

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä. Lailla rajoitettaisiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta siirtymäaikana Euroopan unioniin liittyvien jäsenvaltioiden osalta Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta, hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

Koska työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittava siirtymäaika on määräaikainen, ehdotettu sääntely toteutettaisiin ulkomaalaislaista erillisellä määräaikaisella lailla. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana, samaan aikaan liittymissopimuksen voimaantulon kanssa. Liittymissopimus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Ehdotettu laki olisi aluksi voimassa kaksi vuotta. Sen voimaoloa voitaisiin kuitenkin jatkaa. Mahdollinen esitys lain voimaoloajan jatkamiseksi pohjautuisi selontekoon, jonka valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimaoloajan päättymistä. Selonteko perustuisi hallitusohjelmassa tarkoitettuihin kolmikantaisiin neuvotteluihin, joissa otettaisiin huomioon lain vaikutukset Suomen työmarkkinoilla. Jos työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista katsotaan tarpeelliseksi jatkaa, hallitus antaisi esityksen lain voimaoloa sääntömuutoksesta.

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....</b>	<b>1</b>
<b>SISÄLLYSLUETTELO .....</b>	<b>2</b>
<b>YLEISPERUSTELUT.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Johdanto.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Nykytila .....</b>	<b>4</b>
2.1. Ulkomaalaislaki ja ulkomaalaislakiesitys .....	4
2.2. Laki julkisesta työvoimapalvelusta.....	5
2.3. Työvoiman vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisöainsäädäntö .....	5
2.4. Liittymissopimuksen asettamat puitteet työvoiman vapaan liikkuvuuden kansalliselle rajoittamiselle.....	7
2.5. Siirtymätoimenpiteet muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa .....	9
2.6. Nykytilan arviointi.....	9
<b>3. Esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset.....</b>	<b>9</b>
3.1. Esityksen tavoite.....	9
3.2. Keskeiset ehdotukset .....	9
<b>4. Esityksen vaikutukset .....</b>	<b>12</b>
4.1. Taloudelliset vaikutukset .....	12
4.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan.....	13
4.3. Organisaatio- ja henkilövaikutukset .....	13
<b>5. Asian valmistelu.....</b>	<b>13</b>
<b>6. Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....</b>	<b>14</b>
<b>7. Voimaantulo ja voimassaoloaika .....</b>	<b>14</b>
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....</b>	<b>15</b>
<b>1. Lakiehdotuksen perustelut.....</b>	<b>15</b>
<b>2. Säättämisjärjestys .....</b>	<b>17</b>
<b>LAKIEHDOTUS .....</b>	<b>18</b>
Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä.....	18

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Euroopan unionin jäsenvaltiot allekirjoittivat 16 päivänä huhtikuuta 2003 sopimuksen Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian kanssa mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin, jäljempänä liittymissopimus. Liittymissopimus tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004 edellyttäen, että kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa Italian hallituksen huostaan huhtikuun 2004 loppuun mennessä. Jos jokin liittyvistä maista ei ole ratifioinut sopimusta tuohon päivämäärään mennessä, liittymissopimus tulee kuitenkin voimaan toukokuun alusta 2004 niiden valtioiden osalta, jotka ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa.

Liittymissopimuksen mukaan unionin nykyiset jäsenvaltiot soveltavat muiden uusien jäsenvaltioiden kuin Kyproksen ja Maltan kansalaisten työmarkkinoille pääsyyn kansallisia säännöksiä kahden vuoden ajan näiden maiden jäseneksi liittymisen ajankohdasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan tämän jälkeen jatkaa vielä kahdella vuodella, jos jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Valtiot, jotka ovat luopuneet työmarkkinoille pääsyä koskevien siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta, voivat määräedellytyksin palata siirtymätoimenpiteiden soveltamiseen liittymisajankohdasta seitsemännen vuoden päättämiseen asti, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä.

Siirtymäaika ei koske uusien jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka liittymisajankohtana työskentelevät Suomessa ja jotka ovat saaneet tulla Suomen työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittäiseksi ajanjaksoksi tai jotka siirtymäaikana ovat saaneet tulla Suomen työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittäiseksi ajanjaksoksi. Siirtymäaika ei määräedellytyksin myöskään koske työntekijöiden perheenjäsenten työmark-

kinoille pääsyä.

Toisin kuin mitä Saksan ja Itävallan osalta on sovittu, liittymissopimuksen siirtymämääräykset eivät Suomen osalta koske työvoiman liikkuvuutta palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa. Suomen hallitus on päättänyt, että Suomi soveltaa siirtymäaikaa työvoiman liikkuvuuteen EU:n laajentuessa. Työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinoihin arvioidaan yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ennen siirtymätoimenpiteiden toisen vuoden päättämistä. Liittymissopimuksen siirtymämääräykset eivät myöskään koske sijoittautumisoikeutta.

Liittymissopimuksen siirtymämääräykset sisältävät rajoituksia kansallisille toimenpiteille. Siirtymätoimenpiteiden soveltamisella ei saa nykytilaan nähden tiukentaa uusien jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä työmarkkinoille. Lisäksi uusien jäsenvaltioiden kansalaiset tulee asettaa työmarkkinoille pääsyn suhteen etusijalle niin sanottuihin kolmansien valtioiden kansalaisiin nähden. Maassa oleskelevia ja työskenteleviä uusien jäsenvaltioiden kansalaisia ja heidän perheitään ei saa kohdella tiukemmin kuin maassa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp, jäljempänä ulkomaalaislakiesitys, on pyritty ottamaan huomioon kaikki voimassa olevat yhteisöoikeuden säännökset ja uusi tuomioistuinkäytäntö. Ulkomaalaislakiesityksessä ei kuitenkaan ole otettu huomioon unionin laajentumisen yhteydessä sovellettavia työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevia siirtymäaikajärjestelyjä. Liittymissopimuksen siirtymämääräysten käyttöönotto Suomessa edellyttää lainsäädäntötoimia siten, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä työmarkkinoille voidaan rajoittaa.

Muutokset ehdotetaan tehtäväksi ulkomaalaislaista erillisessä määräaikaaisessa laissa. Uusien jäsenvaltioiden kansalaisten ansiotyö Suomessa edellyttäisi työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä. Samoin kuin ulkomaalais-

lakiesityksen mukaan työntekijän oleskelulupajärjestelmässä, työvoimatoimiston hyväksyvän päätöksen edellytyksenä olisi muun muassa se, että avoinna olevaan tehtävään ei kohtuullisessa ajassa ole työmarkkinoilta saatavissa työvoimaa. Kuten ulkomaalaislakiesityksen mukaan työntekijän oleskelulupajärjestelmässä, työvoimatoimiston päätöstä voitaisiin hakea ennen maahan saapumista tai maahan saapumisen jälkeen. Esityksellä ei rajoitettaisi uusien jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta oleskella maassa muulla kuin ansiotyön tekemisen perusteella.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana yhtä aikaa liittymissopimuksen voimaantulon kanssa. Liittymissopimus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Myös hallituksen esittämä uusi ulkomaalaislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Ehdotettu laki olisi voimassa aluksi kaksi vuotta. Sen voimassaoloa voitaisiin kuitenkin jatkaa. Mahdollinen esitys lain voimassaoloajan jatkamiseksi pohjautuisi selontekoon, jonka valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä. Selonteko perustuisi hallitusohjelmassa tarkoitettuihin kolmikantaisiin neuvotteluihin, joissa otettaisiin huomioon lain vaikutukset Suomen työmarkkinoilla. Jos työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista katsotaan tarpeelliseksi jatkaa, hallitus antaisi esityksen lain voimassaolossäännöksen muuttamisesta.

## 2. Nykytila

### 2.1. Ulkomaalaislaki ja ulkomaalaislakiesitys

Euroopan unionin kansalaisten Suomen työmarkkinoille pääsy on lähtökohtaisesti vapaa. Ulkomaalaislain (378/1991) mukaan Euroopan talousalueen valtion ja Sveitsin kansalaisen maahantulo edellyttää, että hän esittää voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin ja että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään viideksi vuodeksi ja sen myöntää paikallispoliisi. Oleskelulupaa ei tarvita, jos

maassa oleskelu kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana edellä mainittu henkilö saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän on edelleen työnhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Ulkomaalaislain 25 §:n 3 momentin mukaan edellä mainitut henkilöt, heidän puolisonsa ja alle 21-vuotiaat tai huollettavat lapsensa eivät tarvitse työlupaa. Ulkomaalaislain 10 §:n nojalla Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella on oikeus oleskella Suomessa ilman oleskelulupaa sekä tehdä työtä ilman työlupaa siten kuin näiden valtioiden kanssa on sovittu.

Hallitus antoi 13 päivänä kesäkuuta 2003 eduskunnalle esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetun ulkomaalaislain 10 luvussa ehdotetaan säädettäväksi Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta ja työstä Suomessa. Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1. päivänä toukokuuta 2004 eli samana päivänä, jolloin uusien jäsenvaltioiden on tarkoitus liittyä Euroopan unioniin.

Ulkomaalaislakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä näiden perheenjäsenen maassa oleskelusta sisällöllisesti suurelta osin samoin kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Ehdotuksen mukaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä pitempiaikaisen oleskeluoikeuden käyttämiseen riittäisi, että unionin kansalaisen oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaisrekisteriin. Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei itse ole unionin kansalainen, myönnettäisiin oleskelulupakortti.

Unionin kansalaisen tulisi rekisteröidä oleskeluoikeutensa viimeistään silloin, kun hänen oikeutensa oleskella Suomessa oleskeluoikeutta rekisteröimättä päättyy. Tämä oikeus päättyy kolmen kuukauden kuluttua maahantulosta. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että unionin kansalainen täyttää säädetyt edellytykset sekä esimerkiksi se, että hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana ja että hänellä on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, jotta hän ei oleskeluaikanaan joudu Suomessa turvautumaan toimeentulotukeen tai mui-

hin siihen rinnastettaviin etuuksiin. Sillä, jolla on ehdotetun luvun mukainen oleskeluoikeus, olisi rajoittamaton oikeus tehdä ansio-työtä ilman työntekijän oleskelulupaa.

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeuden rekisteröinti olisi ehdotuksen mukaan voimassa siihen asti, kun rekisteröinnin edellytyksiä ei enää ole. Taloudellista toimintaa harjoittaneen unionin kansalaisen rekisteröity oleskeluoikeus säilyisi, vaikka hän on lopettanut toimintansa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, jos hän on joutunut tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman takia taikka joutunut työttömäksi itsestään riippumattomasta syystä. Rekisteröity oleskeluoikeus säilyisi kaksi vuotta, jos työttömyys jatkuu ja se johtuu unionin kansalaisesta itsestään riippumattomasta syystä.

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle ja muulle omaiselle myönnettäisiin oleskelulupakortti viideksi vuodeksi, jollei oleskeluoikeutta haeta lyhyemmäksi ajaksi. Jos oleskelun kuitenkin arvioidaan kestävän yhtä vuotta lyhyemmän ajan, oleskelulupakortti voidaan myöntää oleskelun arvioituksi kestoksi.

Unionin kansalaiselle taikka hänen perheenjäsenelleen tai muulle omaiselleen myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelulupakortti, kun hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Taloudellista toimintaa harjoittaville työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille voitaisiin myöntää pysyvä oleskelulupakortti poikkeuksellisesti myös ennen neljän vuoden määräajan täyttymistä.

Unionin kansalainen taikka hänen perheenjäsenensä tai muu omaisensa voitaisiin kääntää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity. Oleskeluoikeuden rekisteröinti peruutettaisiin, jos ei enää ole perusteita, joiden perusteella oleskeluoikeus on rekisteröity tai määräaikainen oleskelulupakortti on myönnetty. Pysyvä oleskelulupakortti peruutettaisiin lähinnä vain silloin, jos henkilö on muuttanut pysyvästi pois Suomesta, oleskelut pysyvässä tarkoituksessa vähintään kaksi vuotta Suomen ulkopuolella tai jos henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai on tietoisesti antanut päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja. Ulkomaalaislakiesitykseen sisältyy myös ehdo-

tuksia maasta poistamisen täytäntöönpanosta ja maahantulokiellon määrittämisestä.

## 2.2. Laki julkisesta työvoimapalvelusta

Euroopan unionin kansalaiset ovat oikeutettuja julkisiin työvoimapalveluihin. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 3 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetään, että niiden valtioiden kansalaiset, joilla Suomea velvoittavien, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella on oikeus saapua Suomeen hakemaan työtä ja ottaa vastaan työtä ilman työlupaa, rinnastetaan työnhakijaksi rekisteröitäessä Suomen kansalaisiin, jollei näistä sopimuksista muuta johdu. Työnhakijaksi rekisteröiminen on edellytyksenä eräiden lain 4 luvun mukaisten työvoimapalvelujen saamiselle.

## 2.3. Työvoiman vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisölaainsäädäntö

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan yhteisön (EY) perusvapauksista. EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus sisältää yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, oikeuden liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, oikeuden oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti sekä oikeuden työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädettyjen edellytysten.

EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään (muun muassa asia C-3/90 Bernini, 53/81 Levin, 197/86 Brown, C188/00 Kurz ja C1/97 Birden) määritellyt työntekijä-käsitteen sisältöä. Oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa työntekijänä on pidettävä kaikkia henkilöitä, jotka tekevät todellista ja aitoa työtä erotuksena sellaisesta työstä, joka on niin vähäistä, että sitä voidaan pitää täysin toisarvoisena ja epäoleellisena. Työsuhteen olennainen ominaispiirre on se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon ja valvonnan

alaisena tietyn ajan työtä, josta hän saa vastikkeena palkkaa.

Työvoiman liikkumisvapauden sisältöä on määritelty tarkemmin erityisesti neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella, jäljempänä työvoiman liikkuvuusasetus. Työvoiman liikkuvuusasetuksen I osan I osasto (1-6 artiklat) koskee työn saantia eli käytännössä perusteita, joiden nojalla jäsenvaltion kansalainen voi päästä toisen jäsenvaltion työmarkkinoille (yhteisöoikeuden mukainen työntekijän asema toisessa jäsenvaltiossa). Mainituissa artikloissa säädetään jokaisen jäsenvaltion kansalaisen oikeudesta palkkatyöhön toisen jäsenvaltion alueella tämän valtion lakien, asetusten ja määräysten mukaisesti, jokaisen jäsenvaltion kansalaisen ja jäsenvaltion alueella toimivan työnantajan oikeudesta tehdä voimassa olevien lakien, asetusten ja määräysten mukaisesti työhakemuksia, työtarjouksia ja työsopimuksia sekä toimeenpanna niitä syrjimättä, työntekijän oikeuksia rajoittavien säännösten ja käytäntöjen soveltamiskiellosta, oikeudesta työnvälityspalveluihin yhdenvertaisesti oman valtion kansalaisten kanssa sekä kiellosta asettaa syrjiviä edellytyksiä toisen jäsenvaltion kansalaisen työhön ottamiselle.

Työvoiman liikkuvuusasetuksen seuraavat artiklat koskevat toisessa jäsenvaltiossa työntekijäaseman saavuttaneen työntekijän oikeuksia. Asetuksen I osan II osasto (7-9 artiklat) koskee työskentelyä ja yhdenvertaista kohtelua työsuhteen ehtojen, sosiaalisten etuuksien ja verotuksen, ammatillisen sekä uudelleen- ja jatkokoulutuksen osalta, syrjivien työelämänsäännösten mitättömyyttä, jäjestäytymisoikeutta sekä syrjimättömiä oikeuksia asumiseen.

Työvoiman liikkuvuusasetuksen I osan III osasto koskee työntekijän perhettä. Asetuksen 10-12 artiklojen mukaan työntekijän aviopuolisolla ja heidän alle 21-vuotiailla tai huollettavilla jälkeläisillään on oikeus muuttaa toisessa jäsenvaltiossa työskentelevän työntekijän luokse asumaan ja ryhtyä palkkatyöhön, vaikka he eivät olisi minkään jäsenvaltion kansalaisia. Työntekijän kanssa samassa jäsenvaltiossa asuvilla lapsilla on syrjimätön oikeus osallistua perus-, oppisopimus- ja ammatilliseen koulutukseen.

Työvoiman liikkuvuusasetuksen II osa koskee avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämistä sekä tasapainon aikaansaamista työmarkkinoilla ja III osa komiteoita, joiden tehtävänä on varmistaa jäsenvaltioiden välinen tiivis yhteistyö työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja työllisyyttä koskevissa asioissa. Työvoiman liikkuvuusasetuksen IV osa sisältää siirtymä- ja loppusäännökset.

Liikkuvuutta sääntelee myös neuvoston direktiivi (68/360/ETY) jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta, jäljempänä työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivi. Työntekijän oleskeluoikeusdirektiiviin sisältyvät muun muassa seuraavat säännökset. Oleskeluluvan saamista koskevien muodollisuuksien täytäminen ei saa olla esteenä sille, että hakija aloittaa välittömästi sopimukseen perustuvan työn tekemisen (5 art.). Oleskeluluvan on oltava voimassa sen myöntäneen jäsenvaltion koko alueella ja sen on oltava voimassa vähintään viisi vuotta antopäivästä ja ilman eri toimenpiteitä uudistettavissa (6 art. 1 kohta). Voimassaolevaa oleskelulupaa ei saa peruuttaa työntekijältä pelkästään siitä syystä, että hän sairaudesta tai tapaturmasta johtuvan tilapäisen työkyvyttömyyden vuoksi ei enää ole työssä tai että hän itsestään riippumattomasta syystä on työttömänä ja kun toimivaltainen työnvälitysviranomainen asianmukaisesti vahvistaa tämän (7 art. 1 kohta). Jäsenvaltioiden on, vaikka eivät myöntäisi oleskelulupaa, annettava oikeus oleskella alueellaan palkatussa työssä olevalle työntekijälle, jos työn ei arvioida kestävän yli kolmea kuukautta (8 art. 1 kohta).

