

U 36/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä heinäkuuta 2010 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2010

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Ylitarkastaja Mirikka Mykkänen

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MAAHANTULON JA OLESKELUN EDELLYTYKSISTÄ YRITYKSEN SISÄISEN SIIRRON YHTEYDESSÄ**1 Yleistä**

Komissio on antanut 13 päivänä heinäkuuta 2010 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (KOM(2010) 378 lopullinen).

Direktiiviehdotus liittyy EU:n tavoitteeseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka. Marraskuussa 2004 laaditun Haagin ohjelman mukaan ”laillinen maahanmuutto tulee tärkeäksi osaamiselle rakentuvan talouden kehittämisessä Euroopassa ja talouskehityksen eteenpäin viemisessä ja myötävaikuttaa siten Lissabonin strategian täytäntöönpanoon”. Ohjelmassa komissiota pyydetään esittämään laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma ja ”maahanpääsymenettelyjä, joilla voidaan nopeasti vastata siirto-työvoiman vaihtelevaan kysyntään työmarkkinoilla”.

Joulukuussa 2005 annetussa komission tiedonannossa Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma (KOM(2005) 669) vahvistettiin, että vuosina 2007—2009 hyväksyttäisiin viisi työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lainsäädäntöehdotusta, joihin sisältyy ehdotus sisäisen siirron saaneita työntekijöitä koskevaksi direktiiviksi.

Eurooppa-neuvoston 10. ja 11. joulukuuta 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa tunnustetaan, että työperäinen maahanmuutto voi osaltaan lisätä kilpailukykyä ja talouden elinvoimaisuutta ja että EU:n väestörakenteen muuttuessa huomattavasti ja työvoiman kysynnän kasvaessa joustavat maahanmuuttopolitiikat myötävaikuttavat merkittävästi unionin pitkän aikavälin taloudelliseen kehitykseen ja suorituskykyyn.

Koska sääntöjen monimutkaisuus ja moninaisuus aiheuttaa yrityksille esteitä, direktiiviehdotuksen tarkoituksena on erityisesti helpottaa yritysten sisäistä osaamisen siirtämistä sekä EU:hun että EU:n sisällä EU:n ta-

louden kilpailukykyyn parantamiseksi ja niiden muiden toimenpiteiden täydentämiseksi, joita EU toteuttaa EU 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi.

Direktiivin tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten sivuliikkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla läpinäkyvät ja yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle, tekemällä sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden ja heidän perheidensä väliaikaisen oleskelun edellytyksistä houkuttelevammat ja edistämällä siirron saaneiden työntekijöiden tehokasta sijoittamista ja uudelleensijoittamista EU:ssa sijaitsevien toimipaikkojen kesken. Tämän tavoitteen saavuttaminen auttaisi myös täyttämään EU:n kansainväliset kauppasitoumukset ja sisäisen siirron saaneita työntekijöitä koskevat erityissäännöt.

Ehdotuksen mukaan yrityksen sisäisellä siirrolla tarkoitettaisiin kolmannen maan kansalaisen tilapäistä siirtoa jäsenvaltion alueen ulkopuolelle sijoittautuneesta yrityksestä, jonka kanssa kolmannen maan kansalaisella on työsopimus, yritykseen tai samaan yritysryhmään kuuluvaan yksikköön, joka on sijoittautunut jäsenvaltion alueelle. Siten kyse on ns. lähetetyistä työntekijöistä, joita kolmansiin maihin sijoittautuneet yritykset lähettävät työhön jäsenvaltion alueelle rajoitetuksi ajaksi samaan yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen.

Tällä hetkellä useat seikat rajoittavat kansainvälisten yritysten mahdollisuuksia luottaa sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden liikkuvuuteen. Monet monikansalliset yritykset, jotka haluavat siirtää henkilöstöään, ovat kohdanneet joustamattomuutta ja rajoituksia, joihin kuuluvat esimerkiksi selkeiden järjestelmien puuttuminen useimmista EU:n jäsenvaltioista, vaatimusten monimutkaisuus, kustannukset, viisumien tai työ lupien myöntämisen viivästyminen ja epäselvyys säännöistä ja menettelyistä. Jäsenvaltioiden välillä on suu-

ria eroja maahanpääsyn edellytyksissä ja perheoikeuksia koskevissa rajoituksissa.

Komission ehdotus on esitelty ensimmäisen kerran 22 päivänä heinäkuuta 2010 EU:n maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa. Se esitellään ministereille oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7 ja 8 päivänä lokakuuta 2010.

Komission ehdotuksen kanssa on samanaikaisesti annettu ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (KOM(2010)379 lopullinen).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi soveltuva oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta.

