

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (*unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 23 maj 2001 till Europaparlamentets och rådets d-

rektiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 20 september 2001

Region- och kommunminister *Martti Korhonen*

Konsultativ tjänsteman *Tiina Sinkkanen*

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

EURODOC EU/100701/0568

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM UNIONSMEDBORGARES OCH DERAS FAMILJEMEDLEMMARS RÄTT ATT FRITT RÖRA SIG OCH UPPEHÅLLA SIG INOMMEDLEMSSTATERNAS TERRITORIER

1. Direktivets struktur

Direktivet består av sju kapitel (kapitel I-VII). I början finns allmänna bestämmelser (kapitel I) och därefter följer bestämmelser om rätten till fri rörlighet och vistelse i upp till sex månader (kapitel II) samt rätten att vistas under längre tid än sex månader (kapitel III). Bestämmelser om permanent uppehållstillstånd ingår i kapitel IV och gemensamma bestämmelser om uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd finns i kapitel V. Det är möjligt att begränsa rätten till inresa och vistelse av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa med stöd av kapitel VI. Kapitel VII innehåller slutbestämmelser.

2. Direktivets huvudsakliga innehåll**2.1. Allmänt**

Utgångspunkten för direktivets tillämpningsområde är att genom en enda norm reglera rätten, som följer direkt av EG-fördraget, för en unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat samt hans eller hennes familjemedlem att röra sig fritt och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. För tillfället finns det två förordningar och nio direktiv om saken vilka omfattar olika personkategorier. I det föreslagna direktivet har alla persongrupper samlats i en enda rättsakt oberoende av om de bedriver en ekonomisk verksamhet eller inte. I direktivet ingår dessutom bestämmelser om beviljande av permanent uppehållstillstånd för dessa personer samt om möjligheterna att begränsa rättigheter av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Direktivet utvidgar definitionen av unionsmedborgares familjemedlem. Ogifta partner omfattas av tillämpningen, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning jämställer ogifta par med gifta par. Unionsmedborgarens och makens eller makans släktingar i rakt nedstigande led och släktingar i rakt uppstigande led omfattas av definitionen av familjemedlemmar oberoende av ålder och behov av försörjning. Upphållstillståndsförfarandet ersätts med registreringsförfarandet när det gäller unionsmedborgare. En unionsmedborgare kunde vistas i landet med endast ett giltigt pass eller identitetskort upp till sex månader. Upphållstillstånd krävs ändå fortfarande av familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare samt i samband med erhållande av rätt till permanent vistelse. Visum krävs också fortfarande av familjemedlemmar som enligt rådets förordning (EG/539/2001) är medborgare i viseringspliktiga länder. Rätten till inresa och vistelse får också i fortsättningen begränsas av skäl som hänför sig till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

2.2. Rätt till fri rörlighet och vistelse i upp till sex månader

Utgångspunkten är att den tid då unionsmedborgare får uppehålla sig i landet utan särskilda formaliteter försedda med endast ett giltigt pass eller identitetskort förlängs från tre månader till sex månader. Denna rätt till vistelse skall också omfatta familjemedlemmar. Om familjemedlemmar omfattas av viseringsplikt med stöd av rådets förordning, får visum ändå krävas av dessa, om de inte har ett av någon medlemsstat beviljat giltigt uppehållstillstånd. Dessa personer skall lämna in en ansökan om uppehållstillståndshandling innan viseringen upphör att gälla. Med-

lemsstaten kan kräva att dessa personer lämnar in en anmälan om sin närvaro i landet.

2.3. Rätt att vistas under längre tid än sex månader

Rätten att vistas i landet under längre tid än sex månader avser de situationer där en person tänker stanna i landet en längre tid. Syftet med vistelsen kan vara t.ex. arbete som anställd eller som egenföretagare eller studier. I andra fall har unionsmedborgare rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat om de har tillräckliga tillgångar och en sjukförsäkring. Unionsmedborgares familjemedlemmar har också rätt att vistas i landet, oberoende av nationalitet, om ovan nämnda krav som avser syftet med vistelsen uppfylls beträffande unionsmedborgaren.

