

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2011/98 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista muuttamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2011/98 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista muuttamiseksi (U 59/2022 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 28/2023 vp - U 59/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 32/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 27.4.2022 antanut ehdotuksen yhdistelmä lupadirektiivin (2011/98/EU) uudelleen laatimiseksi (COM(2022) 655 final). Komissio on samaan aikaan antanut myös ehdotuksen (COM(2022) 650 final) pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin (2003/109/EY) uudelleen laatimiseksi. Direktiiviehdotukset muodostavat ns. osaaja-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp

paketin, jonka avulla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastaamaan tavoitteeseen houkutella EU:n tarvitsemia osaajia.

Yhdistelmä lupadirektiivin päätavoitteena on luoda yhden hakemuksen menettely, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa eli yhdistelmä lupa, sekä taata kolmansien maiden kansalaisille yhtenäiset oikeudet yhdistelmä luvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Komission ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa ja tehostaa hakumenettelyä. Ehdotukseen sisältyy lisäksi uusia vaatimuksia kolmannen maan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vahvistamiseksi suhteessa EU-kansalaisiin ja työvoiman hyväksikäytöltä suojelemiseksi.

Neuvoston yleisnäkemyks on hyväksytty 8.6.2023. Puheenjohtajavaltio Espanjan tavoitteena on saavuttaa asiassa neuvotteluratkaisu puheenjohtajakautensa päätteeksi. Jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantaa koskien erityisesti direktiivin määritelmäsäännöstä, soveltamisalaa, työnantajan ja ammattialan vaihtamista luvan voimassaoloaikana ja työttömyysjaksojen huomioimista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää EU:n työvoiman maahanmuuton politiikkaa ja lainsäädäntöä samalla kun turvataan niiden tehokas toimeenpääntö. Sujuvat lupamenettelyt ovat välttämätön osa tasapainoista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa ja mahdollistavat sen, että jäsenmaat voivat saada niiden työmarkkinoilla tarvittavia osaajia myös unionin ulkopuolelta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei direktiivin määritelmäsäännökseen tule lisätä työnantajan määritelmää. Neuvoston yhteinen kanta on, ettei siitä säädetä. Valtioneuvosto katsoo, että maahanmuuttoa koskevassa direktiivissä ei tulisi säätää työoikeudellisesta määritelmästä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin soveltamisala lähetettyjen työntekijöiden osalta vastaisi alkuperäisen direktiivin säännöksen sisältöä, jolloin kaikki lähetetyt työntekijät olisivat soveltamisalan ulkopuolella.

Valtioneuvosto korostaa direktiivin soveltamisalan osalta, että turvapaikanhausta ei saa tulla välillisesti työperustaisen maahanmuuton väylä, vaan nämä on pidettävä erillään. Lupaperusteen vaihdos voidaan kuitenkin sallia henkilöille, joille on jo myönnetty kansainvälistä tai tilapäistä suojelua. EP esittää muutosta, että direktiiviä alettaisiin soveltaa niihin kolmannen maan kansalaisiin, joille on tehty paluupäätös, jota ei ole saatu täytäntöönpantua. Suomi katsoo, että kohtaa ei tule muuttaa, mikä on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausten kanssa linjassa.

Valtioneuvosto katsoo hyväksikäytön torjunnankin näkökulmasta, että työperustaisen luvan haltijalla tulee olla mahdollisuus joustavasti vaihtaa työnantajaa saman toimialan sisällä. Jos toimiala vaihtuu, jäsenvaltiolla tulee olla kansallisen lainsäädännön mukainen mahdollisuus soveltaa saatavuusharkintaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työperusteisella oleskeluluvalla maassa oleskeleva myös tekee lupansa tarkoittamaa työtä. Työttömyyden sattuessa on varattava kohtuullinen aika uuden

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp

työn hakemiseen ennen luvan peruuttamista. Jos kohtuullisesta ajasta säädetään jäsenmaita velvoittavasti EU-tasolla, ajan ei tulisi olla kolmea kuukautta pidempi. On tärkeää mahdollistaa direktiivissä se, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan yksiselitteisesti säätää, kenen vastuulla on ilmoittaa työsuhteen päättymisestä maahanmuuttoviranomaiselle.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta siitä, että kolmansien maiden kansalaisille tulisi taata yhtenäiset oikeudet yhdistelmäluvan myöntäneen jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Yhtenäisten oikeuksien takaaminen direktiivin mukaisissa asioissa on omiaan lisäämään yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa. Lisäksi yhtenäisten oikeuksien takaaminen vähentää alttiutta työvoiman hyväksikäytölle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yhdistelmäluvadirektiivissä säädetään yhden hakemuksen menettelystä, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa. Direktiivin tarkoituksena on taata kolmansien maiden kansalaisille yhtenäiset oikeudet yhdistelmäluvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Komission ehdotuksessa on kyse vuonna 2011 annetun direktiivin uudelleen laatimisesta.

