

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-  
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO  
6/2009 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (puitedirektiivi)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 6 päivänä helmikuuta 2009 lähettänyt jatkokirjelmän 1. SM 21.01.2009 asiassa U 44/2007 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Immonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- tulosalueen johtaja Pauliina Helminen, Maahanmuuttovirasto
- yksikön päällikkö Johanna Ahlgrén-Holappa, Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston työlu-payksikkö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry.

***Viitetiedot***

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot TyVL 2/2008 vp ja TyVL 6/2006 vp.

**VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ**

***Ehdotus***

Direktiiviehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa vastaten osaltaan mm.

niihin kysymyksiin, joita komissio ehdotti laillisen maahantulon toimintasuunnitelmassa joulukuussa 2005. Eurooppa-neuvoston joulukuun 2006 päätelmissä sovittiin laillisen maahanmuu-

ton toimenpiteistä ja kehoitettiin komissiota esittelemään toimintasuunnitelmassa mainittuja ehdotuksia. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitte-direktiivi, jota tässä esityksessä esitellään, sekä muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä.

Direktiivi edellyttää nykymuodossaan toteutuessaan ulkomaalaislain ja sosiaaliturvalainsäädännön muuttamista.

### **Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotusta. On tärkeää, että yhteisön tasolla voidaan yksinkertaistaa oleskelulupajärjestelmää ja määritellä yleiset puitteet liittyen työvoiman maahanmuuton lupaprosessiin. Direktiivissä ehdotettu yhden yhdistetyn luvan, yhden menettelyn ja ns. yhden luukun periaate on Suomessa jo käytössä. Sen sijaan kolmansien maiden työntekijöiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (artikla 12) vaatii ainakin sosiaaliturvan ja koulutuksen osalta edelleen lisäselvitystä.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### **Perustelut**

#### **Yleistä**

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vakiinnuttaa kolmansista maista tulleiden työntekijöiden tasavertainen kohtelu kaikkialla EU:n alueella, tehostaa EU:n työmarkkinoiden toimintaa ja suojata unionin kansalaisia vilpilliseltä kilpailulta työmarkkinoilla. Valiokunta pitää näitä tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina.

Tavoitteisiin pyritään säätämällä puitte-direktiivi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

Direktiiviehdotuksella pyritään lupakäytäntöjen yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen ottamalla kaikissa jäsenmaissa käyttöön yhdistetty oleskelu- ja työlupa. Tämä lupa myönnetään keskitetyssä hakumenettelyssä, nk. yhden luukun periaatteen mukaisesti. Yli puolella EU:n jäsenmaista, mm. Suomella, on jo käytössään yhden hakemuksen menettely. Erillisiä oleskelu- ja työlupia käytettäessä käsittelyajat ovat pidemmät, hallinnollista työtä on enemmän ja työnantajalle ja siirtotyöläiseksi haluavalle aiheutuu enemmän kustannuksia. EU:n työmarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi ja maahanmuuttopoli-

tiikan kehittämiseksi valiokunta pitää perusteltuna yhteen hakemukseen perustuvaan yhdistelmälupaan siirtymistä koko unionin alueella.

Valiokunta on lausunnossaan (TyVL 2/2008 vp) todennut, että yhden luvan periaate ei kuitenkaan direktiiviehdotuksessa täysin toteudu, vaan direktiivin soveltamisen ulkopuolelle on rajattu monia suuria ulkomaalaisryhmiä. Valiokunta toistaa näkemyksensä, jonka mukaan järjestelmän selkiyttämistä ja lupahallinnon yksinkertaistamista on syytä jatkaa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan direktiivi ei saa jäykistää kansallista oleskelulupajärjestelmää, kuten ulkomaalaislain 81 §:n mukaista mahdollisuutta työskennellä enintään 3 kuukautta ilman oleskelulupaa esimerkiksi marjojen poimijana.

Direktiiviehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden harkintaan oleskelulupia myönnettäessä ja jatkettaessa. Lupia voi edelleen olla usean tyyppisiä. Direktiivi vaatii ainoastaan sitä, että samassa asiakirjassa on sekä oleskelua että työntekoa koskeva päätös.

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkuva, määräaikainen tai tilapäinen oleskelulupa. Pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvalla oleskeluluvalla tapahtuneen 4 vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Ulkomaalaislain 58 §:n mukaan oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntämisen peruste, esimerkiksi työnteko, lakkaa. Tilanne harkitaan

tapauskohtaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että oleskelulupien peruuttamista harkittaessa suhtaudutaan ymmärtäväisesti tämän hetkisestä talouskriisistä johtuvien lomautusten ja irtisanomisten ulkomaalaisille työntekijöille aiheuttamiin vaikeuksiin eikä ryhdytä tarpeettomasti poistamaan maasta sellaista työvoimaa, jota arvioidaan tarvittavan taantuman helpottaessa.

Valiokunta painottaa direktiivin 12 artiklan vaatimusta turvata kolmansista maista tuleville työntekijöille yhdistymisvapaus ja ammatillinen järjestäytymisoikeus sekä tasavertainen kohtelu maan kansalaisten kanssa muun muassa työolojen ja työehtojen, kuten palkkauksen, irtisanomisen ja työterveyden ja -turvallisuuden osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kolmansista maista tulevien työntekijöiden työolojen ja työsuhteen ehtojen valvontaa tehostetaan Suomessa ja koko unionin alueella niin, että direktiivin tavoitteet yhtäältä turvata ulkomaisille työntekijöille tasavertainen kohtelu ja toisaalta suojata unionin kansalaisia työehtoja polkemalla tapahtuvalta vilpilliseltä kilpailulta toteutuvat myös käytännössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että EU:n lainsäädäntöä kehitetään niin, että säännökset tukevat valvonnan tehostamista ja helpottavat viranomaisten tiedonsaantia ja -vaihtoa niin valtioiden sisällä kuin valtioiden välilläkin.

Valiokunta on lausunnossaan (TyVL 2/2008 vp) kiinnittänyt huomiota ulkomaalaislaissa säädettyyn toimeentuloedellytykseen, joka on lain tulkintakäytännössä määritelty niin korkeaksi suhteessa maahanmuuttajien palkkatasoon, että monien Suomessa työssä olevien ulkomaalaisten on vaikea saada oleskelulupia perheenjäsenilleen, vaikka asuinpaikan kustannustaso huomioon ottaen toimeentulo olisikin turvattu. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä tämän ongelman ratkaisemiseksi.

### **Puheenjohtajamaan kompromissiesitys**

Puheenjohtajamaan tekemässä kompromissiesityksessä 2 ja 3 artiklan säännöksiä on muutettu siten, että direktiiviä sovellettaisiin yhdistelmäluvan haltijoihin, joita ovat kolmannen maan

kansalaiset, joille on myönnetty yhdistelmälupa. Nämä säännökset korvaisivat työntekijän käsitteeseen liittyviä rajausongelmia aiheuttaneet säännökset. Valiokunta pitää puheenjohtajamaan esitystä perusteltuna ja kannattaa sen hyväksymistä.

Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä rajataan myös 12 artiklan sosiaaliturvaan ja koulutukseen liittyvät oikeudet koskemaan vain yhdistelmäluvan haltijoita. Alkuperäisessä ehdotuksessa oikeudet olisi suotu myös muille kolmansien valtioiden kansalaisille, joilla on oikeus tehdä työtä, vaikka varsinainen maassa oleskelun tarkoitus ei olisikaan työnteko. Valiokunta pitää puheenjohtajamaan esittämää rajaus- ta alkuperäistä ehdotusta selkeämpänä ja paremmin Suomen sosiaaliturvajärjestelmään sopivana.

