

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten
maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai
itsenäistä ammatinharjoittamista varten (työ- ja elinkei-
nolupadirektiivi)**

Perustuslain 96 § 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 11 heinäkuuta 2001 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien mai-

den kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2001

Työministeri Tarja Filatov

Erikoissuunnittelija Meri-Sisko Eskola

**EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN
MAAHANTULON JA OLESKELUN EDELITYKSIÄ PALKKATYÖTÄ TAI ITSE-
NÄISTÄ AMMATINHARJOITAMISTA VARTEN (TYÖ- JA ELINKEINOLUPADI-
REKTIIVI)**

**1. Säädos ehdotuksen tavoite ja
pääasiallinen sisältö**

Ehdotus perustuu Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien toimeenpanoon. Komissio käsitteli taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa 22.11.2000 antamassaan maahanmuuttotiedonannossa (KOM(2000) 757) ja esitti kaksivaiheista lähestymistapaa: säädoskehystä taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyä varten ja maahanmuuttopolitiikan avoimen koordinaation menetelmää. Säädoskehysten päätavoitteiksi ja periaatteiksi asetettiin läpinäkyvyys ja tarkoituksenmukaisuus, oikeuksien eriyttäminen oleskelun pituuden mukaan, sisäisen työvoimatalanteen kunnioittaminen sekä elinkeinoelämän tukeminen. Ehdotus liittyy muihin Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta valmisteltaviin direktiiviehdotuksiin, erityisesti ehdotukseen neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 lopullinen). Ehdotus liittyy myös palvelujen tarjontaa koskeviin direktiiviehdotuksiin sekä Maailman kauppajärjestön puitteissa hyväksytyyn palvelukauppasopimukseen (GATS).

Direktiiviesityksen tavoitteena on laatia kolmansien maiden kansalaisten palkkatyöstä tai ammatinharjoittamista varten tapahtuvaa maahantuloa ja oleskelun edellytyksiä kokevat yhteiset määritelmät, kriteerit ja menettelyt. Ehdotettu oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 alakohta, jossa määrätään, että ”neuvosto toteuttaa maahanmuuttopolitiikkaa koskevat toimenpiteet seuraavilla alueilla: (a) maahantuloa ja oles-

kelua koskeviin edellytyksiin liittyvät sekä menettelyihin ja määräyksiin pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa”.

Komissio katsoo, että palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista varten tapahtuvan maahanmuuton sääntelevä osa-alue, eikä sen näkemyksen mukaan johdon-mukaista yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa voida luoda käsittelemättä kysymystä yhteisön tasolla. Direktiiviehdotuksessa säädettäisiin menettelyistä ja määräyksistä, joiden perusteella jäsenvaltiot myöntäisivät työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten maahan pyrkiville kolmansien maiden kansalaisille luvat maahantuloa ja alueellaan oleskelua varten. Kolmansista maista työlupaa hakevien osalta jäsenmaan kansallinen työlupaharkinta korvattaisiin myöntämällä oleskelulupa kolmannen maan kansalaiselle mikäli saatavissa ei ole ko. jäsenmaan, muiden jäsenmaiden eikä alueella jo asuvia, tietyt ehdot täyttäviä kolmansien maiden kansalaisia. Saatavuus ehdotetaan testattavaksi ilmoittamalla avoinna olevasta työpaikasta useiden jäsenvaltioiden työnvälitysviranomaisten välityksellä vähintään neljän viikon ajan.

Poikkeuksena kuvattuun päämenettelyyn voitaisiin kansallisesti antaa myös säännöksiä, joiden perusteella viranomaiset voivat tehdä määräaikaista, ala- ja ammattikohtaisia arviointeja työvoiman tarpeesta ja antaa ko. aloilla mahdollisuus luopua yhteisön kansalaisten ja tietyt ehdot täyttävien, jäsenmaissa asuvien priorisointimenettelystä. Näin luotaisiin järjestelmä, joka vastaisi eräissä maissa käytössä olevaa nk. Green Card –järjestelmää. Jäsenvaltiot voisivat vastaavasti

luopua priorisointijärjestelmästä myös mikäli kolmansien maiden kansalaisen vuositulot ylittäisivät tietyn, erikseen määritellyn tulon. Lisäksi voitaisiin säätää luopumismahdollisuudesta mikäli työnantaja maksaa toimivaltaisille viranomaisille tietyn, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen tai ammatillisen koulutuksen edistämiseen tarkoitetun rahasumman. Tarkoituksena olisi, että jäsenvaltiot soveltaisivat ja kokeilisivat kyseisiä menettelyjä hyvien käytäntöjen löytämiseksi. Tuloksia ja kokemuksia esitetään käsiteltäväksi ja arvioitavaksi maahanmuuttopolitiikkaan ehdotetun avoimen koordinaatiomenetelmän yhteydessä.