Voimassa olevaan direktiiviin pohjautuvan komission ehdotuksen (COM(2022) 655 final) tavoitteena on sujuvoittaa ja tehostaa hakumenettelyä. Direktiiviehdotus muodostaa yhdessä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiiviehdotuksen (COM(2022) 650 final) kanssa ns. osaajapaketin, jonka avulla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastaamaan tavoitteeseen houkutel-la EU:n tarvitsemia osaajia.

Hallintovaliokunta on antanut ehdotuksesta aiemmin lausunnon HaVL 32/2022 vp. Valiokunta on lausunnossaan todennut, että lupamenettelyjen kehittämisellä voidaan vahvistaa työvoiman maahanmuuton prosessien toimivuutta ja laatua samalla, kun ehkäistään työvoiman hyväksikäyttöä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että myös lailliseen maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä kehitetään.

Neuvoston yleisnäkemyksistä direktiiviehdotuksesta on hyväksytty kesäkuussa 2023. Puheenjohtajavaltio Espanjan tavoitteena on saavuttaa neuvotteluratkaisu Euroopan parlamentin kanssa puheenjohtajakautensa päätteeksi. Jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantaa erityisesti direktiivin määritelmäsäännöstä, soveltamisalaa, työnantajan ja ammattialan vaihtamista sekä työttömyysjaksojen huomioimista koskien.

Valiokunta pitää perusteltuna neuvoston yleisnäkemyksiä, jonka mukaan direktiivissä ei säädetä työnantajan määritelmästä eikä direktiivin soveltamisalaa muuteta. Valiokunta katsoo, että trilogineuvotteluissa tulee näiltä osin tukeutua neuvoston yleisnäkemykseen. Valiokunta on jo aiemmin tähdentänyt, että turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuton väyläksi (HaVM 8/2020 vp - HE 65/2020 vp). Valiokunta korostaakin direktiivin soveltamisalaan liittyen valtioneuvoston tavoin sitä, ettei turvapaikanhausta saa tulla välillisesti työperusteisen maahanmuuton väylää.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp

Valiokunta toteaa, että sisäministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämiseksi (SM041:00/2023). Hankkeessa valmisteltavat muutokset liittyvät muun muassa maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistamiseen, ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn selkeyttämiseen ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ns. kaistanvaihdon estämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei direktiivin soveltamisalaa muuteta niin, että sitä sovellettaisiin sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on tehty paluupäätös, jota ei ole saatu pantua täytäntöön.

Direktiiviehdotuksen mukaan oleskeluluvan haltija voi jatkossa vaihtaa työnantajaa luvan voimassaolon aikana. Jäsenvaltio voi tällaisessa tilanteessa edellyttää ilmoituksen tekemistä toimivaltaiselle viranomaiselle ja edellyttää työmarkkinatilanteen selvittämistä, mikä käytännössä tarkoittaa saatavuusharkinnan soveltamista. Neuvoston yleisnäkemyksessä direktiivin työnantajan vaihtamista koskevasta sääntelystä vastaa ulkomaalaislain sääntelyä ja on myös linjassa hallitusohjelman kirjausten kanssa. Valiokunta toteaa, että mahdollisuus vaihtaa työnantajaa luvan voimassa ollessa on tärkeää ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn näkökulmasta. Jäsenvaltioilla tulee kuitenkin olla mahdollisuus soveltaa kansallisen lainsäädännön perusteella saatavuusharkintaa toimialan vaihtuessa.

