

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27. päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 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 (uudelleen laadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.7.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2022/0514

4.7.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISILLE JÄSENVALTION ALUEELLA OLESKELUA JA TYÖSKENTELYÄ VARTEN MYÖNNETTÄVÄÄ YHDISTELMÄLUPAA KOSKEVASTA YHDEN HAKEMUKSEN MENETTELYSTÄ SEKÄ JÄSENVALTIOSSA LAILLISESTI OLESKELEVIENT KOLMANSISTA MAISTA TULLEIDEN TYÖNTEKIJÖIDEN YHTÄLÄISISTÄ OIKEUKSISTA (UUELLEEN LAADITTU)

1 Tausta

Komission 27. huhtikuuta 2022 antama ehdotus (KOM(2022) 655 final) kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevient kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista koskevan direktiivin uudelleenlaatimiseksi pyrkii muuttamaan kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevient kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista koskevaa direktiiviä 2011/98/EU (jäljempänä *yhdistelmä lupadirektiivi*).

Ehdotus on osa toimenpidepakettia, joka on jatkoa 23. syyskuuta 2020 hyväksytylle komission tiedonannolle uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta (ks. E 125/2020 vp.). Tiedonannossa korostettiin tarvetta puuttua EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastata EU:n tarvitsemien osaajien houkuttelemista koskevaan yleistavoitteeseen. Nyt annettu osaajapaketti (*Skills and Talent Package*) vastaa tähän tarpeeseen. Sen osana annettiin ehdotus yhdistelmä lupadirektiivin uudelleen laatimisesta. Direktiivin uudelleenlaatiminen on osa näitä toimenpiteitä, ja sen tavoitteena on sopimuksen mukaisesti ”selvittää keinoja lainsäädännön soveltamisalan yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi”. Pakettiin sisältyy myös neuvoston direktiivin 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta uudelleenlaatiminen ja tiedoksianto, jossa esitetään uusi lähestymistapa kunnianhimoiseen ja kestävään EU:n lailliseen maahanmuuttopolitiikkaan, joka houkuttelee osaajia talouteemme ja luo turvallisia väyliä Eurooppaan.

Valtaosa maahanmuuttajista saapuu laillisesti Eurooppaan. Vuonna 2019 EU:n jäsenmaat antoivat yli kolme miljoonaa ensimmäistä oleskelulupaa kolmansien maiden kansalaisille, joista yli miljoona oli työllistämistarkoituksessa. Vuonna 2019 jäsenmaat raportoivat antaneensa 2 984 261 kappaletta yhdistelmä lupapäätöstä, joista ensimmäisiä lupia annettiin 1 212 952 kappaletta. Muut päätökset koskivat luvan uudistamista tai muuttamista. Tilastojen mukaan kaikista vuonna 2019 myönnettyistä luvista 1 172 028 (39 %) myönnettiin työperusteisena, 928 483 kappaletta (31 %) perhesyistä, 395 428 kappaletta (13 %) koulutus- ja harjoitteluperusteisena ja 368 509 kappaletta (12 %) muista syistä.

2 Ehdotuksen tavoite

Yhdistelmä lupadirektiivin päätavoitteena on luoda yhden hakemuksen menettely, jossa on yhdistettynä työtä ja oleskelua varten myönnettävä oleskelulupa eli yhdistelmä lupa, sekä taata kol-

mansien maiden kansalaisille yhtenäiset oikeudet yhdistelmäluvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Kuten jo vuonna 2019 valmistuneen voimassaolevan direktiivin arvioinnin yhteydessä (*Fitness Check*) ja sen täytäntöönpanoa koskevissa kertomuksissa tuotiin esiin, eräät ratkaisemattomat ongelmat heikentävät täyttä tavoitteiden saavuttamista. Tunnistettut keskeiset ongelmat voidaan ryhmitellä kolmeen osa-alueeseen: 1) monimukainen ja tehoton hakumenettely sekä epäselvät oikeudet, jotka joissakin tapauksissa pidentävät menettelyjä ja vähentävät EU:n houkuttelevuutta kolmansien maiden kansalaisille; 2) tietyt maahanmuuttajaryhmät eivät kuulu direktiivin tai muun EU:n lainsäädännön soveltamisalaan; matalan ja keskitason koulutettujen pääsyedellytyksistä on erilaisia säännöksiä; 3) työntekijöitä ei suojella hyväksikäytöltä riittävästi.