Euroopan unionissa valmistellaan Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumis- ja oleskeluoikeutta jäsenvaltioiden alueella koskevien säännösten kokoamista yhteen direktiiviin (KOM/2001/0257 lopull.). Työvoiman liikkuvuusasetuksesta kumottaisiin tässä yhteydessä työntekijän perheenjäsenten liikkumista ja oleskeluoikeutta koskevat määräykset.

#### 2.4. Liittymissopimuksen asettamat puitteet työvoiman vapaan liikkuvuuden kansalliselle rajoittamiselle

Liittymissopimukseen sisältyy siirtymämääräyksiä, joiden puitteissa nykyisten jäsenvaltioiden on mahdollista määräaikaaisesti ja joustavasti poiketa työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamisesta. Liittymissopimuksen 24 artiklassa viitataan liitteisiin V - XIV, joihin sisältyvät myös työvoiman liikkuvuutta koskevat siirtymämääräykset. Siirtymämääräysten mukaan nykyiset jäsenvaltiot soveltavat siirtymäaikana työvoiman liikkuvuusasetuksen työn saantia koskevien 1-6 artiklojen asemesta työmarkkinoille pääsyyn kansallista lainsäädäntöään. Työvoiman liikkuvuusasetuksen muita artikloja eli työntekijäaseman saavuttaneen työntekijän oikeuksia siirtymämääräykset eivät koske. Sikäli kuin työntekijän oleskeluoikeusdirektiivin säännöksiä ei voida pitää erillään työvoiman liikkuvuusasetuksen 1-6 artikloista, jäsenvaltiot saavat poiketa kyseisistä säännöksistä siltä osin kuin se on tarpeen siirtymätoimenpiteiden soveltamiseksi. Siirtymämääräykset eivät kuitenkaan velvoita työvoiman vapaan liikkuvuuden kansalliseen rajoittamiseen.

Liittymissopimuksen siirtymämääräyksiin sisältyy sekä työntekijöitä että heidän perheenjäseniään koskevia poikkeuksia. Uusien jäsenvaltioiden kansalaisilla, jotka liittymispäivänä työskentelevät laillisesti nykyisessä jäsenvaltiossa ja jotka ovat saaneet tulla kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi, on oikeus päästä kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille. Sama oikeus on myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisilla, jotka liittymispäivän jälkeen ovat saaneet tulla nykyisen jäsenvaltion työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi. Oikeus ei kuitenkaan ole voimassa muussa kuin oleskelu- ja työskentelyoikeuden myöntäneessä jäsenvaltiossa ja se lakkaa, jos henkilö omasta tahdostaan poistuu nykyisen jäsenvaltion työmarkkinoilta.

Työntekijän aviopuolisolla ja alle 21-vuotiaalla tai huollettavalla jälkeläisellä, joka

liittymispäivänä asuu laillisesti työntekijän kanssa jäsenvaltion alueella, on liittymisestä alkaen välitön pääsy kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille. Tämä poikkeus ei kuitenkaan koske sellaisen työntekijän perheenjäsentä, joka saa laillisesti työskennellä kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoilla alle 12 kuukauden ajan. Aviopuolisolla ja alle 21-vuotiaalla tai huollettavalla jälkeläisellä, joka siirtymäaikana asuu laillisesti työntekijän kanssa jäsenvaltion alueella myöhemmästä kuin liittymispäivästä alkaen, on pääsy kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille, kun hän on asunut kyseisessä jäsenvaltiossa vähintään 18 kuukautta tai liittymispäivää seuraavasta kolmannelta vuodelta alkaen riippuen siitä, kumpi päivämäärä on aikaisempi. Perheenjäsentä koskevat määräykset eivät rajoita edullisempien siirtymätoimenpiteiden soveltamista.

Liittymissopimuksen siirtymämääräykset eivät Suomen osalta koske työvoiman liikkuvuutta palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa. Suomi ei liittymisneuvotteluissa arvioinut tarpeelliseksi vaatia tällaista mahdollisuutta. Siten esimerkiksi uudessa jäsenvaltiossa toimivan työnantajan Suomeen lähettämät työntekijät, kuten vuokratyöntekijät eivät myöskään itsenäiset ammatinharjoittajat ole siirtymätoimenpiteiden piirissä.

Liittymissopimus merkitsee kuitenkin työnteon estymistä tieliikenteen tavarankuljetuksessa, koska muuhun uuteen jäsenvaltioon kuin Sloveniaan, Maltalle tai Kyprokselle sijoittautuneen kuljetusyrityksen pääsy nykyisten jäsenvaltioiden sisäisille tavarankuljetusmarkkinoille on siirtymäaikana estetty. On kuitenkin huomattava, että kielto ei koske rajan ylittävää liikennettä unionin sisällä. Unionin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset voivat kuljettaa tavaraa rajojen yli heti uuden jäsenvaltion liittymishetkestä.

Liittymissopimuksen siirtymämääräyksiin sisältyy myös kolme rajoitusta, joista kaksi liittyy työmarkkinoille pääsyyn. Siirtymäjärjestelyjen soveltaminen ei saa johtaa siihen, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten pääsy nykyisten jäsenvaltioiden työmarkkinoille tiukentuu liittymissopimuksen allekirjoituspäivänä voimassa oleviin edellytyksiin verrattuna (oikeuksien heikentämiskielto). Liittymissopimus allekirjoitettiin 16.4.2003. Toi-

seksi siirtymätoimenpiteitä soveltavien jäsenvaltioiden on asetettava myös uusien jäsenvaltioiden kansalliset työmarkkinoille pääsyn suhteen etusijalle kolmansien maiden kansalaisiin nähden (yhteisökansalaisten etusijaisuusedellytys, ns. *community preference*).

Kolmas edellytys liittyy kohteluun henkilöiden jo ollessa työmarkkinoilla. Jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä muiden jäsenvaltioiden kansalaisuutta olevia työntekijöitä ja heidän perheitään ei saa kohdella tiukemmin kuin kyseisessä jäsenvaltiossa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia (yhdenvertaisen kohtelun edellytys).

Siirtymäjärjestelyt ovat vastavuoroisia. Uudet jäsenvaltiot saavat pitää voimassa vastaavat toimenpiteet siirtymätoimenpiteitä soveltavan nykyisen jäsenvaltion kansalaisten osalta niin kauan, kun nykyiset jäsenvaltiot soveltavat siirtymätoimenpiteitä. Samoin nykyiset jäsenvaltiot saavat pitää voimassa vastaavat toimenpiteet siirtymätoimenpiteitä soveltavan uuden jäsenvaltion kansalaisten osalta uuden jäsenvaltion soveltaessa siirtymätoimenpiteitä. Siirtymäjärjestelyt ovat myös jäsenvaltiokohtaisia. Siirtymätoimenpiteiden nojalla toisen jäsenvaltion työmarkkinoille päässeellä työntekijällä ei ole oikeutta siirtyä kolmannen jäsenvaltion työmarkkinoille ilman, että kolmannen jäsenvaltion mahdollisesti soveltamien siirtymätoimenpiteiden edellytykset täyttyvät.

Siirtymätoimenpiteiden soveltamiseen liittyy ilmoitusmenettely komissiolle sekä neuvoston tarkastelumenettely. Ennen liittymispäivää seuraavan kahden vuoden ajanjakson päättymistä neuvosto tarkastelee siirtymätoimenpiteiden toimivuutta komission kertomuksen perusteella. Tarkastelun päättyessä ja viimeistään liittymispäivää seuraavan kahden vuoden ajanjakson päättyessä nykyiset jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle, aikovatko ne jatkaa siirtymätoimenpiteiden soveltamista seuraavan kolmen vuoden ajan vai aikovatko ne ryhtyä soveltamaan työvoiman liikkuvuusasetuksen 1–6 artikloja. Jos ilmoitusta ei tehdä, mainittuja artikloja sovelletaan.

Uusien jäsenmaiden pyynnöstä voidaan vielä kerran tarkastella siirtymätoimenpitei-

den toimivuutta edellä mainitulla tavalla. Tarkastelu saatetaan päätökseen kuuden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

Jäsenvaltio, joka jatkaa siirtymätoimenpiteiden soveltamista edellä tarkoitetun viiden vuoden määräajan loputtua, voi komissiolle ilmoitettuaan jatkaa siirtymätoimenpiteiden soveltamista liittymispäivää seuraavan seitsemän vuoden ajanjakson päättymiseen saakka, jos sen työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä. Jos ilmoitusta ei tehdä, sovelletaan työvoiman liikkuvuusasetuksen 1–6 artikloja.