Puheenjohtajamaan esittämällä tavalla supistettunakin direktiiviehdotus aiheuttaa muutoksia Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöön. Se laajentaa asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin tulevien määrää ja edellyttää myös EU-maista tulevilta nykyisin vaadittavan neljän kuukauden työskentelyvaatimuksen uudelleentarkastelua. Nykyisin maassa lyhyen aikaa asuvat työntekijät jäävät sosiaaliturvan ulkopuolelle. Direktiivin mukaan työntekijät olisivat yhdenvertaisessa asemassa alusta alkaen. Kansalliset vaikutukset jäävät kuitenkin pienemmiksi kuin alkuperäisessä ehdotuksessa, joka olisi tuonut oikeudet myös kaikille niille, joilla on oikeus työntekoon.

Sosiaali- ja terveysturva- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan (StVL 7/2009 vp) puoltanut sosiaaliturvaa koskevan artiklan osalta komission ehdotuksen hyväksymistä tarkennettuna siten, että yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan rajataan koskemaan yhdistelmäluvan haltijoita. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysturva- valiokunnan näkemykseen.

Direktiiviehdotuksen 12 artiklan mukaan kolmansista maista tulevia työntekijöitä on kohdeltava tasavertaisesti maan kansalaisten kanssa muun muassa työvoimatoimistojen tarjoaman avun saamisessa. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä säännös on rajattu koskemaan vain työvoimatoimistojen neuvontapalveluja.

Näin ollen säännöksen vaikutukset Suomen työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaan jäänevät vähäisiksi. Samalla valiokunta kuitenkin painottaa, että vaikka direktiivi ei sitä suoranaisesti vaadikaan, on tärkeää, että maassa työssä olevien kolmannen maan kansalaisten palveluja parannetaan ja heille pyritään järjestämään esimerkiksi kielikoulutusta ja ammatillista osaamista edistävää koulutusta.

Direktiiviehdotuksen koulutusta koskevaan kohtaan Suomen neuvottelijat ovat neuvotelleet lisäystä, joka mahdollistaisi korkeakoulujen lukukausimaksukokeilun. Tämä muutos ei näy

vielä puheenjohtajamaan esityksessä, mutta siitä on saadun selvityksen mukaan alustavasti päästy yhteisymmärrykseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että kyseinen lisäys sisällytetään direktiiviin.

**Lausunto**

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Merja Kyllönen /vas
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Esa Lahtela /sd
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Jari Larikka /kok
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Markus Mustajärvi /vas
	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Perkiö /kok
	Arja Karhuvaara /kok	Paula Sihto /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon sisältyy kanta, joka puoltaa korkeakoulujen lukukausimaksukokeilua. Suomen neuvottelijat nimenomaan ajavat sellaista ratkaisua, että direktiiviehdotukseen tehtäisiin lisäys, joka mahdollistaisi lukukausimaksut.

Mielestämme mitkään lukukausimaksut eivät ole perusteltuja, perittiinpä niitä suomalaisilta tai ulkomaalaisilta. Suomen pitää päinvastoin pyrkiä aitoon ja avoimeen kansainvälistymiseen, johon kuuluu myös opiskelijoiden liikkuminen kiinnostuksensa eikä varallisuuden mu-

kaan. Suomalaisissa oppilaitoksissa opiskelevat ulkomaalaiset ovat meille myös sijoitus. He tuovat oman panoksensa oppilaitokseen ja opiskelijayhteisöön. Kokeiluissa on myös sellainen vaara, että ensin kokeillaan ja sitten kokeilu muutetaan pysyväksi käytännöksi ja se laajennetaan koskemaan myös muita ryhmiä.

### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että lausunnosta poistetaan lukukausimaksut hyväksyvä kappale.*

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2009

Markus Mustajärvi /vas  
Merja Kyllönen /vas

Jyrki Yrttiaho /vas  
Jukka Gustafsson /sd