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja tehostaa hakumenettelyä. Tällä hetkellä hakumenettelyn kokonaiskesto karkottaa kansainvälisen rekrytoinnin työnantajia. Hakumenettelyn keston lyhentämisen arvioidaan lisäävän EU:n houkuttelevuutta ja auttavan EU:n työvoimapulaan. Ehdotukseen sisältyy lisäksi uusia vaatimuksia kolmannen maan kansalaisten takeiden ja yhdenvertaisen kohtelun vahvistamiseksi suhteessa EU-kansalaisiin ja heidän suojelemisen parantamiseksi työvoiman hyväksikäytöltä. Tämä helpottaa työvoiman kohtaantoa ja vähentää alttiutta työvoiman hyväksikäytölle.

Direktiivin kymmenen vuoden soveltamisen aikana komissio on vastaanottanut useita kanteita sen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Kantelut ovat liittyneet erityisesti yhdistelmäluvan myöntämisen määräaikojen noudattamatta jättämiseen ja sosiaaliturvaan liittyviin kysymyksiin sekä rikkomusmenettelyyn. Vuonna 2019 valmistuneessa arvioinnissa ja täytäntöönpanokertomuksessa tunnistettiin useita hakijaan liittyviä ja aineellisia aukkoja, epäjohtonmukaisuuksia ja puutteita direktiivin soveltamisessa jäsenvaltioissa ja siitä nousseista käytännön kysymyksistä. Direktiivin arvioinnin päätelmissä suositellaan erityisesti harkitsemaan lainsäädäntötoimia havaittujen epäjohtonmukaisuuksien, aukkojen ja muiden epäkohtien poistamiseksi EU:n lainsäädännön yksinkertaistamiseksi, selkiyttämiseksi, täydentämiseksi ja yleisesti parantamiseksi.

Euroopan parlamentti 21.5.2021 antamassaan periaatepäätöksessään laillisen työvoiman muuttoliikkeen uusista väylistä piti hyvänä komission suunnitelmaa yhdistelmäluvadirektiivin uudelleentarkastelusta ehdottaen, että direktiivi kattaisi laajemmin muitakin työnteon tilanteita, jolloin direktiivin soveltamisala olisi laajempi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus pohjautuu voimassaolevaan yhdistelmäluvadirektiiviin.

I LUKU – YLEISET SÄÄNNÖKSET

1–3 artiklat

Yhdistelmäluvadirektiivin ensimmäisessä luvussa säädetään sen asiasisällöstä, määritelmistä ja soveltamisalasta. Uudelleenlaatimista koskevan komission ehdotuksen ensimmäinen muutos koskee työnantajan määritelmän lisäämistä direktiiviin. Työnantajalla tarkoitettaisiin mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, sisältäen vuokratyövoimatoimistot, jonka johdon ja/tai valvonnan alaisena työtä tehdään. Ehdotuksen mukaan määritelmä lisäisi oikeusvarmuutta ja vahvistaisi kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden suojelua. Muutoksella ei vaikuta olevan merkitystä Suomen tulkintakäytäntöön.

Ehdotuksen mukaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan direktiiviä ei sovellettaisi henkilöihin, joihin sovelletaan lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä 96/71/EU.

Mainitun direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan valtioiden välillä palveluja lähettävät työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle. Direktiivi koskee työntekijöiden tilapäistä lähettämistä alihankintana, yrityksen sisäisenä siirtona tai vuokratyöntekijöinä. Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä ei sovelleta muuhun kuin jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen lähettämiin työntekijöihin, mutta direktiivin mukaan tällaiset kolmansiiin maihin sijoittuneet yritykset eivät voi saada suotuisampaa kohtelua kuin jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset. Ehdotus sulkea yhdistelmälu-padirektiivin ulkopuolelle EU:n sisällä tapahtuva lähettäminen korvaisi nykyisen muotoilun, jonka mukaan kaikki työntekijöiden lähettäminen on suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. Muutoksen myötä direktiivin soveltamisala laajenisi kattamaan kolmansien maiden yritysten lähetetyt työntekijät alihankinnan ja vuokratyön osalta.