Ehdotus liittyy EU:n pyrkimykseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja taloudellista maahanmuuttoa koskevat yhteiset säännöt. Tavoitteena on ottaa käyttöön erityinen maahantuloa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevat lupaa oleskella EU:ssa yrityksen sisäisen siirron vuoksi. Tavoitteena on määrittää tämän direktiiviehdotuksen mukaisesti laillisesti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja ne edellytykset, joiden täytyessä he voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittäväällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin seuraavista syistä:

-Sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden EU:n tasolla saama kohtelu yhdessä tällaisiin siirtoihin sovellettavien edellytysten ja menettelyjen kanssa vaikuttavat koko EU:n houkuttelevuuteen ja siihen, kuinka paljon

monikansalliset yritykset päättävät harjoittaa liiketoimintaa tai investoida tietyllä alueella.

-Maahanmuuttosäännösten joustamattomuus yritysten siirtäessä työntekijöitään yhdestä konttorista toiseen on vaikea ongelma monikansallisille yrityksille. Tämä joustamattomuus on mahdollista poistaa ainoastaan EU-tason toimenpiteillä.

-Yhteiset oikeudelliset puitteet, joissa säädetään sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden maahanpääsulle yhteiset edellytykset, jotka koskevat myös sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia, estäisivät epäoikeudenmukaisen kilpailun riskin.

-Jäsenvaltioiden väliset isot erot maahanpääsymenettelyissä ja väliaikaisissa oleskeluoikeuksissa voisivat estää EU:n ja sen jäsenvaltioiden WTO:n neuvotteluissa antamisen kansainvälisten sitoumusten yhtenäisen soveltamisen.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille runsaasti joustovaraa täytäntöönpanossa. Direktiivissä määritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa näiden periaatteiden panemisessa täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestelmässään ja yleisessä yhteydessä.

Ehdotetut säännöt koskevat maahanpääsyn edellytyksiä, menettelyä ja lupaa sekä sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden oikeuksia, joihin sisältyy oikeus liikkua EU:n sisällä.

Ehdotuksella luodaan läpinäkyvä ja yksinkertaistettu menettely sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden maahanpääsulle yhteisen määritelmän ja yhdenmukaisten kriteerien perusteella: siirron saaneen työntekijän on oltava johtaja, asiantuntija tai korkea-asteen tutkinnon suorittanut harjoittelija kuten EU:n GATS-sitoumuksissa määrätään; työsuhteen saman yritysryhmän palveluksessa on täytyntä kestää vähintään 12 kuukautta, jos jäsenvaltio vaatii sitä; on esitettävä komennuskirje, josta käy ilmi, että kyseinen kolmannen maan kansalainen siirretään vastaanottavaan yksikköön, ja jossa ilmoitetaan hänen palkkansa. Jollei tämä ehto ole ristiriidassa liittymisasiakirjojen määräysten mukaisen unionin etuuskohtelun periaatteen kanssa, työmarkkinatestiä ei suoriteta.

Työlupaharkintaa ei vaadita, koska se olisi ristiriidassa sen kanssa, että tavoitteena on

luoda tällaisten sisäisen siirron saaneiden osaavien työntekijöiden maahanpääsyä varten läpinäkyvä ja yksinkertaistettu järjestelmä. Lisäksi tämä edellytys olisi ristiriidassa GATS-sopimuksen ja kahdenvälisen kauppasopimusten nojalla annettujen EU:n sitoumusten kanssa niiden sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden osalta, joita sitoumukset koskevat.

Direktiiviehdotus ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrittää sitä, kuinka paljon sisäisen siirron saaneita kolmansien maiden kansalaisia ne päästävät alueelleen. Tätä oikeutta olisi kuitenkin käytettävä niiden sitoumusten mukaisesti, jotka ovat seurausta kaupan ja investointien alalla toimivien luonnollisten henkilöiden tiettyjen ryhmien maahanpääsyä ja väliaikaista oleskelua helpottavista kansainvälisistä sopimuksista.

Maahanpääsyn edellytykset täyttävät hakijat saavat erityisen oleskeluluvan, joka oikeuttaa haltijan työskentelemään sisäisen siirron saaneena työntekijänä direktiiviehdotuksen 14 artiklassa vahvistetuissa olosuhteissa. Muuta työolupaa ei saa vaatia. Jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaisen, jolla on toimivalta ottaa hakemuksia vastaan ja myöntää luvat.

Oleskeluluvan enimmäispituus rajataan kolmeen vuoteen johtajien ja asiantuntijoiden tapauksessa ja yhteen vuoteen korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa. Hakemukset on pääsääntöisesti käsiteltävä 30 päivässä ja ehdotukseen liitty useita menettelyllisiä takeita, kuten mahdollisuus hakea hylkäävään päätökseen muutosta oikeusteitse ja vaatimus, jonka mukaan viranomaisten on perusteltava hylkäävät päätökset.

Kansallisessa lainsäädännössä direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille olisi myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määritellään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/04 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet.

Sisäisesti siirtyneille työntekijöille, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, olisi myönnettävä suotuisat edellytykset perheen-

yhdistämiseen siinä jäsenvaltiossa, joka myöntää ensimmäisenä oleskeluluvan tämän direktiivin perusteella.

