

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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Janne Kinnunen, Maahanmuuttovirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

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. osaaajakäsitteen, jonka avulla pyritään puuttamaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastaamaan tavoitteeseen houkutella EU:n tarvitsemia osaaajia.

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2022 vp

Yhdistelmälapadirektiivin 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. Hakumenettelyn keston lyhentämisen arvioidaan lisäävään EU:n houkuttelevuutta ja auttavan EU:n työvoimapulaan. Ehdotukseen sisältyy lisäksi uusia vaatimuksia kolmannen maan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vahvistamiseksi suhteessa EU-kansalaisiin ja työvoiman hyväksikäyttöä suojelemiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää EU:n laillisen työvoiman maahanmuuton politiikkaa ja lainsäädäntöä samalla kun turvataan sen tehokas toimeenpano. Laillisen maahanmuuton edistäminen sekä lupaprosessien kehittäminen ovat välttämätön osa tasapainoista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa ja vastaa tarpeeseen saada jäsenvaltioihin osaajia myös unionin ulkopuolelta. Lupamenettelyn kehittämisellä ja sujuvoittamisella vahvistetaan työvoiman maahanmuuton prosessien toimivuutta ja laatua sekä ehkäistään hyväksikäyttöä.

Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä vahvistaa yhden hakemuksen menettelyä, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa eli yhdistelmä lupa. Menettelyä koskevien yksityiskohtien täsmentäminen lisää oikeusvarmuutta, menettelyn sujuvuutta sekä hakijan tietoisuutta oikeuksista, velvollisuuksista ja menettelyllisistä takeista.

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

Työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvissä uudistuksissa otetaan huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta. Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi kannatettavina ja tärkeinä. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on tunnistettu ongelma, jonka ehkäisemiseksi tarvitaan erilaisia toimia, joilla suojataan hyväksikäytölle alttiita työntekijöitä ja lisätään tietoisuutta työntekijän oikeuksista, velvollisuuksista sekä menettelyllisistä takeista.

Valtioneuvosto katsoo, että perhe-elämän ja lapsen edun suojaamiseksi yhdistelmä lupahakijoiden ja heidän perheenjäsenten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan saatavuuden osalta on vahvistettava ja otettava huomioon EU-oikeuden asettamat yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset.

Valtioneuvosto selvittää vielä kantaansa direktiivin soveltamisalaan suhteessa EU:n ulkopuolelta alihankinnan tai työvoiman vuokrauksen puitteissa lähetettäviin työntekijöihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Syyskuussa 2020 annettu komission kokonaisvaltainen tiedonanto maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (COM(2020) 609 final, HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp) kattaa kaikki politiikan keskeiset osa-alueet. Erityisesti tiedonannolla on käynnistetty uudelleen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen, johon liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista hallintovaliokunta on antanut kuluvalle vaalikaudella useita lausuntoja (esim. HaVL 6/2021 vp — U 62/2020 vp, HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp, HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp, HaVL 5/2021 vp ja HaVL 27/2020 vp).

Edellä mainitussa tiedonannossa korostetaan myös tarvetta puuttua EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastata EU:n tarvitsemien osaajien houkuttelemista koskevaan yleistavoitteeseen. Komissio on 27.4.2022 antanut tässä tarkoituksessa ns. osaa-japaketin (Skills and Talent Package), joka koostuu osaajien houkuttelemista EU:hun koskevasta tiedonannosta (E 111/2022 vp) sekä kahdesta lainsäädäntöehdotuksesta. Komissio ehdottaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevaa direktiiviä (2003/109/EY) ja ns. yhdistelmälapadirektiiviä (2011/98/EU) uudelleen laadittaviksi. Ensin mainitusta direktiiviehdotuksesta (COM(2022) 650 final) on annettu eduskunnalle erillinen U-kirjelmä (U 57/2022 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että myös lailliseen maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä kehitetään.

Yhdistelmälapadirektiivissä säädetään jo nykyisin yhden hakemuksen menettelystä, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa. Direktiivillä pyritään takaamaan kolmansien maiden kansalaisille yhtenäiset oikeudet yhdistelmäluvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Voimassa oleva direktiivi on annettu vuonna 2011.