Ehdotuksen mukaan direktiivissä säädettäisiin myös oleskeluun liittyvistä oikeuksista, kuten oikeudesta oleskella, matkustaa, asua sekä tasavertaisesta kohtelusta kansalaisten kanssa koskien mm. työoloja ja työehtoja, ammatillista koulutusta, tutkintojen tunnustamista, sosiaaliturvaa m.l. terveydenhuolto, tavaroiden ja palveluiden saatavuutta sekä yhdistymisvapautta ja ammattijärjestöön kuulumista. Tavoitteeksi on asetettu, että oleskelusta johtuvat oikeudet lisääntyisivät asteittain oleskelun pituudesta riippuen ja lihenisivät kansalaisten oikeuksia siten, kun on määritelty parhaillaan neuvoston käsittelyssä olevassa komission direktiiviehdotuksessa EU:n alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisten asemasta.

Vastaavalla tavalla ehdotetaan säädettäväksi järjestelmästä koskien maahantuloa ja oleskelua itsenäistä ammatinharjoittamista varten. Lisäksi ehdotuksessa määritellään myös kausityöntekijöiden, rajatyöntekijöiden, yrityksen toiseen maahan väliaikaisesti lähettämän henkilön sekä harjoittelijoiden työ- ja oleskeluluvista.

2. Artiklakohtainen kuvaus

Direktiiviehdotuksessa tavoitteeksi on asetettu määritellä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytykset, menettelyt ja määräykset palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten. (1 artikla)

Kolmansien maiden kansalaisilla ehdotuksessa tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole

perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia, kansalaisuudettomat henkilöt mukaan lukien. Esityksessä määritellään ne kolmansien maiden kansalaiset, joihin direktiiviä ei sovellettaisi johtuen kahden- tai monenvälisistä sopimuksista, jotka takaisivat heille suotuisampaa kohtelua. Ehdotuksessa määritellään myös ehdotuksen soveltamis-alalla palkattuna työntekijänä toimiminen, itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiminen, työntekijän oleskelulupa, itsenäisen ammatinharjoittajan oleskelulupa, kausityöntekijä, rajatyöntekijä, yrityksen väliaikaisesti toiseen maahan lähettämä henkilö sekä harjoittelija. (2 ja 3 artikla)

Ehdotuksen mukaan kolmansista maista muuttavalta työntekijältä edellytetään jäsenvaltion viranomaisten myöntämää työntekijän oleskelulupaa. Se myönnettäisiin joko työntekijän tai työnantajan hänen puolestaan työnantajan jättämästä hakemuksesta, jossa tulee selvittää mm. työpaikkaa ja työsuhdetta koskevat tiedot, selvitys hakumenettelystä, todistus tai muu asianmukainen näyttö kunnallisuudesta ja hyvämaineisuudesta sekä todistus terveydentilasta, jos jäsenvaltio niitä vaatii, matkustusasiakirjat, selvitys siitä, että hakijalla on työntekoon tarvittavat edellytykset sekä selvitys riittävästä varoista huolehtia omasta ja perheenjäsenten toimeentulosta niin, ettei heistä muodostu rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle, sekä sairausvakuutuksesta, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Varoja pidetään riittävinä, jos ne vastaavat vähintään toimeentulotuen tasoa. (4 ja 5 artikla)

Hakemusta jätettäessä edellytetään selvitystä, ettei kyseiseen työpaikkaan ole voitu ottaa unionin kansalaista tai tietyt edellytykset täyttäviä alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Kustakin avoimesta työpaikasta tulee ennen kolmannen valtion kansalaisen palkkaamista ilmoittaa useiden jäsenvaltioiden työnvälitysviranomaisten välityksellä neljän viikon ajan. Tämän ohella ei voida käyttää kansallista työlupaharkintaa. Jäsenvaltioille annetaan myös mahdollisuus kansallisesti luopua ehdotetusta menettelystä tietyllä alalla ja tietyksi ajaksi. Tällä pyritään joustoon työvoimapula-aloilla. Jäsenvaltiot voivat lisäksi luopua yksittäisistä arvioinneista

ta mikäli tarjottu vuositulo ylittää erikseen määriteltävän vähimmäismäärän tai, jos työnantaja maksaa toimivaltaiselle viranomaisille erikseen määriteltävän rahasumman käytettäväksi kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen tai ammatillisen koulutuksen edistämiseen. (6 artikla)

