

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä tammikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (U 45/2007 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuuli Tuunanen ja erikoissuunnittelija Sinikka Keskinen, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Kirsi Kyrkkö, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, Maahanmuuttovirasto
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lainopillinen asiamies Outi Tähtinen, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- opetusministeriö
- AKAVA ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotetussa direktiivissä säänneltäisiin menettelyistä, jotka koskevat kolmansista maista tulevien erityisosaajien ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa, maassa oleskelua ja oikeutta työskennellä yhdessä tai useammassa jäsenmaassa. Direktiivissä tarkoitettuja erityisosaajia olisivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät

vähintään vuoden kestävään työhön, jossa edellytetään erityisosaamista, ja joilla on vähintään kolmivuotinen korkeakoulutus tai vähintään kolmivuotinen ammattipätevyys tai -kokemus. Ehdotuksen tarkoituksena on helpottaa ja tehostaa erityisosaajien maahanmuuttoa.

Ehdotus liittyy komission vuonna 2005 antamaan tiedonantoon laillista maahanmuuttoa kos-

kevasta toimintasuunnitelmasta (KOM (2005) 669). Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi (KOM (2007) 638) ja muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä. Nyt käsiteltävänä oleva erityisosaajia koskeva direktiivi on niistä yksi. Muut sektoridirektiivit koskevat yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä, kausityöntekijöitä ja työharjoittelijoita.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu eräin varauksin myönteisesti komission ehdottamaan direktiiviin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä edistää Haagin Eurooppa-neuvoston johtopäätösten täytäntöönpanoa sekä edistää Lissabonin strategian toteutumista. Tarkoituksenmukaiset ja onnistuneet yhteisön säädökset taloudellisen maahanmuuton alueella edistävät yhteisön maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta ja EU:n kilpailukykyä sekä lisäävät taloudellista toimeliaisuutta jäsenmaissa.

Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että elinkeinoelämän kansainvälistymisestä huolimatta eri jäsenmaissa työmarkkinat valtaosin kansallisina ja paikallisina poikkeavat toisistaan varsin paljon. Työmarkkinoiden tarpeisiin perustuvan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ei siten tule sivuuttaa kansallisten työmarkkinoiden erityispiirteitä.

Valtioneuvosto on vuonna 2006 hyväksymänsä maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaisesti sitoutunut edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Suomessa työperusteisen maahanmuu-

ton edistämisen keskeisimpiä kysymyksiä on, miten kansainvälisillä työmarkkinoilla liikkuva työvoima saataisiin kiinnostumaan Suomessa työskentelystä sekä miten varmistetaan ulkomaisten työntekijöiden asianmukaiset palkka- ja työehdot. Keskeinen politiikkalinjaus on myös, että jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään lupaan liittyy oikeus työntekoon ja että kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat myönnetään samanlaisessa menettelyssä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnin lopputuloksena ei ole joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösääntelyä. Jotta työvoiman maahanmuuttoa koskevien säännösten yhtenäistämistä voitaisiin edistää yhteisön tavoitetta kehittyä globaalisti kilpailukykyiseksi talousalueeksi, yhtenäistämisen tulee tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden.

Ei ole selvää, toisiko ehdotettu direktiivi lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin ja edistäisikö se merkittävästi erityisosaajien maahanmuuttoa EU:n alueelle. Ehdotuksessa on myös yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä ongelmia. Komission noudattama sektorikohtainen lähestymistapa on ylipäätään ongelmallinen ulkomaalaisten työntekijöiden eri ryhmien luokittelun näkökulmasta. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa sisällöllisen lisäarvon lisäksi se, että direktiivi ei tuo nykytilaan nähden lisää byrokratiaa, päällekkäistä sääntelyä ja sääntelyn vaikeaselkoisuutta, eri ihmisryhmien perusteettomia luokitteluja sekä tarpeettomia uusia velvoitteita ulkomaalaisille työntekijöille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on helpottaa ja tehostaa erityisosaajien ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuttoa ja liikkumista EU:n alueella. Direktiivissä tarkoitettuja erityisosaajia olisivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät vähintään vuoden kestävään työhön,