Maahan päästetyille sisäisen siirron saaneille työntekijöille myönnetään erikoisoleskelulupa (jossa merkintä ”sisäisen siirron saanut työntekijä”), jonka perusteella he voivat hoitaa tehtäviä samaan kansainväliseen yritykseen kuuluvissa eri yksiköissä, mukaan lukien toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yksiköt tietyin edellytyksin. Tämä lupa antaisi heille myös suotuisat edellytykset perheenyhdistämiseen ensimmäisessä jäsenvaltiossa.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista säädetään lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa, jolla on kansallisesti implementoitu lähetettyjä työntekijöitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY. Lakia sovelletaan myös kolmansista maista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin, koska direktiivin mukaan kolmansiin maihin sijoittautuneet yritykset eivät voi saada suotuisampaa kohtelua suhteessa jäsenmaihin sijoittautuneisiin yrityksiin.

Direktiivi ehdotetussa muodossaan aiheuttaa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) työntekoa ja oleskeluluvan myöntämistä koskeviin säännöksiin, vaikka Suomen ulkomaalaislainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö vastaavatkin varsin pitkälle direktiiviehdotuksen sisältöä. Lisäksi ehdotuksen vaikutukset ulottuvat työoikeudelliseen sääntelyyn sekä työvoimapalveluita koskevaan sääntelyyn.

Myös sosiaaliturvalainsäädäntöä tulisi muuttaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen johdosta. Nykylainsäädännön mukaan useiden asumiseen perustuvien sosiaaliturvatuksien edellytyksenä on vakinainen asuminen Suomessa. Asumisen keston lisäksi vakinaista asumista osoittavana seikkana otetaan huomioon muun muassa vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttäisi, että nykyisiä asumisvaatimuksia sosiaaliturvan piiriin kuuluminen ja

terveyspalvelujen saamisen ehtona ei voitaisi ylläpitää kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta. Nykylainsäädäntö edellyttää useiden sosiaaliturvaetuuk-sien ja terveyspalvelujen saamisen ehtona vakinaista maassa asumista. Unionin lainsäädännöstä seuraavia ongelmakohtia, kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja mahdollisia ratkaisuja on kartoitettu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettamassa maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäädännöstä selvittävässä työryhmässä. Myös työeläkelainsäädäntöä olisi muutettava direktiivin yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi. Kaikki Suomessa työskentelevät työntekijät on pääsääntöisesti työeläkevakuuttettava. Tästä poiketen työntekijän työeläkelaki ei nykyisin kuitenkaan koske sellaista työntekijää, joka on lähetetty kolmannesta maasta Suomeen enintään kahdeksi vuodeksi työskentelemään ulkomaisen työnantajan palveluksessa. Lisäksi ulkomainen työnantaja voi hakemuksesta saada vapautuksen työntekijöidensä työeläkevakuuttamisesta työntekijän työskentelyn kestäessä Suomessa kahdesta viiteen vuoteen.

Ehdotuksen käsittelyn edetessä sen lainsäädännölliset vaikutukset täsmentyvät.

4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Direktiivin sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on kuitenkin hankala ennakoita arvioida.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä edistää Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2009 hyväksyttyä Tukholman ohjelmaa. Työperäinen maahanmuutto voi osaltaan lisätä kilpailukykyä ja talouden elinvoimaisuutta. Tarkoituksenmukaiset ja onnistuneet yhteisön säädökset taloudellisen maahanmuuton alueella edistävät yhteisön maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta ja EU:n kilpailukykyä sekä lisäävät taloudellista toimeliaisuutta jäsenmaissa.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työvoiman maahanmuuttosäädösten harmonisoinnin lopputuloksena ei ole joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösääntelyä. Jotta työvoiman maahanmuuttoa koskevien säännösten yhtenäistämällä voitaisiin edistää yhteisön tavoitetta kehittyä globaalisti kilpailukykyiseksi talousalueeksi, yhtenäistämisen tulee tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden. Suomen kansallisen järjestelmän näkökulmasta direktiivi komission ehdottamassa muodossa ei täysin täytä näitä vaatimuksia ja jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota tämän puutteen korjaamiseen. Ennen ehdotuksen käsittelyn asiantuntijavaiheen käynnistymistä on mahdotonta arvioida, ovatko vaikutukset muiden jäsenmaiden näkökulmasta suotuisimmat ja direktiivi siten paremmin tavoitteitaan vastaava.

Direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveyspalveluihin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

Direktiiviehdotusta koskevilla neuvotteluissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi olisi yhdenmukainen myös muilla sektoreilla voimassa tai valmisteilla olevan yhteisösääntelyn kanssa.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee arvioida yksityiskohtaisemmin ehdotuksen työoikeutta koskevia määräyksiä sekä niiden suhdetta niin kansalliseen kuin yhteisötason sääntelyyn mm. lähetetyistä työntekijöistä ja vuokratyöstä. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäissääntelyä. Ehdotuksilla ei tule puuttua kansallisiin palkan määrittelyihin eikä järjestelmiin, joiden

perusteella palkat ja työsuhteen muut ehdot määräytyvät.

Valtioneuvostolla ei ole huomauttamista ehdotuksessa mainittuun oikeusperustaan.