Oleskelu- ja työlupa myönnetään enintään kolmeksi vuodeksi ja se voidaan uusua kansallisen lainsäädännön mukaisesti enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Työntekijän työlupa on ensimmäisen kolmen vuoden ajan ammatti- tai alakohtainen, jonka jälkeen työlupaa koskevat rajoitukset poistuvat. Vilpillisin keinoin hankittu oleskelulupa on peruutettava. Työttömyys ei sen sijaan ole peruste luvan peruuttamiseen mikäli se ei ole jatkunut yli kolmea kuukautta 12 kuukauden ajanjaksoa kohti silloin kun luvan haltija on toiminut palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jäsenvaltiossa alle kaksi vuotta tai kuusi kuukautta 12 kuukauden ajanjaksoa kohti kun luvan haltija on toiminut jäsenvaltiossa yli kaksi vuotta. (7, 8, 9 ja 10 artikla)

Työntekijälle sallitaan ehdotuksen mukaan tilapäinen, oikeuksiin vaikuttamaton poissaolo jäsenvaltion alueelta sekä kauttakulkuoikeus toisen jäsenvaltion alueella. Hänellä on myös oikeus asua ko. jäsenvaltion alueella sekä oikeus tasavertaiseen kohteluun unionin kansalaisten kanssa ainakin seuraavilta osin: työolot, pääsy ammatilliseen koulutukseen, tutkintojen tunnustaminen, sosiaaliturva (m.l. terveydenhuolto), tavaroiden ja palvelujen saatavuus (m.l. julkisin varoin rahoitettu asunto) sekä yhdistymisvapaus ja oikeus liittyä ammattijärjestöön. Oikeuksia voidaan rajoittaa ensimmäisen oleskeluvuoden aikana, paitsi asunnon osalta kolmen ensimmäisen oleskeluvuoden osalta. Oleskeluoikeuden päätyttyä ja henkilön palattua, hänellä on oikeus pyytää ja saada takaisin julkiseen eläkejärjestelmään suoritettut maksut, mikäli hän ei voi saada tai hänelle ei voida maksaa jäsenmaasta ko. työn perusteella kertynyttä eläkettä eikä eläkeoikeuksia voida siirtää asuinmaahan. (11 artikla)

Ehdotuksessa määritellään myös kausityöntekijöille myönnettävästä kausityöntekijän oleskelu- ja työluvasta, rajatyöntekijän luvasta, yrityksen toiseen maahan vä-

liaikaisesti lähettämän henkilön oleskeluluvasta, harjoittelijan oleskelu- ja työluvasta sekä nuorisovaihtoon osallistuvan/au pairina toimivan henkilön oleskelu- ja työluvasta. (12, 13, 14, 15 ja 16 artikla)

Maahantulosta ja oleskelusta itsenäistä ammatinharjoittamista varten ehdotetaan säädettäväksi kuten työntekijän oleskelu- ja työluvasta säädetään. Hakijalta edellytetään vastaavasti liiketoimintasuunnitelmaa ja sen toteuttamista varten tarvittavia varoja sekä hänen on osoitettava, että ammatinharjoittaminen luo hänelle työllistymismahdollisuuden ja vaikuttaa suotuisasti jäsenvaltion työllisyyteen tai sen talouden kehitykseen. Ensimmäinen lupa voidaan myöntää kansallisen lainsäädännön mukaisesti korkeintaan kolmeksi vuodeksi ja se voidaan uusua vastaavasti kuin työntekijän oleskelulupakin enintään kolme vuotta kerrallaan. Ensimmäisen kolmen vuoden aikana lupa voidaan rajoittaa tietyille alueelle. Jos henkilö ei pysty huolehtimaan toimeentulostaan, itsenäisen ammatinharjoittajan oleskelulupa voidaan peruuttaa samoin edellytyksin kuin työntekijän oleskelulupakin. Itsenäisen ammatinharjoittajan oleskelulupaan liittyvät oikeudet ovat samat kuin työntekijän oleskelulupaankin liittyvät. (17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ja 24 artikla)

Ehdotuksen mukaan hakijoilta voidaan perästä todellisiin kustannuksiin perustuvat hakemuksen käsittelykustannukset. Jäsenmaat voivat säätää kansallisia rajoituksia koskien myönnettävien lupien enimmäismäärää sekä keskeyttämistä tai lopettamista. Lupa voidaan olla myöntämättä tai se voidaan peruuttaa yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista syistä. Ehdotus ei myöskään rajoittaisi julkishallinnon palvelussuhteisiin tai julkisen vallan käyttöön liittyvän kansallisen lainsäädännön soveltamista. Menettelyiltä edellytetään avoimuutta ja ennustettavuutta sekä tiedottamista myös suurelle yleisölle. Jäsenvaltioiden on laadittava komissiolle vuosittain kertomus kansallisten säännösten soveltamisesta. (25, 26, 27, 28, 29, 30 ja 31 artikla)