Ehdotuksen mukaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaan kolmansien maiden kansalaiset, jotka saavat suojelua tai ovat hakeneet suojelua kansallisen lainsäädännön, kansainvälisten velvoitteiden tai jäsenvaltion käytännön mukaisesti eikä hakemusta ole lainvoimaisesti ratkaistu, otettaisiin direktiivin soveltamisalan piiriin. Muutoksella ei vaikuta oleva merkitystä Suomeen, koska nämä kolmannen maan kansalaiset voivat tälläkin hetkellä hakea oleskelulupaa työnteon perusteella, minkä seurauksena he tulevat siten sitä koskevien menettelyjen ja oikeuksien piiriin.

Lisäksi komission ehdotuksessa soveltamisalaan esitetään useita teknisiä muutoksia, joilla ei kuitenkaan ole vaikutusta direktiivin soveltamiseen.

II LUKU – YHDEN HAKEMUKSEN MENETTELY JA YHDISTELMÄLUPA

4 artikla

Artiklassa säädetään yhden hakemuksen menettelystä. Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voisi edelleen päättää, kumpi, työntekijä vai työnantaja, tekee hakemuksen. Muutoksen sijaan olisi, että jäsenvaltio ei voisi enää päättää, että hakemus on tehtävä ennen maahantuloa, vaan hakemisen tulisi olla mahdollista sekä ulkomailla että jäsenvaltiossa. Ehdotetulla muutoksella ei vaikuta olevan merkitystä Suomeen, koska oleskelulupahakemuksen tekee hakija ja sitä voi hakea ulkomailla tai Suomessa, jos hakija oleskelee Suomessa. Ulkomaalaislain lähtökohta on, että oleskelulupaa kuitenkin haetaan ennen maahan saapumista, mutta sääntely on ehdotuksen mukainen.

Ehdotuksen 4 artiklan 3 kohta koskee viisumin myöntämistä tilanteessa, jossa harkinta oleskeluluvan myöntämisestä tehdään ainoastaan vasta sen jälkeen, kun hakija on saapunut jäsenvaltioon. Ehdotuksen mukaan tällaisen menettelyn omaavan jäsenvaltion osalta edellytettäisiin, että yhden hakemuksen menettely ei vaikuta viisumimenettelyyn. Muutoksella pyritään välttämään maahantuloviisumin epääminen tai sen myöntämisen viivästyminen, jos yhdistelmäluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ehdotetulla muutoksella ei vaikuta olevan merkitystä Suomeen, koska oleskelulupa voidaan myöntää sekä Suomessa että ulkomailla haettuna. Lisäksi ulkomaalaislain muutokset pitkäkestoisen viisumin käyttöön ottamisen osalta tulevat voimaan 1.6.2022. Ensivaiheessa sääntely koskee erityisasiantuntijoita ja startup-yrittäjiä perheenjäsenineen. Suomessa pitkäkestoinen viisumi myönnetään ainoastaan niin sanottua nopeutettua maahantuloa varten sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty, ja vain, jos hakija sitä haluaa hakea.

5 artikla

Artiklassa säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta ja neljän kuukauden määräajasta tehdä päätös hakemukseen. Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia näiltä osin, paitsi että neljän kuukauden määräajan tulee sisältää aika, joka johtuu työmarkkinatilanteen (saatavuusharkinta) selvittämisestä ja viisumin myöntämisestä maahantuloa varten. Voimassa olevassa ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetään direktiivissä säädetyin tavoin neljän kuukauden käsittelyn aikarajasta, mutta valmisteilla olevassa ulkomaalaislain 5 luvun muuttamista koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään säädettävän lyhyemmästä, kahden kuukauden enimmäiskäsittelyajasta.

6 ja 7 artikla

Ehdotuksen 6 ja 7 artiklassa säädetään yhdistelmäluvan ja muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan muutovaatimuksista. Komissio ei esitä muutoksia voimassa olevan direktiivin asiasisältöön.

8 artikla

Artiklassa säädetään hakijalle annettavista menettelyllisistä takeista. Siinä säädetään velvollisuudesta perustella kirjallisesti luvan myöntämistä, muuttamista ja uudistamista koskeva päätös sekä hakemuksen hylkäämistä koskeva päätös sekä muutoksenhakua koskeva menettely määräaikaan. Komissio ei esitä muutoksia voimassa olevan direktiivin asiasisältöön.