jossa edellytetään erityisosaamista, ja joilla on vähintään kolmivuotinen korkeakoulutus tai vähintään kolmivuotinen ammattipätevyys. Lisäksi henkilön työsopimuksessa tai sitovassa työtarjouksessa mainitun bruttokuukausipalkan tulee ylittää asetettu kansallinen palkkaraja-arvo. Direktiivi liittyy samanaikaisesti valmisteilla ole-

vaan työperäistä maahanmuuttoa koskevaan puitedirektiiviin (KOM(2007) 638 lopullinen).

Yleisesti ottaen valiokunta pitää tärkeänä, että työperäistä maahanmuuttoa pyritään edistämään. Asiassa saadun selvityksen perusteella valiokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen kuitenkin valtioneuvoston tavoin osin varauksellisesti. Ehdotus merkitsisi uuden, erityisosaajia koskevan lupamenettelyn luomista nykyisen järjestelmän rinnalle. Erityisosaajilla olisi muun muassa tiettyjä liikkumiseen liittyviä vapauksia EU:n alueella sekä oikeus yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion kansalaisten kanssa tietyillä lainsäädännön aloilla. Saadun selvityksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, toisiko direktiivi toteutuessaan lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin ja edistäisikö se merkittävästi erityisosaajien maahanmuuttoa EU:n alueelle. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy lukuisia ongelmakohtia, joista on tehty selkoa valtioneuvoston kirjelmässä.

Valiokunta pitää sääntelyn sisällöllisen lisäarvon lisäksi tärkeänä sitä, ettei työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnilla luoda joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösääntelyä. Sääntelyllä ei myöskään pidä luoda perusteettomia luokitteluja eri ryhmien välille eikä tarpeettomia uusia velvoitteita ulkomaalaisille työntekijöille.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota eräisiin direktiivin säännöksiin yhdenvertaisuusnäkökohtien kannalta. Tällaisia kysymyksiä liittyy esimerkiksi ehdotuksen sisältämään mahdollisuuteen soveltaa alle 30-vuotiaan erityisosaajan kohdalla direktiivissä muutoin tarkoitettua vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa (6 artikla). Ehdotus on tarkoitettu tukemaan vähän kokemusta omaavien kolmansien maiden

osaajien pääsyä EU:n työmarkkinoille, ja siinä mielessä ehdotus voidaan nähdä positiivisena erityiskohteluna. Asiantuntijakuulemisessa on toisaalta kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että kokemusta ei voi määritellä ikäperusteella. Ehdotus myös asettaa erilaiset ryhmät, esimerkiksi nuoret naiset ja poliittisten levottomuuksien tai kriisitilanteiden taikka sairauden tai vammaisuuden vuoksi opinnoissa tai kokemuksen hankkimisessa viivästyneet, eriarvoiseen asemaan. Lisäksi ikäsyrynnän vaara voidaan nähdä sekä nuorten että ikääntyneiden henkilöiden kohdalla. Valiokunnan näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida direktiivin suhdetta työsyryntädirektiiviin (2000/78/EY) ja muuhun EU-oikeudelliseen yhdenvertaisuussääntelyyn sekä tarkastella ehdotusta myös perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta.

Jatkovalmistelussa on myös syytä kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksessa käytettyjen käsitteiden ja ilmaisujen vastaavuuteen eri kieliversioissa. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi käsitteestä "yleinen järjestys ja turvallisuus" (10 artiklan 3 kohta) käytetään yleensä englanninkielistä termiä "public order and security", ja viittaa tältä osin myös lausuntoonsa HaVL 2/2008 vp. Myös esimerkiksi lupahakemuksen käsittelyn määräaika ja perheenjäsenen lupatarpeita koskevia säännöksiä on hyvä tarkastella tässä suhteessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väättäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Valto Koski /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.