Komission ehdotukseen sisältyy säännös, jonka mukaan oleskelulupaa ei saa sen voimassaoloaikana peruuttaa kolmeen kuukauteen siitä, kun yhdistelmäluvun haltija on jäänyt työttömäksi. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan mainittu ns. suoja-aika on kaksi kuukautta ja parlamentti on puolestaan ehdottanut suoja-ajaksi yhdeksää kuukautta. Valiokunta toteaa, että direktiivin sääntely on mainituilta osin minimisääntelyä, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää paremmasta työntekijän suojasta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, ettei kohtuullisen ajan tulisi olla kolmea kuukautta pidempi, jos kohtuullisesta ajasta säädetään jäsenmaita velvoittavasti EU-tasolla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot voivat neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti kansallisesti säätää siitä, kenen vastuulla on ilmoittaa työsuhteen päättymisestä lupaviranomaiselle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp

Helsingissä 20.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Käsittelyssä oleva Euroopan komission esitys koskee kolmansien maiden kansalaisille myönnettävää yhdistelmä lupaa, jossa tavoitteena on luoda yhden hakemuksen menettely, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa eli yhdistelmä lupa, sekä taata kolmansien maiden kansalaisille yhtenäiset oikeudet yhdistelmä luvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on Suomen kannalta elinehto, sillä väestömme vanhenee ja monilla aloilla on työvoimapula. Työperäisen maahanmuuton avulla voidaan vahvistaa Suomen julkista taloutta, parantaa huoltosuhdetta ja vastata työvoimapulaan.

Samalla on varmistettava, että työperäinen maahanmuutto säilyy hallittuna ja sosiaalisesti oikeudenmukaisena. Saatavuusharkinta on yksi osa kestävästä työperäisen maahanmuuton onnistumisesta.

Suomen kannan on tuettava tavoitetta työperäisen maahanmuuton lisäämiseen hallitulla ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Kannassa on tehtävä selväksi, että työttömyyden kohdalla uudelleentyöllistymisen kohtuullista määräaika ei pidä määritellä EU-tasolla.

Jos neuvotteluissa edetään kohti kohtuullisesta määräajasta päättämistä, on Suomen edistettävä uudelleentyöllistymisen määräajaksi vähintään kolmea kuukautta. Määräajan pituuden päättämisessä tulee myös voida käyttää kansallista harkintaa, ja EU-tasolla ei tule rajata kansallista oikeutta päättää kolmea kuukautta pidemmästä kansallisesta määräajasta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon Suomen kannasta linjatessaan.

Helsingissä 20.10.2023

Eemeli Peltonen sd
Eveliina Heinäluoma sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Suomen työmarkkinoiden tilanne on vakava ja työvoimapula on useilla toimialoilla muodostunut pysyväksi viime vuosina, johtuen Suomen ikärakenteesta ja talouden hyvästä kehityksestä. Työperäisen maahantulon edellytysten parantaminen ja ulkomailta tulevan työvoiman käytön joustavoittaminen on välttämätöntä Suomen talouskasvun edellytysten parantamiseksi. Ulkomaisen työvoiman tarveharkinta tulisi poistaa.

Komissio esittää, ettei työntekijän oleskelulupaa saa sen voimassaoloaikana peruuttaa kolmeen kuukauteen siitä, kun yhdistelmäluvan haltija on jäänyt työttömäksi. Valtioneuvosto esittää ettei "kohtuullisen ajan tulisi olla kolmea kuukautta pidempi, jos kohtuullisesta ajasta säädetään jäsenmaita velvoittavasti EU-tasolla." Keskustan näkemyksen mukaan tällainen lisäsäätely vaikeuttaisi työvoiman saatavuutta ja yritysten edellytyksiä rekrytoida ulkomaista työvoimaa ja kasvaa.

Emme yhdy valtioneuvoston kantaan, mitä tulee näkemykseen kohtuullisesta ajasta oleskeluluvan peruuttamiseen työttömyyden alkaessa. EU-lainsäädännöllä ei tulisi rajata kansallista liikkuvaa ulkomaalaisasioiden eikä oleskelulupien sääntelyssä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.10.2023

Petri Honkonen kesk

Hanna Räsänen kesk

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 3

Eriävä mielipide 3

Perustelut

Suomi ja EU tarvitsevat maahanmuuttoa ja työvoimaa. Työvoiman maahanmuutto on välttämättömyys, ja laillisen maahantulon reittejä on edistettävä. Valtioneuvoston kannat ja hallitusohjelman painotukset uhkaavat kuitenkin tehdä Suomesta vähemmän houkuttelevan muuttoja harkitseville.