Siirtymätoimenpiteitä soveltava nykyinen jäsenvaltio voi milloin tahansa sallia kansallisen lainsäädännön mukaisesti suuremman liikkumisvapauden kuin liittymispäivänä tai jopa avoimen pääsyn työmarkkinoille. Kolmannesta liittymispäivää seuraavasta vuodesta alkaen siirtymätoimenpiteitä soveltava nykyinen jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää siirtyä soveltamaan työvoiman liikkuvuusasetuksen 1–6 artikloja. Komissiolle on ilmoitettava kyseisestä päätöksestä.

Ne jäsenvaltiot, joissa uusien jäsenvaltioiden kansalaisten osalta sovelletaan työvoiman liikkuvuusasetuksen 1–6 artikloja, voivat myöntää työlupia valvontaa varten. Siirtymäjärjestelyistä luopuneita jäsenvaltioita koskee myös niin sanottu turvalauseke. Jos jäsenvaltiossa ilmenee tai on ennakoitavissa sellainen työmarkkinoiden häiriötilanne, että jollakin alueella tai jossakin ammatissa syntyy elintaso- tai työllisyyttä uhkaava vakava häiriö, jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille sekä lähetettävä niille kaikki tarvittavat tiedot. Näiden tietojen pohjalta jäsenvaltio voi pyytää komissiota keskeyttämään kokonaan tai osittain edellä mainittujen asetuksen artiklojen soveltamisen palauttaakseen normaalin tilanteen alueelle tai ammattiin. Komissio päättää keskeyttämisestä sekä sen kestosta ja laajuudesta viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta ja ilmoittaa päätöksestä neuvostolle. Jokainen jäsenvaltio voi kahden viikon kuluessa komission päätöksen tekemisestä pyytää neuvostoa peruuttamaan päätöksen tai muuttamaan sitä. Neuvoston on tehtävä pyyntöä koskeva päätös kahden viikon kuluessa määränemistöllä. Jäsenvaltio voi



kiireisissä ja poikkeuksellisissa tapauksissa keskeyttää edellä mainittujen asetuksen artiklojen soveltamisen ja toimittaa asiasta jälkikäteen perustellun ilmoituksen komissiolle.

Koska liittymissopimuksen siirtymämääräykset merkitsevät poikkeusta EY:n perustamissopimuksessa säädettyyn työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, niitä tulee tulkita suppeasti. Liittymissopimuksen sisältöä muilta osin selostetaan tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle mainittujen maiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppasopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 78/2003 vp).

## **2.5. Siirtymätoimenpiteet muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa**

Toistaiseksi hallitus ei ole saanut virallisia tietoja siitä, miten Euroopan unionin nykyiset jäsenvaltiot aikovat soveltaa liittymissopimuksen siirtymämääräyksiä. Päätöksenteko on monissa maissa vielä kesken. Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Iso-Britannia ja Irlanti ovat kuitenkin epävirallisesti ilmoittaneet, etteivät ne aio rajoittaa työvoiman vapaata liikkuvuutta. Ruotsi on myös ilmoittanut, että se myöntää hakemuksesta maassa työskenteleville uusien jäsenmaiden kansalaisille liittymispäivään asti voimassaolevat jatkotyöluvut. Edellytyksenä on, että työ lupa on myönnetty vähintään vuodeksi ja että työ kestää vähintään unionin laajentumispäivään asti.

Saksa, Itävalta, Belgia ja Ranska ovat epävirallisesti ilmoittaneet soveltavansa kansallisia siirtymätoimenpiteitä työvoiman liikkuvuuden rajoittamiseksi. Saksa ja Itävalta ovat tehneet liittymissopimukseen varauksen, jonka mukaan ne voivat soveltaa kansallisia siirtymätoimenpiteitä osin myös palvelujen vapaan tarjonnan puitteissa tapahtuvaan työvoiman liikkuvuuteen.

Hallitus ei ole myöskään saanut virallisia tietoja Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden aikeista soveltaa liittymissopimuksen siirtymämääräyksiä. Niissäkin päätöksenteko on vielä kesken. Viro, Slovakia ja Latvia ovat epävirallisesti ilmoittaneet, etteivät ne

aio rajoittaa nykyisistä eikä uusista jäsenvaltioista käsin tapahtuvaa työvoiman vapaata liikkuvuutta.

## **2.6. Nykytilan arviointi**

Ulkomaalaislakiesityksessä on pyritty huomioimaan kaikki voimassa olevat yhteisöoikeuden säännökset ja uusi tuomioistuin-käytäntö. Ulkomaalaislakiesityksessä ei kuitenkaan ole otettu huomioon Euroopan unionin laajentumisen yhteydessä sovellettavia, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevia siirtymätoimenpiteitä. Ulkomaalaislakiesityksen sisältämät unionin kansalaisen oleskeluoikeutta koskevat säännökset eivät mahdollista työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymätoimenpiteiden toteuttamista. Liittymissopimuksen työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittavien siirtymämääräysten käyttöönotto Suomessa edellyttää lainsäädäntötoimia.

## **3. Esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset**

### **3.1. Esityksen tavoite**

Esityksen tavoitteena on liittymissopimuksen siirtymämääräysten nojalla säätää uusien jäsenvaltioiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä siirtymäaikana rajoittava lainsäädäntö.

Voidaan olettaa, että työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttaminen ei johtaisi työvoiman pysyvän maahanmuuton merkittävään lisääntymiseen Suomessa. Tilapäisen työnteon, kuten rajan yli työssä käynnin määrä kuitenkin mahdollisesti lisääntyisi. Koska työttömyys on Suomessa kuitenkin edelleen useilla aloilla ja alueilla suhteellisen korkea, määräaikainen uusien jäsenmaiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn rajoittaminen olisi tarkoituksenmukaista.

### **3.2. Keskeiset ehdotukset**

#### *Lainsäädännöllinen toteutus*

Ehdotettu lainsäädäntö toteutettaisiin erillisinä määräaikaisena lakina. Määräaikainen

laki tulisi voimaan liittymispäivänä niiden uusien jäsenvaltioiden osalta, jotka mainittuna päivänä liittyvät unionin jäseneksi ja joita liittymissopimuksen siirtymämääräykset koskevat. Laki olisi aluksi voimassa kaksi vuotta. Sen voimassaoloa voitaisiin kuitenkin jatkaa. Mahdollinen esitys lain voimassaoloajan jatkamiseksi pohjautuisi selontekoon, jonka valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä. Selonteon valmistelussa nojauttaisiin hallitusohjelmassa tarkoitettuihin kolmikantaisiin neuvotteluihin, joissa otettaisiin huomioon lain vaikutukset Suomen työmarkkinoilla. Jos työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista katsotaan tarpeelliseksi jatkaa, hallitus antaisi esityksen lain voimassaolosäännöksen muuttamisesta. Muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön ei olisi tarpeen tehdä.

#### *Työvoimatoimiston hyväksyvä päätös ansiotyön edellytyksenä*

Lähtökohtana olisi, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten ansiotyö Suomessa edellyttäisi työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä. Työnteko-oikeutta lukuun ottamatta uusien jäsenvaltioiden kansalaisten maahan tuloon, maassa oleskeluun ja oleskeluoikeuden rekisteröintiin sovellettaisiin voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksiä. Ehdotulla lailla rajoitettaisiin uusien jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta ansiotyöhön Suomessa, mutta sillä ei rajoitettaisi muulla kuin ansiotyön tekemisen perusteella tapahtuvaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeutta Suomessa. Esimerkiksi opiskelijoiden maahan tuloa ja maassa oleskelua ehdotettu laki ei koskisi.

Ulkomaalaislakiesityksen mukaan niin sanottujen kolmansien valtioiden kansalaisten työnteko-oikeus on pääsääntöisesti ammattialakohtainen. Oikeuksien heikentämiskielon takia myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisten työnteko-oikeus olisi ammattialakohtainen. Henkilöillä olisi siten mahdollisuus vaihtaa työnantajaa saman ammattialan puitteissa. Sen sijaan ammattialan vaihtaminen olisi mahdollista vain työvoimatoimiston uuden hyväksymisen nojalla. Muilta osin Suomessa työskentelevien uusien jäsenvaltioiden

kansalaisten oikeudellinen asema olisi sama kuin muiden työntekijäaseman saavuttaneiden Euroopan unionin kansalaisten asema. Lähtökohtana olisi Suomen kansalaisten kanssa yhdenvertainen kohtelu työmarkkinoilla ja esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan palvelu- ja etuusjärjestelmään. Arvioitaessa työkyvyttömyyden ja työttömyyden vaikutusta oleskeluoikeuteen sovellettaisiin voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksiä.

Työvoimatoimisto antaisi hyväksyvän päätöksen samoin edellytyksin, kuin se ulkomaalaislain mukaan päättää työluvan myöntämisen perusteena olevista työmarkkinaedellytyksistä. Ulkomaalaislakiehdotuksen sekä nykyisen käytännön mukaisesti tämä merkitsisi sitä, että työvoimatoimisto antaisi hyväksyvän päätöksen selvitettyään, että tarkoitettuun työhön sopivaa, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoimaa ei ole kohtuullisessa ajassa saatavilla. Työmarkkinoilla käytettävissä olevalla henkilöllä tarkoitetaan EU- ja ETA-valtioiden kansalaisia ja alueella laillisesti oleskelevia, työntekoon oikeutettuja kolmansien valtioiden kansalaisia.