Ehdotuksen mukaan direktiivin määräykset on pantava täytäntöön syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamusjärjestelmästä. Komis-

sion on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa viimeistään 31.12.2007. Jäsenvaltioiden on annettava direktiivin edellyttämät säännökset 1.1.2004 mennessä ja direktiivi tulee voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. (32, 33, 34, 35 ja 36 artikla)

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja hallituksen kanta

Hallitus yhtyy komission esityksen näkemukseen siitä, että palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista varten tapahtuva maahanmuutto on maahanmuutto-politiikan keskeinen osa-alue ja että yhteisön säädökset tällä alueella edistävät yhteisön maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta. Hallitus pitää tärkeänä Tampereen Eurooppa-neuvoston johtopäätösten täytäntöönpanon edistämistä myös taloudellisen maahanmuuton alueella.

Hallitus painottaa, että päätösten kolmansien maiden kansalaisten työlupien myöntämisestä on perustuttava kansalliseen arvioon työvoimatarpeesta. Riittävän syvälinen analyysi kunkin jäsenmaan työmarkkinatilanteesta ja arvio työmarkkinoiden tarpeista voidaan tehdä ainoastaan kansalliseen kokonaisanalyysiin perustuen. Lisäksi hallitus pitää tärkeänä, että lopputuloksena on riittävän joustava järjestelmä, jolla ei ole työmarkkinoita jäykistäviä seurauksia.

Direktiivi edellyttää esitetyssä muodossa lukuisia muutoksia Suomen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain oleskelu- ja työlupien myöntämisehtoihin. Direktiivi edellyttäisi toteutuessaan kansallisen työlupaharkinnan korvaamista työvoiman saatavuuden arvioimisella useassa jäsenmaassa neljän viikon ajan ennen kolmannesta valtiosta tulevan työntekijän työlupien hakemista tai myöntämisestä. Suomen lainsäädäntö ei nyky muodossaan sisällä tällaista edellytystä. Hallitus katsoo, ettei esitys tältä osin ratkaisevasti lisää liikkuvuutta yhteisön sisällä, mutta saataisi toteutuessaan jäykistää työmarkkinoita työvoimapula-alueilla asetetusta painvaisesta tavoitteesta huolimatta.

Suomessa ei ole myöskään toteutettu jä-

senmaille vapaaehtoiseksi ehdotettua ala- tai ammattikohtaisia työlupakiintiöitä, joiden tavoitteena on tuoda jäsenmaille joustoa jäykkään perusjärjestelmään. Myöskin jäsenmaille vapaaehtoiseksi ehdotettu mahdollisuus myöntää työntekijän oleskelu- ja työlupa eri perustein vuositulon ylittäessä tietyn vähimmäismäärän sekä yritysten työlupien myöntämismaksuksi maksama kotouttamisraha ovat vieraita Suomen järjestelmälle. Hallituksen näkemyksen mukaan eräät ehdotetut menettelyä täydentävät menettelyt saattavat tuoda joustavuutta kolmansien maiden kansalaisten rekrytoimiseksi työvoimapolitiikanteissa, mutta niiden käytöstä ei ole Suomessa kokemuksia. Hallitus katsoo, että tärkeintä on varmistaa joustava ja läpinäkyvä oleskelulupien myöntämismenettely, jota kukin jäsenmaa voi tarpeen mukaan täydentää.

Oleskeluluvan ja työlupien ehdotettuun yhdistämiseen yhdeksi oleskeluluvaksi hallitus suhtautuu myönteisesti. Vastaavanlaista menettelyä on valmisteltu myös Suomen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Yhdistäminen ei vaikuta oleskeluluvan myöntämistä koskevan viran-omaisen toimivaltaan Suomessa.

Direktiivin mukaisista oleskeluluvista johtuvia kolmansien maiden kansalaisten ehdotettuja oikeuksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin direktiiviesityksen käsittelyn alettua neuvostossa. Erityisesti kiinnitetään huomiota komission ehdotuksen ja Suomen kansallisen lainsäädännön yhteensovittamisongelmiin esim. asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön, vapaaehtoisen sairausvakuutusjärjestelmän ja vakuutusmaksujen palautusten osalta.