9 artikla

Artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta pyydetäessä antaa riittävät tiedot kolmannen maan kansalaiselle ja tulevalle työnantajalle vaadittavista asiakirjoista täydellisen hakemuksen tekemiseksi. Ehdotuksessa esitetään säädettävän tarkemmin niistä tiedoista, jotka toimivaltaisen viranomaisen on annettava, mukaan lukien tiedot kolmansien maiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista, velvollisuuksista ja menettelyllisistä takeista. Muutoksella arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia nykyisiin käytäntöihin.

10 artikla

Artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaatia hakijoilta tarvittaessa maksuja hakemusten käsittelystä. Ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltion perimät maksut ovat oikeasuhtaisia ja perustuvat lupien käsittely- ja myöntämispalveluihin. Muutoksella ei vaikuta olevan vaikutusta hakemusmaksujen määräytymiseen, koska niitä koskeva sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta perustuu valtion maksuperustelakiin.

11 artikla

Artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa säädettäisiin jatkossakin yhdistelmälupaan liittyvistä oikeuksista, joita ovat maahantulo ja oleskelu jäsenvaltiossa ja esteetön pääsy jäsenvaltioon, oikeus harjoittaa myönnetyn luvan mukaista työtä ja oikeus saada tietoa omista oikeuksistaan.

Ehdotus sisältää uusina säännöksinä artiklan 2–4 kohdat, joilla pyritään parantamaan kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden suojelua. Ehdotuksen 2 kohdassa säädettäisiin kolmannen maan kansalaisten oikeudesta vaihtaa työnantajaa luvan voimassaoloaikana. Ehdotuksen 3 kohdan 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.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ammattialakohtainen työntekijän oleskelulupa oikeuttaa vaihtamaan työnantajaa luvan voimassaolon aikana, kun uusi työ uuden työnantajan palveluksessa koskee samaa ammattialaa. Jos uusi työ ei koske samaa ammattialaa, tulee kolmannen maan kansalaisen hakea uutta työntekijän oleskelulupaa. Jos työntekijän oleskelulupa myönnetään työnantajakohtaisena, oikeutta työnantajan vaihtamiseen ei ole voimassa olevan oleskeluluvan puitteissa, vaan tällöin edellytetään uuden hakemuksen tekemistä. Valmisteilla olevan, edellä mainitun ulkomaalaislain 5 lukua koskevan hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että työnantajakohtaisesta työntekijän oleskeluluvasta luovutaan. Muissa työnteekoon oikeuttavissa oleskeluluvissa luvanhaltija voi vaihtaa työnantajaa, kunhan luvan peruste, jolla se on myönnetty, pysyy samana. Ulkomaalaislaissa lisäksi säädetään, että työnantajan tulee viivytyksettä toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle laissa säädetty selvitys, kun se ottaa palvelukseensa kolmannen maan kansalaisen.

Ehdotuksen 4 kohdassa ehdotetaan, että voimassa olevaa oleskelulupaa ei saisi peruuttaa vähintään kolmen kuukauden aikana siitä, kun oleskeluluvan haltija jää työttömäksi. Kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelu tulisi sallia ajan, joka kestäisi 3 kohdassa tarkoitettujen seikkojen selvittämiseen. Ulkomaalaislaissa ei nimenomaisesti säädetä komission ehdotuksen mukaisesti, mutta kolmannen maan kansalaisella on oikeus työttömäksi jäätyään hakeutua toisen työnantajan palvelukseen edellisessä kappaleessa kuvatulla tavalla. Komission ehdotuksessa ei säädetä, onko merkitystä annettava ajankohdalle, missä vaiheessa oleskeluluvan voimassaoloa työttömäksi jääminen tapahtuu.

