemassaolon 8. toukokuuta 2003 antamassaan yhteisessä julkilausumassa ja kehottivat laajentamaan neuvoston direktiivin soveltamisalaa niin, että se kattaa myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt.

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa mainittu julkilausuma sisällyttämällä kansainvälistä suojelua saavat henkilöt neuvoston direktiivin 2003/109/EY soveltamisalaan.

3. Esittelijän kanta

Esittelijä kannattaa ehdotusta pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin soveltamisalan laajentamisesta koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Hän pahoittelee, että neuvosto on päättänyt valita tämän vaihtoehdon eikä säätänyt yhteisön mekanismista suojelua koskevan vastuun siirtämiseksi.

Oikeus asettua oleskelemaan toiseen jäsenvaltioon myönnetään direktiivissä tietyin edellytyksin ainoastaan EU:n alueella pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille, ei kansainvälistä suojelua saaville henkilöille sellaisenaan. Vaikka siirtyminen toiseen jäsenvaltioon saattaa joissakin tapauksissa johtaa suojelua koskevan vastuun siirtymiseen tietyllä hetkellä, asia jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä merkitsee sitä, että suojelua koskevan vastuun siirtämistä koskevien pyyntöjen osalta noudatetaan edelleen vuoden 1951 Geneven yleissopimusta ja Euroopan neuvoston piirissä tehtyä pakolaisia koskevan vastuun siirtämisestä tehtyä eurooppalaista sopimusta.

Suojelua saavan henkilön aseman siirtämistä koskeva yhteisön mekanismi merkitsee turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista, mikä edellyttää jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjen riittävän pitkälle vietyä yhdenmukaistamista. Sitä ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Esittelijä katsoo näin ollen, ett direktiivin 2003/109/EY soveltamisalan laajentaminen on toimi, johon ryhdytään ennen sellaisen uuden ehdotuksen antamista, jossa säädetään vastavuoroisesta tunnustamisesta ja kansainvälistä suojelua koskevan vastuun siirtämisestä. Se antaisi mahdollisuuden ottaa huomioon pakolaisten erityistilanteen ja myöntää heille oikeus liikkumiseen ja asettumiseen Euroopan unionissa heti heidän asemansa myöntämisen jälkeen.

Esittelijä on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että direktiiviä on ehdottomasti sovellettava sekä pakolaisiin että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin. Toissijaisen suojelun piiriin kuuluu yhä enemmän kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä, joten ei voida hyväksyä niin suuren joukon jättämistä direktiivissä 2003/109/EY tarkoitettujen etujen ulkopuolelle. Lisäksi Tampereen huippukokouksen päätelmissä ja vihreässä kirjassa yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä kaavailtiin yhteisen turvapaikkamenettelyn luomista ja henkilöiden yhtenäisen aseman käyttöönottoa koko EU:n alueella. Tämä perustuu tahtoon tehdä unionista alue, jolla pakolaiset saavat yhtenäistä suojelua. Sen vuoksi eron tekeminen pakolaisten oikeuksien ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden oikeuksien välille tässä säädöksessä olisi epäjohdonmukaista näiden tavoitteiden kanssa. Keskeinen peruste pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselle on oleskelun kesto jäsenvaltion alueella eikä kyseisen henkilön asema.

Esittelijä katsoo myös, että arviointiprosessi on laskettava mukaan viiden vuoden oleskelujaksoon, joka edeltää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevaa hakemusta. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön oikeudellinen asema alkaa ensimmäisen hakemuksen tekemisestä. Aseman tunnustaminen vahvistaa tämän laillisen oleskelujakson. Lisäksi arviointimenettely voi kestää joissakin jäsenvaltioissa kauan, mutta kansainvälistä suojelua saava henkilö aloittaa kotoutumisprosessinsa vastaanottavassa valtiossa heti menettelyn käynnistyessä. Esittelijä haluaa vielä todeta, että joissakin tapauksissa monet henkilöt tekevät ensin tilapäistä suojelua koskevan hakemuksen ennen kuin he voivat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Näin ollen tilapäinen suojelu johtaa kansainväliseen suojeluun, joten se on myös laskettava mukaan menettelyn kestoon.

Esittelijä toivoo, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt vapautetaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevista aineellisista edellytyksistä (vakaat ja säännölliset varat sekä sairausvakuutus), jotta heidän tilanteensa epävarmuus voidaan ottaa huomioon. Olisi erittäin epäjohdonmukaista asettaa heille vähimmäisvaroja koskeva edellytys, koska turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27. tammikuuta 2003 annetun direktiivin 2003/9/EY 11 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa heidän pääsyään työmarkkinoille turvapaikkahakemuksen tekemispäivästä alkavana enintään 12 kuukauden ajanjaksona.

Esittelijä toivoo, että kansalliset kotoutumisedellytykset, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa, määriteltäisiin tarkemmin, jotta olisi mahdollista ottaa huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistilanne. Kielitaitoa tai kulttuurin tuntemusta koskevia edellytyksiä

ei voi soveltaa samalla tavoin pakolaisiin heidän erityisasemansa vuoksi. Edellytysten on myös oltava direktiivissä 2004/83/EY tarkoitettujen kotoutumisedellytysten mukaisia.

Koska kansainvälistä suojelua koskevan vastuun siirtämistä toiseen jäsenvaltioon ei ole, on olennaisen tärkeää varmistaa, että toisessa jäsenvaltiossa noudatetaan palauttamiskiellon periaatetta. Asian tärkeys korostuu entisestään silloin, kun kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle myönnetään toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema sen jälkeen, kun hän on oleskellut tässä jälkimmäisessä valtiossa viisi vuotta.

Komissio ehdottaa, että direktiivin 8 artiklassa säädetään, että kyseinen tieto olisi mainittava ensimmäisen jäsenvaltion myöntämässä pitkäaikaisessa oleskeluluvassa. Kuitenkin komissio esittää karkotustapauksessa ainoastaan sen jäsenvaltion kuulemista, joka on myöntänyt kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman. On syytä lujittaa tätä mekanismia palauttamiskiellon noudattamisen varmistamiseksi. Esittelijä ehdottaakin, että toisen jäsenvaltion viranomaisten olisi odotettava ensimmäisen jäsenvaltion kirjallista vastausta, jotta voidaan varmistaa, että henkilöä ei palauteta maahan, jossa hän on uhattuna. Jos kyseinen jäsenvaltio vahvistaa, että henkilö saa edelleen kansainvälistä suojelua, hänet voidaan karkottaa toisesta jäsenvaltiosta ainoastaan siihen jäsenvaltioon, joka alun perin myönsi hänelle suojelua saavan henkilön aseman.