Käsiteltävänä olevan nykyiseen direktiiviin pohjautuvan komission ehdotuksen (COM(2022) 655 final) tavoitteena on sujuvoittaa ja tehostaa hakumenettelyä. Valiokunta toteaa, että lupamenettelyn kehittämisen ja sujuvoittamisen avulla voidaan vahvistaa työvoiman maahanmuuton prosessien toimivuutta ja laatua samalla, kun ehkäistään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Hallintovaliokunta on kuluvalle vaalikaudella käsitellyt useita hallituksen esityksiä, joissa ehdotetuilla muutoksilla on pyritty yhtäältä sujuvoittamaan opiskelijoiden, tutkijoiden ja työntekijöiden maahanmuuttoa (esim. HaVM 16/2021 vp — HE 232/2021 vp) sekä toisaalta ehkäisemään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä (HaVL 15/2021 vp — HE 253/2020 vp ja HaVL 4/2021 vp — HE 252/2020 vp).

Komission ehdotus sisältää säännöksen työnantajan määritelmäksi, jollaista nykyisessä direktiivissä ei ole. Saadun selvityksen mukaan monet jäsenmaat ovat katsoneet, että jos työnantajan määritelmästä säädetään, se tulisi tehdä EU:n työlainsäädännössä eikä käsiteltävänä olevassa direktiivissä. Työnantajan määritelmä on puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa poistettu direktiivistä.

Oleskelulupahakemuksen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan ei ehdoteta muutosta. Tältä osin on syytä huomata, että eduskunnan käsittelyssä olevassa ulkomaalaislain työntekoa ja yrittäjyyttä koskevaa sääntelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 114/2022 vp) ehdotetaan ulkomaalaislakiin säännöstä kahden kuukauden enimmäiskäsittelyajasta. Valiokunta toteaa tässä

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2022 vp

yhteydessä, että oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja on saatu Suomessa viime aikoina merkittävästi lyhennettyä. Esimerkiksi erityisasiantuntijan oleskelulupien käsittelyaika on syyskuussa 2022 ollut keskimäärin alle 10 vuorokautta.

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. Lisäksi jäsenvaltio voi asettaa 30 päivän odotusajan työpaikan vaihtamiselle. Nykyisten ulkomaalaislain säännösten mukaan ammattialakohtainen työntekijän oleskelulupa oikeuttaa vaihtamaan työnantajaa luvan voimassa ollessa, kun uusi työ on samalla ammattialalla. Erityisestä syystä työntekijän oleskelulupa voidaan rajata koskemaan työtä yhdellä tai useammalla ammattialalla tietyn työnantajan palveluksessa. Tällöin oikeutta vaihtaa työnantajaa ei ole. Jos hakijalla on muu työntekoon oikeuttava oleskelulupa, hänellä on oikeus vaihtaa työnantajaa, jos luvan peruste pysyy samana. Mainitussa hallituksen esityksessä (HE 114/2022 vp) ehdotetaan työnantajakohtaisista työntekijän oleskeluluvista luopumista.

Komission ehdotukseen sisältyy säännös, jonka mukaan oleskelulupaa ei saa sen voimassaoloaikana peruuttaa kolmeen kuukauteen siitä, kun yhdistelmäluvun haltija on jäänyt työttömäksi. Hänen maassa oleskelunsa on ehdotuksen mukaan sallittava, kunnes työmarkkinatilanne on selvitetty. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa mainittu aika on lyhennetty kahteen kuukauteen. Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotukseen liittyviin mahdollisiin riskeihin järjestelmän hyväksikäytöstä. Oleskeluluvan Suomesta saaneen ulkomaalaisen työsuhde voi päättyä eri syistä nopeastikin, minkä jälkeen hän saisi oikeuden Suomessa maksettaviin sosiaaliturvaetuuksiin.

Valiokunta toteaa, että sosiaaliturvaetuuksia koskevaa lainsäädäntöä ei ole EU:ssa harmonisoitu. Valiokunnan käytössä ei ole asiaa käsiteltäessä ollut ajantasaista tietoa siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisten oikeudet etuuksiin eri jäsenvaltioissa alkavat, jos heillä on yhdistelmälupadirektiivissä tarkoitettu työnteko-oikeus. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmissä olevat eroavaisuudet saattavat luonnollisesti vaikuttaa myös etuuksien maksamiseen eri jäsenvaltioissa.