III LUKU – OIKEUS YHDENVERTAISEEN KOHTELUUN

12 artikla

Artiklassa säädetään oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Yhdistelmäluvun haltijoita kohdellaan artiklan mukaan yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa useilla alueilla, sisältäen työolot, yhdistymisvapauden, sosiaaliturvaetuudet, koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen, ammatillisten tutkintojen tunnustamisen, veroetuudet, tavaroiden ja palveluiden saatavuuden ja työvoimatoimistojen tarjoamat neuvontapalvelut. Artiklassa säädetään jatkossakin myös yhdenvertaisen kohtelun rajoittamisesta joillakin alueilla, jossa sääntelyä täsmennettäisiin asunnon saamisen ja sosiaaliturvan osalta. EU:n sisällä lähetettyihin sovelletaan vain osin Suomen työlaainsäädäntöä.

Nykyisessä 12 artiklassa oleva säännös yhdenvertaiseen kohteluun ”kansallisen oikeuden mukaisesti asunnon saamiseen liittyvään menettelyyn rajoittamatta sopimusvapautta” tarkennettaisiin koskemaan sekä yksityistä (*private housing*) että yleisesti saatavilla olevia asuntoja (*public housing*). Voimassa olevan direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua rajoittamalla asunnon saantia. Jäsenvaltioiden mahdollisuus rajoittaa asunnon saantia muutettaisiin koskemaan yleisesti saatavilla olevia asuntoja. Muutoksella ei vaikuta olevan vaikutusta nykyisiin käytäntöihin.

Lisäksi direktiivin 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan saatavuuden suhteen, sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, joka sisältää perhe-etuudet. Komissio on tutkinut Euroopan unionin tuomioistuimen Italian lainsäädännöstä hiljattain antaman tuomion (C-302/19) yhdistelmälapadirektiivin kannalta. Komissio ehdottaa, että direktiivin johdanto-osan 24 kappale muutetaan vastaamaan tätä tuomiota poistamalla siitä kaksi viimeistä virkettä. Näin ollen ehdotuksella huomioitaisiin yhdenvertainen kohtelu tilanteissa, joissa luvanhaltijan perheenjäsenet oleskelevat kolmannessa maassa. Muutoksen ei katsota laajentavan perhe-etuuksien vientiä kolmansiin valtioihin, eikä sillä ole vaikutusta

nykyisiin käytäntöihin. Lisäksi ehdotuksessa huomioitaisiin niiden kolmannen maan kansalaisten, joiden työnteko perustuu viisumiin, oikeus perhe-etuuksiin, jos työskentely jäsenvaltiossa kestää yli kuusi kuukautta. Muutoksella ei vaikuta olevan vaikutusta nykyisiin käytäntöihin.

13 ja 14 artikla

Komissio ehdottaa uusia artikloja yhdenvertaisuussäännösten vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista työnantajille, jos tämän direktiivin mukaisesti säädettyjä kansallisia säännöksiä rikotaan, erityisesti työehtojen ja työolojen, yhdistymisvapauden sekä sosiaaliturvaetuuksien saatavuuden osalta. Näihin toimenpiteisiin olisi sisällytettävä seuranta, riskiarviointia ja tarvittaessa tarkastuksia. Komissio ehdottaa jäsenvaltiolle velvollisuutta ilmoittaa komissiolle viivytyksettä säännöksistä ja menettelyistä ja niiden muutoksista. Lisäksi jäsenvaltion tulee varmistaa, että työsuojeluviranomaisella ja muulla toimivaltaisella viranomaisella, ja jos siitä kansallisella säädetään, myös työntekijöitä edustavalla järjestöllä on pääsy työntekopaikalle.

Ehdotuksen mukaan valvonnan tehostamiseksi tulee ottaa käyttöön valitusmekanismit kanteen nostamiseksi työnantajaa vastaan joko suoraan tai kolmannen osapuolen avustuksella, jos siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja jos tällä on laillinen intressi varmistaa tämän direktiivin noudattaminen, tai toimivaltaisen viranomaisen välityksellä, jos siitä on säädetty kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltion tulee lisäksi varmistaa, että kolmannen kansalaisella on jäsenvaltion kansalaisen kanssa yhtäläinen pääsy menettelyihin, joilla suojataan irtisanomiselta tai muulta työnantajan epäsuotuisalta kohtelulta tai kaikki oikeudelliset ja/tai hallinnolliset menettelyt, joiden tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin noudattaminen.

IV LUKU – LOPPUSÄÄNNÖKSET

15 artikla

Artiklassa säädetään suotuisimmista säännöksistä, joiden mukaan direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä. Komissio ei esitä muutoksia voimassa olevan direktiivin asiasisältöön.