Direktivet ersätter unionsmedborgarnas uppehållstillstånd med ett registreringsförfarande. Med stöd av EG-domstolens domar (t.ex. 48/75 Royer) är det klart att det uppehållstillstånd som är i bruk är endast ett dokument som konstaterar rätten till vistelse. Att tillståndet ersätts med registrering i folkbokföringen inverkar således inte på grunderna för rätten att uppehålla sig i landet. Registrering skall ske inom utsatt tid och ett registreringsbevis utfärdas över detta. Som förutsättning för utfärdande av bevis kan medlemsstaterna kräva att personen i fråga uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass och gör en anmälan om syftet med vistelsen och om att villkoren för vistelsen blir uppfyllda. Av studerande kan krävas ett intyg över att de är inskrivna vid en utbildningsinstitution. I samband med utfärdandet av registreringsbeviset får man begära unionsmedborgares familjemedlemmar att uppvisa ett pass eller ett identitetskort men dessutom också en handling som styrker föräldraskapet och i förekommande fall ett registreringsbevis för den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till. Underlåtenhet att registrera sig får beläggas med påföljder.

De unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i någon medlemsstat beviljas fortfarande uppehållstillståndshandling. Familjemedlemmar som omfattas av

viseringsskyldighet skall lämna in en ansökan om uppehållstillstånd innan viseringen upphör att gälla. Det är möjligt att ställa en tidsfrist för ansökan och underlåtenhet får beläggas med påföljder.

”Uppehållstillståndshandling för unionsmedborgares familjemedlemmar” skall utfärdas senast tre månader från det att ansökan lämnades in. Uppehållstillståndshandlingen skall gälla i minst fem år.

I direktivet finns också bestämmelser om hur familjemedlemmar bibehåller vistelserätten om unionsmedborgaren avlider, lämnar landet eller om ett äktenskap upplöses. Utgångspunkten är att familjemedlemmar får behålla vistelserätten om unionsmedborgaren avlider, men för att få permanent uppehållstillstånd måste personen i fråga vara anställd, bedriva en ekonomisk verksamhet, studera eller annars ha tillräckliga tillgångar för vistelsen i landet. Vistelserätten för en familjemedlem som är unionsmedborgare påverkas inte heller av familjemedlemmens avresa från landet. Unionsmedborgares barn som inte är unionsmedborgare förlorar inte sin vistelserätt på grund av att unionsmedborgaren har lämnat landet om de är inskrivna vid en utbildningsinstitution på sekundärnivå eller högre. Vistelserätten får begränsas att gälla tills studierna avslutas. I en skilsmässosituation behandlas familjemedlemmar som inte är medborgare i någon medlemsstat delvis olika. Villkoret för att få bibehålla vistelserätten är att äktenskapet har varat i fem år, att man har vårdnad om barn eller att man annars har hamnat i en särskilt svår situation. Efter att ha bott lagligt i en medlemsstat i fyra år har unionsmedborgaren och hans familjemedlemmar i regel rätt till permanent uppehållstillstånd. Som bevis för detta utfärdas permanent

uppehållstillståndshandling inom tre månader från det att ansökan lämnades in. Det permanenta uppehållstillståndet skall vara giltigt under obegränsad tid och det förnyas vart tionde år. Ansökan om uppehållstillstånd skall lämnas in inom utsatt tid och underlåtenhet att ansöka om uppehållstillstånd får beläggas med påföljder. På grund av ytterligare rättigheter som ansluter sig till permanent uppehållstillstånd (t.ex. skydd mot utvisning) är det enligt

förslaget skäl att i detta sammanhang styrka vistelserätten genom att utfärda en uppehållstillståndshandling. I undantagsfall kan anställda och egenföretagare få rätt till permanent vistelse inom den mottagande medlemsstatens territorium även om de inte har varit fortlöpande bosatta där i fyra år. En dylik situation uppstår till exempel om personerna i fråga när de upphör med sin verksamhet har uppnått den ålder som i den mottagande medlemsstatens lagstiftning krävs för rätt till ålderspension.

I allmänna bestämmelser som gäller uppehållstillståndshandlingar konstateras att innehav av registreringsbevis, intyg om att ansökan om uppehållstillståndshandling har lämnats in, uppehållstillståndshandling för familjemedlemmar eller permanent uppehållstillstånd får aldrig vara ett förhandsvillkor för utövande av ekonomisk verksamhet, för beviljande av utbetalningar eller förmåner eller för andra administrativa åtgärder.