Ehdotettu edellytys saatavilla olevan työvoiman arvioinnista ei olisi ristiriidassa liittymissopimuksessa edellytetyn yhteisökansalaisten etusijaisuusperiaatteen kanssa, koska kyse ei olisi työmarkkinoille pyrkivistä, vaan siellä jo olevista kolmansien valtioiden kansalaisista. Etusijaisuusperiaatteen mukaista sen sijaan olisi se, että työvoimatoimiston harkitessa päätöksen antamista kolmansien valtioiden kansalaisille, uusien jäsenmaiden kansalaiset tulisivat yhteisökansalaisina huomioon otetuiksi selvitettyään sopivan työvoiman saatavuutta työmarkkinoilta.

#### *Työvoimatoimiston päätöksen hakeminen*

Hakemus työvoimatoimiston päätöksen saamiseksi pantaisiin vireille samalla tavalla kuin mitä voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetään EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden lupahakemuksen vireillepanosta. Ulkomaalaislakiesityksen mukaan hakemus työntekijän oleskeluluvan saamiseksi voitaisiin tehdä joko ennen maahan saapumista Suomen edustustoon tai maahan saapumisen jälkeen työvoimatoimistoon tai kihlakunnan poliisilaitokselle. Ha-

kemuksen voisi tehdä ulkomaalainen itse tai ulkomaalaisen puolesta ilman erillistä valtuutusta työnantaja. Hakemus oleskeluoikeuden rekisteröimiseksi tulisi tehdä voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisesti. Tämä merkitsisi muun muassa sitä, että hakemus työvoimatoimiston päätöksen saamiseksi voitaisiin aina tehdä vasta Suomeen saapumisen jälkeen. Oleskeluoikeuden rekisteröintihakemuksen käsittelymaksu on alhaisempi kuin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden lupahakemuksen käsittelystä perittävä maksu, mikä on sopusoinnussa yhteisökansalaisen etusijaisuusperiaatteen kanssa.

*Tilanteet, joissa ei edellytetä työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä*

Liittymissopimuksen siirtymämääräyksiin sisältyvän oikeuksien heikentämiskiellon sekä yhdenvertaisen kohtelun edellytyksen takia työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä ei edellytettäisi, jos ulkomaalaisella olisi oikeus ansiotyöhön ilman työvoimatoimiston harkintaa, jos hän olisi muu kuin Euroopan unionin kansalainen tai häneen rinnastettava. Ulkomaalaislakiesitykseen sisältyy säännöksiä tilanteista, joissa ulkomaalaisella on oikeus ansiotyön tekemiseen ilman työntekijän oleskelulupaa.

Poikkeuksia edellytykseen työvoimatoimiston hyväksyvistä päätöksistä johtuisi myös niin sanotusta 12 kuukauden säännöstä. Liittymissopimuksen mukaisesti työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä ei edellytettäisi, jos henkilö liittymishetkellä tekee työtä Suomessa ja hänellä on ennen liittymishetkeä myönnetty vähintään 12 kuukautta yhtämittaisesti voimassa oleva maassa oleskeluun ja työntekoon oikeuttava lupa tai lupia. Liittymissopimuksen mukaisesti työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä ei myöskään edellytettäisi, jos henkilölle siirtymäaikana on myönnetty vähintään 12 kuukautta yhtämittaisesti voimassa oleva oikeus maassa oleskeluun ja työntekoon.

Työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä ei edellytettäisi myöskään silloin, kun työnteko tapahtuu unionin jäsenmaiden rajat ylittävien palvelujen tarjonnan vapauden yhteydessä. EY:n perustamissopimuksen 49 ja 50 artiklo-

jen mukaisesti palvelujen tarjonnalla tarkoitettaisiin toiseen unionin jäsenvaltioon sijoitautuneen jäsenvaltion kansalaisten vapautta tarjota muun muassa teolliseen, kaupalliseen tai käsityöläistoimintaan liittyviä palveluita sekä ammatinharjoittajien vapautta tarjota palveluja Suomessa. Palvelun tarjoaja saa tilapäisesti tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa. Palvelujen tarjoamisen yhteydessä toiseen jäsenvaltioon lähetettyjen työntekijöiden työehtoihin sovelletaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan neuvoston direktiivin (96/71/EY) kansallisen toimeenpanon yhteydessä säädettyä lakia lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999).

Uusien jäsenvaltioiden kansalaisilla voi olla muikin kuin työntekoon perustuva oleskeluoikeus Suomessa. Oleskelu voi perustua esimerkiksi opiskeluun Suomessa. Unionin jäsenvaltioiden kansalaisten maassa oleskelu on luonteeltaan pääsääntöisesti pysyväisluonteista. Pysyväisluonteisesti maassa oleskelevat kolmansien valtioiden kansalaiset ovat yleensä oikeutettuja työntekoon Suomessa. Siksi ehdotetulla lailla ei rajoitettaisi muulla kuin työntekoon perusteella oleskeluoikeuden saaneiden työmarkkinoille pääsyä.

Keskeinen ryhmä muulla kuin ansiotyön perusteella oleskeluoikeuden saaneita ovat myös perheenjäsenet. Ehdotetulla lailla ei rajoitettaisi työntekijöiden perheenjäsenten oikeutta ansiotyöhön Suomessa. Liittymissopimuksen perheenjäseniä koskevat määräykset yhdessä oikeuksien heikentämiskiellon kanssa sallisivat käytännössä vain huollettavien vanhempien työmarkkinoille pääsyn rajoittamisen. Koska kysymys huollettavien vanhempien työnteosta on työvoimapolitiittisesti merkityksetön, perheenjäsenet jätettäisiin kokonaisuudessaan ehdotettavan lain ulkopuolelle. Liittymissopimuksen määräykset eivät rajoita edullisempien siirtymätoimenpiteiden soveltamista.

*Työntekijöiden asema*

Ne työntekijät, joita edellytys työvoimatoimiston päätöksestä koskee, olisivat työvoimatoimiston harkinnan osalta samassa asemassa kuin EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolelta tulevat työntekijät. Muilta osin uusista jäsenvaltioista tulevat työntekijät olisi-

vat EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolelta tulevia työntekijöitä paremmassa asemassa. Osa työntekijöistä olisi työvoimatoimiston päätösmenettelyn ulkopuolella niin sanotun 12 kuukauden säännön nojalla. Opiskelijoilla ja muulla kuin ansiotyön perusteella maassa laillisesti oleskelevilla uusien jäsenmaiden kansalaisilla olisi vapaus siirtyä työmarkkinoille. Työvoimatoimiston päätöksen umpeuduttua ulkomaalaisella olisi mahdollisuus toistaiseksi jäädä maahan oleskelun yleisten edellytysten täyttyessä. Oleskeluoikeuden kytkeytyminen unionin kansalaisen oleskeluoikeuteen merkitsee myös työntekijän oleskelulupaa alhaisempaa hakemuksen käsittelemysmaksua.

#### *Työn- ja toimeksiantajien oikeudet ja velvollisuudet*

Ehdotettu laki ei merkitsisi muutosta työnantajien eikä toimeksiantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Työnantajan ja toimeksiantajan asema työvoimatoimiston päätöstä annettaessa säilyisi samana kuin mitä siitä on ulkomaalaislaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetty.

Ehdotukseen liittyy hallituksen esitys ulkomaalaislakiehdotuksen täydentämiseksi (HE 151/2003 vp). Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi työnantajalle uusi velvollisuus säilyttää määräajan tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä ja heidän työntekooikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Lisäksi ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että myös työsuojeluviranomaiset valvovat työntekijöiden oleskelulupien noudattamista.

#### *Oikeusturva ja seuraamukset lain noudattamatta jättämisestä*

Ulkomaalaisen itsensä velvollisuutena olisi huolehtia siitä, että hänellä on ansiotyötä varten vaadittava työvoimatoimiston hyväksyvä päätös. Työnantajan velvollisuuksiin kuitenkin kuuluisi myös ehdotuksessa tarkoitettujen ulkomaalaisten osalta ennen palvelussuhteen alkamista varmistua siitä, että ulkomaalaisella on vaadittava hyväksyvä päätös. Sekä ulkomaalainen että hänen työnantajansa voisi-

vat todeta työvoimatoimiston päätöksen sisällön työvoimatoimiston antamasta asiakirjasta.

Samoin kuin ulkomaalaislakiesityksessä, työvoimatoimiston päätökseen liittyisi muutoksenhakuoikeus, joka olisi sekä ulkomaalaisella itsellään että työnantajalla. Muutoksenhakuun sovellettaisiin ulkomaalaislain säännöksiä.