16 artikla

Artiklassa säädetään yleisölle suunnatusta tiedotuksesta. Ehdotuksessa asetetaan jäsenvaltiolle tarkempia velvoitteita yleisölle tiedottamisesta. Tietojen tulee olla helposti saatavilla. Artiklassa säädettäisiin, että myös hakemusta varten tarvittavista asiakirjatodisteista sekä maahantuloa ja maassa oleskelua koskevista edellytyksistä, mukaan lukien kolmansien maiden oikeuksista, velvollisuuksista ja menettelyllisistä takeista, tulee antaa tietoa.

17–21 artiklat

Artikloissa säädetään raportoinnista, yhteyspisteistä, saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, voimaantulosta ja vastaanottajista, kuten voimassa olevassa direktiivissä. Ehdotuksen 17 artiklan raportointia tarkennettaisiin siten, että tilastot tulisi toimittaa kalenterivuositain päätöksen tyytin, perusteen, voimaanolajan pituuden ja kansalaisuuden mukaan eriteltynä, ja tiedot tulisi toimittaa viimeistään kuuden kuukauden kuluttua jakson päättymisestä. Ehdotuksen 19 artiklan mukaan voimassa oleva direktiivi kumotaan, kun uudelleenlaaditun direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asetettu määräaika on päättynyt.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohta, jossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan valtuudet toimia tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat seuraavia alueita: a) maahantulon ja oleskelun edellytykset sekä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämistä jäsenvaltioissa koskevat vaatimukset; ja b) jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien vapaan liikkuvuuden ja oleskelun edellytykset muissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Ehdotuksella on tarkoitus säätää kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskellua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista koskevan direktiivin muutoksista, jotka ovat rajallisia ja kohdennettuja, ja joiden tarkoituksena on puuttua direktiivin täytäntöönpanossa ja arvioinnissa havaituihin keskeisiin puutteisiin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Komissio katsoo, että direktiivillä perustettu yhteisen menettelyn edelleen kehittäminen edellyttää EU:lta toimia. Havaitut ongelmat tuskin häviävät lähitulevaisuudessa, koska ne liittyvät suoraan nykyisiin monimutkaisiin, joskus epäselviin tai puutteellisiin säädöksiin ja antavat jäsenvaltioille suuren harkintavallan niiden täytäntöönpanossa, mikä mahdollistaa erilaiset säädökset.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusten arviointi SWD(2022) 656 final ja sen tiivistelmä SWD(2022) 655 final.

i) Taloudelliset vaikutukset

Komission tekemän arvion mukaan ehdotetulla muutoksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia EU:n budjettiin.

Kansalliset taloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin toimiin ja ovat alustavien arvioiden perusteella vähäiset.

ii) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislain työnte-koä koskevia säännöksiä. Ehdotuksen perusteella muutokset koskisivat erityisesti työvoiman hyväksikäyttöön liittyviä säännöksiä ja kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentämistä. Ehdotuksen mukaan yhdistelmä luvan peruuttamiseen ja siihen liittyvään oleskeluoikeuteen ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaiselle sallitaan lupa

jääda luvan voimassaoloaikana jäsenvaltion alueelle vähintään kolmeksi kuukaudeksi, jos yhdistelmäluvan haltija menettää työpaikkansa. Tällä on merkitystä kansallisen lainsäädäntöön ja sen tulkintaan.

iii) Muut vaikutukset

Yritykset ja työnantajat voivat joutua noudattamaan uusia säännöksiä työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisestä, tarkastuksista ja seuraamuksista. Mahdollisesti tiukemmat toimenpiteet auttavat ehkäisemään, havaitsemaan ja sanktioimaan työnantajien haitallisia käytäntöjä koskien kolmansien maiden kansalaisia. Toimenpiteillä on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia ja se vahvistaisi lainmukaisesti toimivien yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä, sillä se estäisi epäreilua kilpailua.

Ehdotuksen odotetaan tehostavan kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua selventämällä direktiivin epäjohtonmukaisuudet ja tulkinnanvaraisuudet. Lisäksi poistamalla yhteys yhteen työnantajaan, mikä toteutunee oman kansallisen lakihankkeen johdosta jo kuluvan vuoden aikana ilman yhdistelmädirektiivin vaikutustakin, voidaan arvioida vähentävän riippuvuutta ja työnantajan mahdollisuuksia työvoiman hyväksikäyttöön.