Saatavuusharkinta

Valtioneuvosto painottaa tarvetta jäsenvaltion mahdollisuudelle soveltaa saatavuusharkintaa myös jo jäsenvaltiossa oleskelleiden, toimialaa vaihtavien henkilöiden kohdalla. Suomessa saatavuusharkintaa ei ole kesäkuusta 2019 alkaen enää sovellettu henkilöön, joka on työskennellyt Suomessa vähintään vuoden työntekijän oleskeluluvalla ja vaihtaa työhön toiselle ammattialalle.

Saatavuusharkinnan soveltamisen jo maassa oleviin ihmisiin on arvioitu pahimmillaan lisäävän pimeän työn tekemistä ja lisäävän työvoiman hyväksikäytön riskiä. Ihmiskaupan vastaista työtä tulisi kehittää ja työntekijöiden hyväksikäyttöä torjua uudistamalla saatavuusharkintaa niin, että se ei koske maassa jo asuvia työntekijöitä. Näin ulkomaalaisten työntekijöiden riippuvuussuhdetta yksittäiseen työnantajaan voitaisiin vähentää ja väärinkäytöksen julkituomista helpottaa.

Työttömäksi jääneiden asema

Työttömyyden sattuessa on tärkeää varata kohtuullinen aika uuden työn hakemiseen. Vain siten työntekijöiden on turvallista ja houkuttelevaa hakeutua Suomeen töihin. Hallitusohjelman tavoitteet työttömäksi jääneiden maastapoistamisen tehostamisesta ja työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta irtisanomistilanteessa johtavat päinvastaiseen lopputulemaan tilanteessa, jossa Suomi tarvitsee kipeästi työperäistä maahanmuuttoa.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ja paperittomien asema

Valtioneuvosto korostaa, että turvapaikanhausta ei saa tulla välillisesti työperusteisen maahanmuuton väylä. Valtioneuvosto suhtautuu torjuvasti parlamentin ehdotukseen direktiivin soveltamisesta henkilöihin, joille on tehty paluupäätös, jota ei ole saatu täytäntöönpannutta. Tämän osalta on huomautettava, että keskeisenä ongelmana ei ole turvapaikanhaun väärinkäyttö työperusteisen maahanmuuton väylänä, vaan se, että esimerkiksi Suomessa on yhä paljon jo vuosina 2015—2016 maahan saapuneita henkilöitä, joita ei voida palauttaa ja jotka eivät koe voivansa turvallisesti palata lähtömaahansa, mutta jotka eivät myöskään ole voineet vakinaistaa oleskeluaan. Lukuisat heistä ovat turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden turvin työllistyneet ja pitkittyneiden turvapaikkaprosessien aikana ehtineet tehdä työtä, asettua ja kiinnittyä Suomeen.

Toukokuussa 2021 julkaistun vuosille 2021—2024 sovitun Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman mukaan esimerkiksi vuosina 2019—2020 (8/2020) noin 300 kielteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa sai työntekijän oleskeluluvan. Monilla työ-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 3

listyneistä mutta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä ei ole kuitenkaan tosiasiallista mahdollisuutta työntekijän oleskelulupaan. Vaikka kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset täyttyisivät, ei muuta kuin kansainväliseen suojeluun perustuvaa oleskelulupaa myönnetä ilman oleskeluluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä olevaa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

Turvapaikanhakijana maastaan paenneelta henkilöltä saattaa olosuhteiden pakosta puuttua halustaan matkustusasiakirja tai hänellä ei ole ollut mahdollisuutta saada sellaista maansa viranomaisilta. Lähin passeja myöntävä edustusto voi olla toisessa maassa, jonne matkustaminen on niin ikään mahdotonta puuttuvan matkustusasiakirjan vuoksi, tai Suomi ei tunnusta maan kansallista passia.

Ulkomaalaislain mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää muukalaispassi, jos hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta tai jos hän on kansalaisuudeton tai muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan työperusteista oleskelulupaa ei pidetä erityisenä syynä korvata kansallinen matkustusasiakirja muukalaispassilla.

Olisi niin yksilön kuin koko yhteiskunnan etu, että maassa olevat ihmiset voivat tehdä työtä, maksaa veroja ja ottaa osaa yhteiskuntaan sen sijaan, että työnteko estetään ja heidät ajetaan yhteiskunnan marginaaliin, hyväksikäytön ja rikollisuuden vaaraan sekä harmaan talouden piiriin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.10.2023

Laura Meriluoto vas