Seuraamukset ansiotyön tekemisestä ilman vaadittavaa työvoimatoimiston hyväksymistä sekä muusta ehdotetun lain noudattamatta jättämisestä johtuisivat voimassa olevasta ulkomaalaislaista. Seuraamukset ilman tai vastoin työvoimatoimiston päätöstä työskentelystä ja tällaisen ulkomaalaisen palveluksessa pitämisestä riippuisivat osin siitä, millainen oleskeluoikeus ulkomaalaisella on. Tilanteesta riippuen käytettävissä olevia seuraamuksia voisivat esimerkiksi olla käännyttäminen ja maasta karkottaminen, työvoimatoimiston päätös olla hyväksymättä työskentelyä virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja antaneen työnantajan palvelukseen, ulkomaalaisrikkomus ja työnantajan ulkomaalaisrikkomus sekä rikoslaissa säädetty luvatonta työntekoa koskeva säännös.

## **4. Esityksen vaikutukset**

### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

Työvoiman liikkuvuus unionissa on toistaiseksi ollut vähäistä. Aikaisemmat laajentumiset eivät ole johtaneet laajoihin muuttoliikkeisiin eivätkä aiheuttaneet vakavia työmarkkinahäiriöitä jäsenvaltioissa. Osin alkuvaiheen muuttoliikkeitä ovat voineet hillitä sovelletut siirtymäaikatoimenpiteet. Useimpien tutkimusten ja selvitysten mukaan työvoiman pysyvän maahanmuuton lisääntymisen arvioidaan tämänkin laajentumisen yhteydessä jäävän suhteellisen vähäiseksi. Vaikka laajentuminen ajoittuu vaiheeseen, jossa työvoiman tarjonnan vähentyminen ikääntymisen takia useissa jäsenvaltioissa uhkaa jarruttaa talouskasvua, myös uusissa jäsenvaltioissa työvoiman tarjonta supistuu ikääntymisen vuoksi. Nykyisten ja uusien jäsenvaltioiden välisten elintasoerojen kaventumisen yhdessä siirtymäaikatoimenpiteiden kanssa odotetaan entisestään vähentävän

muuttopaineita nykyisiin jäsenvaltioihin. Voidaan olettaa, että liittymissopimuksen voimaantulo samanaikaisesti ehdotetun lainsäädännön kanssa ei johda työvoiman maahanmuuton työmarkkinahäiriöitä aiheuttavaan lisääntymiseen Suomessa.

Työvoiman maahanmuutto pysyisi edelleen pääosin tapauskohtaiseen työmarkkinaharkintaan kytkettynä. Viime vuosina uusien jäsenvaltioiden kansalaisille on vuosittain myönnetty 8 000 - 10 000 valtaosin tilapäistä työ lupaa, joista kolme neljäsosaa Viron kansalaisille. Niin sanotun 12 kuukauden säännön perusteella siirtymätoimenpiteiden ulkopuolelle jääviä liittymishetkellä Suomessa työskenteleviä uusien jäsenmaiden kansalaisia voidaan arvioida olevan muutamasta sadasta muutamaan tuhanteen. Ryhmän pienuus johtuu siitä, että oleskelu- ja työluvut ovat työn tilapäisyyden tai kausiluonteisuuden takia usein myönnetty alle vuoden ajaksi eikä lupien voimassaolon yhtämittaisuus monessakaan tapauksessa täyty.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että työvoiman liikkuvuutta koskevia siirtymäaikoja ei voida tarkastella kokonaan erillisenä asiana, sillä muut tuotannon tekijät voivat liikkua vapaasti ja siitä voi mahdollisesti aiheutua markkinoiden vääristymiä. Ehdotetun lainsäädännön vaikutukset riippuvat osin myös siitä, millaisia siirtymätoimenpiteitä muut nykyiset jäsenvaltiot, Suomen näkökulmasta erityisesti Ruotsi ja Tanska soveltavat. On mahdollista, että ehdotettujen säännösten vaikutuksesta uusista jäsenmaista Suomeen hakeutuvan työvoiman määrä pienenee nykyiseen nähden. Laajentumisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioidaan tarkemmin hallituksen esityksessä (HE 78/2003 vp), joka koskee mainittujen maiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja lakiesitystä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

#### **4.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan**

Ehdotus ei merkittävästi vaikuttaisi työmarkkinoilla olevien työnhakijoiden asemaan. Uusien jäsenmaiden kansalaisuutta

olevien työnhakijoiden työmarkkinoille pääsy olisi kytketty työvoimatoimiston harkintaan siitä, onko työmarkkinoilla saatavissa avoinna olevaan työtehtävään sopivaa työvoimaa vai ei. Poikkeuksen muodostaisivat ne uusien jäsenmaiden kansalaiset, joita koskee niin sanottu 12 kuukauden sääntö tai jotka työskentelevät palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa. Poikkeuksista johtuen ehdotus jossain määrin helpottaisi Suomessa toimivien, työvoimaa hakevien työnantajien mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa työvoimaa uusista jäsenvaltioista.

Laajentumisen myötä myös Suomen kansalaisille avautuu pääsy uusien jäsenvaltioiden työmarkkinoille. Liittymissopimuksen siirtymäjärjestelyjen vastavuoroisuusperiaatteen vuoksi ne uudet jäsenvaltiot, joiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyyn sovelletaan siirtymätoimenpiteitä, voivat kuitenkin soveltaa Suomen kansalaisten työnteko-oikeuteen siirtymätoimenpiteitä.

#### **4.3. Organisaatio- ja henkilövaikutukset**

Ehdotetulla lainsäädännöllä ei olisi merkittäviä organisaatio- ja henkilöstövaikutuksia. Ei ole odotettavissa, että siirtymäaikana uusista jäsenmaista Suomeen suuntautuisi olennaisesti nykyistä laajempia työvoimavirtoja. Lupaviranomaisten voimavarat eri hallinnonaloilla eivät käytännössä siten kuormittuisi nykytilaan verrattuna. Jos rekisteröintihakemusten määrä nousisi, voimavarojen käyttö lisääntyisi lähinnä työvoimatoimistoissa ja kihlakuntien poliisilaitoksissa. Mahdollisuus hakea työvoimatoimiston hyväksyntää maahan saapumisen jälkeen vähentäisi Suomen ulkomaan edustojen kuormitusta.

#### **5. Asian valmistelu**

Ulkoasiainministeriö on vastannut liittymissopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen valmistelusta ja yhteensovittamisesta. Esitys uusien jäsenvaltioiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn rajoittamista koskeväksi lainsäädännöksi on valmisteltu virkatyönä työministeriössä yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa sekä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa neuvotellen. Valmistelun kuluessa on pyydetty lau-

sunto valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja ympäristöministeriöltä, vähemmistövaltuutetulta, työvoima- ja elinkeinokeskuksilta, työmarkkinakeskusjärjestöiltä, Suomen yrittäjiltä sekä etnisten suhteiden neuvottelukunnalta.

## 6. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 78/2003 vp). Esitykseen sisältyy määräaikainen valtion sisäisten tavarankuljetusten eli kabotaasin kieltö, joka koskee muiden Euroopan unioniin liittyvien valtioiden paitsi Slovenian, Maltan ja Kyproksen kuljetusyrittäjiä.

Esitys liittyy myös hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp). Lakiehdotukseen sisältyvät Euroopan unionin kansalaisen ja hänen verrattavan oleskelua koskevat perussäännökset.

Ehdotukseen liittyy valmisteltavana oleva hallituksen esitys ulkomaalaislakiehdotuksen täydentämiseksi (HE 151/2003 vp). Esitys koskee sekä unionin kansalaisten että EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden työsuhdevalvonnan edellytysten parantamista asiaa käsitelleen työryhmän esitysten pohjalta.

## 7. Voimaantulo ja voimassaoloaika

Liittymissopimus tulee voimaan 1. päivänä toukokuuta 2004 edellyttäen, että kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimisasia-

kirjansa Italian hallituksen huostaan 30. päivänä huhtikuuta 2004 mennessä. Jos jokin liittyvistä valtioista ei ole ratifioinut sopimusta mainittuun päivään mennessä, liittymissopimus tulee kuitenkin voimaan 1. päivänä toukokuuta 2004 niiden valtioiden osalta, jotka ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa. Liittymissopimus ei sen sijaan voi tulla voimaan ilman kaikkien nykyisten jäsenvaltioiden ratifiointia. Liittymissopimus tulee siten Suomen osalta voimaan silloin, kun sopimus tulee kansainvälisesti voimaan.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdastaan liittymissopimuksen voimaantullessa eli käytännössä aikaisintaan 1. päivänä toukokuuta 2004. Hallituksen esittämä uusi ulkomaalaislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä toukokuuta 2004.

Hallitusohjelman mukaisesti työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinoihin arvioidaan kolmikantaisesti ennen siirtymäjärjestelyn toisen vuoden päättymistä. Siksi ehdotetaan, että laki olisi voimassa aluksi kaksi vuotta. Sen voimassaoloa voitaisiin kuitenkin jatkaa. Jos siirtymätoimenpiteitä päätetään jatkaa vielä kahden vuoden kuluttuakin, hallitus antaisi esityksen voimassaolossäännöksen muuttamiseksi.