2.4. Begränsningar i rätten till inresa och vistelse av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa

Även i fortsättningen får rätten till inresa och vistelse begränsas av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Utöver gällande direktiv 64/221/EEG beaktas i förslaget EG-domstolens rättspraxis och garanteras skydd för minderåriga som har familjeband i den mottagande staten samt för de personer som utfärdats permanent uppehållstillstånd. Begränsande åtgärder skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder. Det skall vara fråga om ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Att giltighetstiden för en persons pass eller identitetskort löper ut, får inte ligga till grund för att personen utvisas från territoriet. När utvisning övervägs skall hänsyn tas till längden av personens vistelse inom territoriet, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomi, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till

ursprungslandet. Personer som förvärvat permanent uppehållstillstånd eller minderåriga familjemedlemmar får inte utvisas av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Med tanke på folkhälsan hänvisar direktivet vidare till Världshälsoorganisationens International Health Regulation No 2 av den 25 maj 1951. Dessutom beaktas mottagarlandets bestämmelser till skydd för de egna medborgarna. Sjukdomar eller handikapp som uppstår efter registrering eller efter det att det första uppehållstillståndet har utfärdats får inte ligga till grund för vägran att utfärda permanent uppehållstillstånd eller för utvisning.

Medlemsstaterna får inte fatta beslut om förbud att återvända utan tidsbegränsning för personer som omfattas av detta direktiv. En person som har utvisats får lämna in en ny ansökan om inresa i medlemsstaten.

2.5. Slutbestämmelser

Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka de lagar, förordningar eller administrativa bestämmelser i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv. Enligt förslaget skall direktivet verkställas nationellt före den 1 juli 2003.

3. Verkningar på lagstiftningen i Finland

Behandlingen av kommissionens förslag har inte inletts än i rådets arbetsgrupp och nationellt har utlåtandeförfarandet inte ännu genomförts. I detta skede är det inte möjligt att göra en noggrann utvärdering av verkningarna på lagstiftningen. Det är ändå klart att förslaget i dess nuvarande form medför ändringar i utlänningslagen vars totalreform är på gång. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig fritt och vistas inom en annan medlemsstats territorium med stöd av EG-fördraget. I direktivet samlas gemenskapens gällande sekundära regelverk, som omfattar olika kategorier, till en enda rättsakt. De viktigaste ändringarna jämfört med nuläget är att unionsmedborgarnas tidsbegränsade

uppehållstillstånd ersätts med registrering och att omfattningen av begreppet familjemedlem utvidgas. Redan nu existerar vistelserätt med stöd av EG-fördraget utan särskilt uppehållstillstånd och uppehållstillstånd är endast ett verifierande dokument.

Unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars fria rörlighet har intagits i utlänningslagen redan i samband med antagandet av EES-avtalet (640/1993). När Finland anslöt sig till Europeiska unionen behövde man inte ändra utlänningslagen, eftersom det regelverk som gäller unionsmedborgares fria rörlighet ingick i EES-avtalet. Grunderna för unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier ingår redan i Finlands gällande lagstiftning, och till denna del finns det inget behov för lagändringar.

4. Ekonomiska verkningar

Den viktigaste utgångspunkten för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet är att de har tillräckliga tillgångar så att de inte blir en belastning för det sociala trygghetssystemet i den mottagande medlemsstaten. Det är svårt att bedöma hur underlättandet av tillståndssystemet i fråga om

unionsmedborgare kommer att påverka deras inresor i Finland, vilka hittills har varit relativt få till antalet. Avgift får fortfarande uppbäras för de handlingar som avses i direktivet och som utfärdas av myndigheter.

5. Statsrådets ståndpunkt

Utlåtandeförfarandet har inte ännu genomförts och därför är det omöjligt att lämna detaljerad information om statsrådets ståndpunkt i detta skede. En preliminär ståndpunkt som reflekterar den allmänna strategin kommer att preciseras efter att arbetsgruppen vid en första läsning har fått en noggrannare uppfattning om kommissionens mål och att alla nödvändiga utlåtanden har erhållits i sin helhet. Eftersom förslaget är av allmän karaktär och dess avsikt är att vidareutveckla unionsmedborgares fria rörlighet utgående från EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis, kan man anta att Finlands inställning till ärendet kommer att vara positiv. Att samla ihop och precisera gällande sekundärlagstiftning och att underlätta tillståndsförfarandet är åtgärder som är värda att stödjas. Denna rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier ingår redan i EG-fördraget.