Yhdistelmälupadirektiivi velvoittaa yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) 883/2004 soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan alalla. Asetuksessa on määriteltä riskit, kuten sairaus, äitiys, isyys, työttömyys ja vanhuus, joihin liittyvät etuudet kuuluvat sen soveltamisalaan. EU-tuomioistuimien viime kädessä määrittelee, mitkä etuudet kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Direktiivi mahdollistaa yhdenvertaiseen kohteluun rajoituksia, jotka on valiokunnan saaman selvityksen mukaan otettu kansallisessa lainsäädännössä täysimääräisesti huomioon. Nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen sisältyy yhdenvertainen kohtelu myös tilanteissa, joissa perheenjäsenet asuvat kolmannessa maassa. Ehdotus ei laajenna Suomen perhe-etuuksien maksamista kolmansiin maihin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tilastojen perusteella maahanmuuttajat saavat Suomessa keskimäärin enemmän Kelan maksamia sosiaaliturvaetuuksia kuin kantaväestö (Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018, Kelan tutkimus v. 2020).

Saadun selvityksen mukaan komission ehdotukset direktiiviin ovat odotettua maltillisempia. Työryhmäkäsittelyssä useat jäsenmaat ovat kyseenalaistaneet muutoksen tarpeellisuuden. Suomen lainsäädäntö vastaa varsin hyvin direktiivin perusratkaisuja, mutta direktiivistä aiheutuu joi-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2022 vp

takin muutostarpeita erityisesti ulkomaalaislain työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä ja kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeuksia koskeviin säännöksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ehkäistään mahdollisimman tehokkaasti eri keinoin.

Hallintovaliokunta katsoo, että Suomessa on tarve kiristää rangaistuksia ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttävälle työnantajalle. Rangaistuksen pitäisi olla tuntuva, jotta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä tulisi kannattamatonta. Hallintovaliokunta huomauttaa, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on inhimillisen kärsimyksen lisäksi ongelma myös siksi, että se asettaa lainmukaisesti toimivat yrittäjät epäoikeudenmukaiseen asemaan suhteessa laittomasti toimiviin yrittäjiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mats Löfström r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Veijo Niemi ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Komissio ehdottaa, että kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa ei saisi peruuttaa vähintään kolmen kuukauden aikana siitä, kun luvan haltija jää työttömäksi. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa mainittu aika on lyhennetty kahteen kuukauteen. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä on joka tapauksessa huolissaan siitä, että toteutuessaan ehdotus todennäköisesti johtaisi järjestelmän hyväksikäyttöön. Oleskeluluvan Suomesta saanut ulkomaalainen henkilö voisi irtisanoutua työstään nopeasti ja heittäytyä sen jälkeen tarkoituksellisesti suomalaisten veronmaksajien kustantaman sosiaaliturvan varaan. Muistutamme tässä yhteydessä, että Euroopan ulkopuolelta Suomeen muuttaneiden työllisyysaste on huomattavasti suomalaistaustaisen väestön työllisyysastetta matalampi. Afrikan ja Aasian maiden kansalaisilla työllisyysaste oli alle 50 prosenttia vuonna 2020.

Komission ehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalaisella olisi myös oltava oikeus vaihtaa työnantajaa oleskeluluvan voimassaoloaikana. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi tällaisessa tilanteessa edellyttää ilmoituksen tekemistä toimivaltaiselle viranomaiselle ja voisi myös edellyttää työmarkkinatilanteen selvittämistä. Jäsenvaltio voisi myös asettaa enintään 30 päivän odotusajan työpaikan vaihtamiselle, jonka aikana edellä mainitut toimet on selvitetty, ja jäsenvaltio voisi mainitun 30 päivän aikana estää työpaikan vaihtamisen. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää ehdottoman välttämättömänä, että Suomessa tällaisiin tilanteisiin sovellettaisiin poikkeuksetta aina saatavuusharkintaa. Muussa tapauksessa avaisimme ovet Aasian ja Afrikan halpatyövoimalle tilanteessa, jossa maassamme oleskelee jo nyt huomattava sosiaaliturvan varassa oleva maahanmuuttajataustainen väestö.

Ottaen huomioon asiantuntijalausunnoista ilmenevät tilastot EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyysasteista EU-/ETA-maissa sekä EU-maiden omien kansalaisten työttömyys perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, ettei kolmansien maiden kansalaisten EU-alueelle tuloon ja jäämiseen tähtääviä helpotuksia ole tarpeen säätää enempää. Maahanmuuttopolitiikkaa tulisi koko EU-alueella pikemminkin kiristää.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon

Helsingissä 17.11.2022

Mari Rantanen ps
Veijo Niemi ps