Hallitusohjelman mukaisesti päätös lain voimassaoloajan mahdollisesta jatkamisesta valmisteltaisiin kolmikantaisessa menettelyssä. Tämä tarkoittaisi sitä, että välittömästi ehdotetun lain voimaan tultua ryhdyttäisiin eri menetelmin seuraamaan lain vaikutuksia Suomen työmarkkinoilla. Työministeriö sopisi kolmikantayhteistyön muodosta sekä seurannan aikataulusta, välineistä ja kohteista tarkemmin työmarkkinajärjestöjen ja muiden maahanmuutossäännösten soveltamisen kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa.

Seurannan välineitä ja kohteita olisivat esimerkiksi ulkomaalaisrekisteristä saatavat tiedot uusien jäsenvaltioiden kansalaisille annetuista työvoimatoimiston hyväksymisistä ja hylkäävistä päätöksistä sekä työvoiman saatavuuden ja työttömyysasteen kehitys eri aloilla ja alueilla. Lisäksi voitaisiin seurata eri tahoilta saatavia tietoja uusista jäsenvaltioista käsin tapahtuvasta työvoiman maastamuuton määristä, kohdemaista ja kohdemaiden valinnan syistä sekä nykyisiin jäsenvalti-

oihin suuntautuvan työvoiman maahanmuuton määristä, lähtömaista sekä eri aloille ja alueille sijoittumisesta. Työvoiman liikkuvuutta niihin nykyisiin jäsenvaltioihin, jotka eivät sovelle siirtymäaikoja, voitaisiin myös seurata. Lisäksi EU:n neuvoston keskusteluissa esille tulevat, työvoiman liikkuvuuteen liittyvät näkökohdat otettaisiin huomioon.

Seurannan perusteella arvioitaisiin kolmikantaisesti ehdotetun lain työmarkkinavaikutuksia. Tämän arvioinnin tuloksia käytettäisiin komissiolle ennen siirtymäajan toisen vuoden päättymistä annettavan siirtymäajan jatkamista tai päättämistä ko skevan ilmoituksen pohjana. Lisäksi arvioinnin tuloksia käytettäisiin eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä annettavan valtioneuvoston selonteon perusteena.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

*1 § Lain tarkoitus ja suhde muihin lakeihin.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siirtymäaikajärjestelyn peruslähtökohdasta. 1 momentissa lueteltaisiin ne valtiot, joiden kansalaisia laki koskisi. Näitä ovat ne valtiot, joita liittymissopimus ja liittymissopimuksen siirtymämääräykset koskevat. 1 momentissa määriteltäisiin myös lain soveltamisalaan kuuluva toiminta. Ulkomaalaislainsäädännössä ansiotyöllä tarkoitetaan työ-, virka- tai muuta palvelussuhdetta, jossa työtä tehdään vastikkeellisesti. Ansiotyön piiriin kuuluu myös toiminta yhteisöjen lakisääteisenä toimielimenä, kuten toimitusjohtajana. Ansiotyön piiriin sen sijaan ei kuulu esimerkiksi työharjoittelu ilman työsuhdetta eikä työ elinkeinonharjoittajana. Yhdenmukaisesti ulkomaalaislainsäädännön kanssa laki koskisi vain Suomessa tehtävää ansiotyötä.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahan tuloa ja maassa oleskelua sekä oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevat säännökset sijaitsivat ulkomaalaislaissa. Koska ehdotettu laki koskee vain oikeutta ansiotyöhön, 2 momentissa viitattaisiin ulkomaalaislakiin. Ehdotus merkitsisi sitä, että mainittujen uusin jäsenmaiden kansalaisten maassa oleskeluun sovellettaisiin siirtymäaikana muilta

osin samoja säännöksiä kuin muihinkin unionin kansalaisiin. Ulkomaalaislakiehdotuksen mukaan näitä ovat muun muassa säännökset oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, työkyvyttömyyden ja työttömyyden vaikutuksesta rekisteröityyn oleskeluoikeuteen, perheenjäsenen ja muun omaisen oleskelulupakortista, pysyvistä oleskelulupakortista, oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin peruuttamisesta ja raukeamisesta, unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännättämisestä ja maasta karkottamisesta, maahantulokiellosta, muutoksenhausta ja lain noudattamatta jättämisen seuraamuksista.

*2 § Soveltamisalan rajoitukset.* Pykälässä mainittaisiin poikkeukset lain soveltamisalasta. 1 kohdassa mainittaisiin se tilanne, että ulkomaalainen lain voimaantullessa työskentelee Suomessa ja hänelle on myönnetty vähintään 12 kuukautta voimassa oleva maassa oleskeluun ja työskentelyyn oikeuttava lupa tai useampia lupia. Työskentelyyn oikeuttava lupa voisi olla esimerkiksi oleskelu- ja työluupa tai oleskelulupa, johon liittyy kyseistä työskentelyä koskeva työlupavelvollisuudesta vapautus. Ehdotetun edellytyksen täyttyminen ei riippuisi siitä, kuinka pitkään vähintään 12 kuukaudeksi myönnetty lupa tai luvat olisivat liittymispäivänä voimassa tai kuinka kauan henkilö liittymispäivänä olisi luvan tai lupien nojalla oleskellut ja työskennellyt Suomessa. Edellytyksen täyttäisivät myös lyhyemmäksi kuin 12 kuukaudeksi kerrallaan myönnetyt luvat, kunhan niiden yhteenlaskettu yhtämittäinen voimassaoloaika olisi vähintään 12 kuukautta.

Sama koskisi tilannetta, jossa henkilölle siirtymäaikana on myönnetty vähintään 12 kuukautta voimassa oleva oikeus maassa oleskeluun ja työskentelyyn. Myönnetty oikeus voisi esimerkiksi olla yksi yli 12 kuukaudeksi annettu työvoimatoimiston hyväksyvä päätös tai useita lyhyempiä päätöksiä, joiden yhteenlaskettu yhtämittäinen voimassaoloaika olisi vähintään 12 kuukautta (2 kohta). Edellytyksenä sekä 1 että 2 kohdassa kuitenkin olisi, että henkilö ei ole omaaloitteisesti poistunut Suomen työmarkkinoilta. Ehdotetut poikkeukset olisivat liittymissopimuksen niin sanotun 12 kuukauden säännön mukaisia.

Pykälän 3 kohta olisi oikeuksien heikentämiskiellon mukainen. Työ, joka on sallittu niin sanottujen kolmansien valtioiden kansalaisille ilman työvoimatoimiston harkintaa, olisi sallittu myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisille ilman, että ehdotetun lain säännöksiä sovellettaisiin. Oikeudesta ansiotyöhön ilman työvoimatoimiston harkintaa säädetään voimassa olevassa ulkomaalaislaissa.

Ehdotetulla lailla ei rajoitettaisi muulla kuin työnteon perusteella oleskeluoikeuden saaneiden työmarkkinoille pääsyä (4 kohta). Keskeinen ryhmä muulla kuin ansiotyön perusteella oleskeluoikeuden saaneita ovat perheenjäsenet, opiskelijat sekä henkilöt, joilla on side Suomeen.

Koska siirtymätoimenpiteet eivät Suomen osalta koske työvoiman liikkuvuutta palvelujen vapaan tarjonnan puitteissa, asiaa koskeva poikkeus mainittaisiin säännöksessä (5 kohta). Perustamissopimuksen 50 artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Palveluihin kuuluu erityisesti teollinen toiminta, kaupallinen toiminta, käsityöläistöiminta sekä vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta. Palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräysten soveltamista. Poikkeuksena ei tarvitsisi mainita perustamissopimuksen 43 artiklan mukaista sijoittautumisoikeutta, koska sijoittautumisoikeuden puitteissa ei tapahdu työvoiman liikkuvuutta.

*3 § Työvoimatoimiston päätös.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan uusien jäsenvaltioiden kansalaisten ansiotyön edellytykseksi työvoimatoimiston hyväksyvä päätös. Päätös olisi käytännössä sama kuin mikä voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on säädetty niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisten luvanvaraisen työskentelyn edellytykseksi.

Koska työvoimatoimiston päätös olisi käytännössä sama kuin mitä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisten osalta, säännöksessä viitattaisiin ulkomaalaislakiin (2 momentti). Selvyyden vuoksi pykälässä olisi alako-

dittain (1-5 kohta) mainittu ne alueet, joiden osalta ulkomaalaislaissa säädettyä sovelletaan. Ehdotuksella pyrittäisiin siirtymätoimenpiteiden tehokkuuteen sekä yhdenmukaisuuteen luvanvaraista työntekoa koskevan järjestelmän kanssa.

Työvoimatoimiston päätöksestä ilmenisi ulkomaalaisen oikeus ansiotyöhön, jonka selvittäminen on ulkomaalaislain mukaan työnantajan velvollisuutena. Koska hallintolain (434/2003, voimaan 1.1.2004) 43 §:n 2 momentin mukaan hallintopäätös voi olla myös suullinen, 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työvoimatoimiston päätös olisi aina kirjallinen. Tämä olisi tarpeen sekä hakijan oikeusturvan että lain noudattamisen valvonnan kannalta.

*4 § Velvollisuus huolehtia oleskeluoikeuden voimassaolosta.* Euroopan unionin kansalaisen oleskeluoikeus jatkuu niin kauan kuin edellytykset, joiden perusteella oleskeluoikeus myönnettiin, säilyvät. Siirtymätoimenpiteiden tehokkuuden takia pykälässä säädettäisiin uuden jäsenvaltion kansalaisen velvollisuudeksi selvittää mahdollinen muu kuin ansiotyöhön perustuva oleskeluoikeutensa, kun työvoimatoimiston päätös ei enää ole voimassa. Oleskeluoikeus tulisi selvittää kihlakunnan poliisilaitoksesta viipymättä.

*5 § Seuraamukset.* Ehdotetun 1 §:n 2 momentista ilmenee, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ulkomaalaislaissa säädettyä sovelletaan myös 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Täsmällisyyden ja oikeusturvan takia pykälässä säädettäisiin kuitenkin nimenomaisesti, että voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädettyjä ulkomaalaisrikkomus- ja työnantajan ulkomaalaisrikkomussäännöksiä sekä rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädettyä seuraamusta luvattomasta työnteosta sovellettaisiin myös tässä yhteydessä.

*6 § Tarkemmat säännökset.* Pykälä antaisi mahdollisuuden tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Tällaiset säännökset voisivat koskea esimerkiksi teknisluonteisia seikkoja työvoimatoimiston hyväksymisen hakemisessa.

*7 § Voimaantulo ja voimassaoloaika.* Eh-



dotetulla lailla on kiinteä asiallinen yhteys liittymissopimuksen voimaantulon kanssa. Pykälän 1 momentilla pyritäisiin varmistamaan lain samanaikainen voimaantulo liittymissopimuksen kanssa. Koska kyse on kansallisesta lainsäädännöstä, voimaantuloajankohdasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu laki olisi kunkin uuden jäsenvaltion osalta voimassa kaksi vuotta siitä, kun liittymissopimus on kyseisen valtion osalta tullut voimaan (2 momentti). Lain vaikutuksia seurattaisiin ja arvioitaisiin kolmikantaisesti. Lain vaikutuksia ja sen voimassaolon jatkamistarvetta arvioitaisiin valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa ennen lain voimaantuloajan päättymistä. Selonteolla tarkoitettaisiin perustuslain 44 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka avulla valtioneuvosto voi saattaa merkittävän valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevan kysymyksen eduskunnassa keskusteltavaksi ilman, että siinä yhteydessä kysymys valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta nousisi esille. Selonteko soveltuisi tarkoitukseen luontevammin kuin perustuslain 44 §:n 2 momentissa tarkoitettu kertomus, koska eduskunnan keskusteltavaksi saatettava kysymys tulisi valmistella kolmikantaisesti ja menettely olisi ainutkertainen.

Selonteossa arvioitaisiin lain vaikutuksia ja mahdollista tarvetta sen voimassaolon jatkamiseen. Koska selonteon valmistelu perustuisi kolmikantaiseen lain vaikutusten ja seurannan arviointiin ja koska selonteon antamisen jälkeen tulisi ennen lain voimaantuloajan päättymistä jäädä riittävästi aikaa mahdollisen lain muutosta koskevan hallituksen esityksen valmisteluun, selonteon valmistelu tulisi aloittaa hyvissä ajoin. Kolmikantaisesta lain vaikutusten seurannasta ja arvioinnista huolimatta valtioneuvostolla luonnollisesti olisi yksinomainen toimivalta päättää selonteon sisällöstä. Selonteon perusteella mah-

dollisesti annettava esitys lain muuttamiseksi voisi liittymissopimuksen sallimissa puitteissa koskea esimerkiksi lain voimassaolon jatkamista kolmella vuodella joko sellaisenaan tai esimerkiksi jollekin toimi- tai ammatilalle rajoitettuna.

Pykälän 3 momentti on standardisäännös.

8 § *Siirtymäsäännökset.* Liittymissopimuksen mukaista olisi, että liittymishetkestä alkaen kaikki työmarkkinoille pääsyä koskevat hakemukset ratkaistaisiin siirtymäaikana voimassa olevan lain mukaan. Siksi pykälässä säädettäisiin, että myös ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin sovellettaisiin tämän lain säännöksiä. Luonnollista olisi, että hakemukset, joissa ei ehdotetun lain mukaan tarvita työvoimatoimiston hyväksymistä, raukeaisivat (2 momentti).

## 2. Säätämisjärjestys

Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Esitykseen sisältyy säännösehdotus, jonka mukaan lain vaikutuksia ja sen voimassaolon jatkamistarvetta arvioidaan valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa ennen lain voimaantuloajan päättymistä. Selonteko perustuisi kolmikantaiseen lain vaikutusten seurantaan ja arviointiin. Valtioneuvosto kuitenkin itse päättäisi selonteon sisällöstä sekä mahdollisesta lain voimaantuloajan jatkamisesta tai lain muuttamisesta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin toivoo eduskunnan harkitsevan, olisiko lakiehdotuksesta hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus ja suhde muihin lakeihin*

Tässä laissa säädetään edellytyksistä, joilla Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan ja Slovakian tasavallan kansalaiset saavat Suomessa tehdä ansiotyötä.

Mitä ulkomaalaislaissa ( / ) säädetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, sovelletaan myös 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

#### 2 §

##### *Soveltamisalan rajoitukset*

Tätä lakia ei sovelleta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilöön:

1) joka tämän lain voimaan tullessa työskentelee maassa ja jolle on myönnetty vähintään 12 kuukautta yhtämittaisesti voimassa oleva maassa oleskeluun ja työskentelyyn oikeuttava lupa tai lupia eikä henkilö ole poistunut Suomen työmarkkinoilta;

2) jolle tämän lain voimassa ollessa on myönnetty vähintään 12 kuukautta yhtämittaisesti voimassa oleva oikeus maassa oleskeluun ja työskentelyyn eikä henkilö ole poistunut Suomen työmarkkinoilta;

3) jolla olisi oikeus ansiotyöhön ilman työvoimatoimiston harkintaa, jos hän olisi muu kuin Euroopan unionin kansalainen tai hä-

neen rinnastettava;

4) jolle on myönnetty oleskeluoikeus muulla kuin ansiotyön perusteella; tai

5) jonka 1 §:n 1 momentissa mainittuun valtioon sijoittautunut työnantaja lähettää Suomeen tilapäisesti työskentelemään palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa.

#### 3 §

##### *Työvoimatoimiston päätös*

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön ansiotyön edellytyksenä on työvoimatoimiston hyväksyvä päätös.

Työvoimatoimiston päätökseen sovelletaan mitä ulkomaalaislaissa säädetään työvoimatoimiston ratkaisusta muun kuin Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan työntekoa ja oleskelua koskevassa asiassa, kun kyse on:

1) hakemuksen vireillepanosta;

2) työvoimatoimiston harkinnan sisällöstä ja muusta menettelystä;

3) työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista;

4) hyväksymisen voimassaolon pituudesta ja laajuudesta; ja

5) muutoksenhausta.

Työvoimatoimiston päätös annetaan kirjallisena.

#### 4 §

##### *Velvollisuus huolehtia oleskeluoikeuden voimassaolosta*

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun hen-

kilön tulee viipymättä selvittää oleskeluoikeutensa kihlakunnan poliisilaitokselta, jos maassa oleskelu jatkuu työvoimatoimiston päätöksen voimassaolon päätyttyä.

#### 5 §

##### *Seuraamukset*

Rangaistus ansiotyön tekemisestä oikeudetta (*ulkomaalaisrikkomus*) sekä sellaisen ulkomaalaisen pitämisestä palveluksessa, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen (*työnantajan ulkomaalaisrikkomus*) säädetään ulkomaalaislaissa.

Työvoimatoimisto voi ulkomaalaislaissa säädetyin edellytyksin päättää pidättäytyä hyväksymisen antamisesta virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja antaneen työnantajan palvelukseen.

Rangaistus luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä säädetään rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä.

#### 6 §

##### *Tarkemmat säännökset*

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

#### 7 §

##### *Voimaantulo ja voimassaoloaika*

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Laki on voimassa kunkin 1 §:n 1 momentissa mainitun valtion osalta kaksi vuotta siitä päivästä, jolloin kyseinen valtio liittyi Euroopan unionin jäseneksi. Lain vaikutuksia ja sen voimassaolon jatkamistarvetta arvioidaan valtioneuvoston eduskunnalle antamassa raportissa ennen lain voimassaoloajan päättymistä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

#### 8 §

##### *Siirtymäsäännökset*

Myös ennen tämän lain voimaantuloa viereille tulleisiin asioihin sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Lain voimaan tullessa vireillä oleva hakemus raukeaa, jos kysymys on tapauksesta, jossa tämän lain mukaan ei tarvita työvoimatoimiston hyväksymistä.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2004

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Työministeri *Tarja Filatov*