Ehdotus voi johtaa siihen, että EU:hun saapuvien kolmansien maiden kansalaisten määrä lisääntyy maltillisesti parempien oikeuksien seurauksena. Vaikutuksen kotimaisiin työmarkkinoihin arvioidaan olevan marginaalinen. Ehdotus johtaa todennäköisesti myös siihen, että kolmansien maiden kansalaisten integraatio ja sosiaalinen koheesio paranevat, mistä hyötyvät sekä kolmansien maiden kansalaiset että EU-kansalaiset.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen olevan yhdenmukainen Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltujen oikeuksien kanssa. Ehdotuksen odotetaan vahvistavan yhdenvertaista kohtelua koskevia säännöksiä ja helpottavan hyväksikäytön ehkäisemistä ja edistävän erityisesti seuraaviin artikloihin perustuvien oikeuksien toteutumista: orjuuden ja pakkotyönkielto (5 artikla), omistusoikeus (17 artikla), yhdenvertaisuus lain edessä (20 artikla), oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (31 artikla), perhe- ja työelämä (33 artikla) sekä sosiaaliturva ja toimeentuloturva (34 artikla).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus edistää yhdenvertaisuutta työnteon perusteella haettavan lupamenettelyn osalta etenkin jäsenvaltioiden välillä. Suomen osalta menettelyyn ehdotus ei tältä osin vaikuttaisi, koska Suomessa viisumia ei käytetä oleskelulupaa edeltävänä lupana työnteko-oikeuden alkamiseen, ja oleskeluluvan hakeminen on mahdollista ulkomailla ja Suomessa. Yhdistelmälapadirektiivin soveltamisalaan ehdotetaan otettavan mukaan suojelua hakevat ja suojelua saavat kolmansien maiden kansalaiset, kun he hakevat oleskelulupaa työnteon perusteella. Ehdotus sisältää myös kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden suojaan parannuksia siten, että työntekijä voisi luvan voimassaoloaikana vaihtaa työnantajaa rajoituksella, että saatavuusharkintaa voidaan soveltaa. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetään työnantajan vaihtamisesta tietyssä tilanteessa ja kansallista sääntelyä ehdotetaan vielä tällä hallituskaudella muutettavan yhdistelmälapadirektiiviä koskevan ehdotuksen kaltaiseksi. Käytännössä ehdotukseen sisältyvä työnantajan vaihtamisen vastustaminen 30 päivän kuluessa tarkoittaisi saatavuusharkinnan soveltamista, mutta myös uuden työn osalta varmistumista siitä, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ehdotuksella suojataan työvoiman saatavuutta ja oleskeluluvan myöntämistä siten, että työehdot ja –olot vastaavat vaatimuksia. Ehdotuksen mukaan kolmansien maiden kansalainen saisi työttömäksi jäätyään jäädä maahan kolmen kuukau-

den ajaksi käytännössä etsimään uutta työtä, jolloin saatavuusharkintaa voitaisiin soveltaa. Ehdotukset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta yhdenvertaisuutta ja 18 §:n kannalta oikeutta työhön ja työvoiman suojelua edistäviä.

Komissio ehdottaa kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden osalta parannuksia hyväksikäytön estämiseksi. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla tulee olla keinot estää oikeuksien rikkomista, olla tehokkaat rangaistukset käytössä ja työsuojeluviranomaiselle pääsy työpaikoilla valvomaan, ja työntekijällä tulee olla tehokkaat keinot nostaa kanne työnantajaa vastaan ja suojaa työsuhteessa. Kansallisesti 1.10.2021 voimaan tulleilla ulkomaalaislain muutoksilla säädetään hyväksikäytön estämisestä ja työntekijän suojan parantamisesta (HE 253/2020 vp, sk 554/2021), ja muualla lainsäädännössä säädetään oikeussuojakeinoista ja työntekijän suojasta työsuhteessa. Ehdotukset ovat perustuslain 18 ja 21 §:n mukaisia.

Lisäksi komissio ehdottaa muutosta koskien yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan saatavuudessa. Ehdotuksella ei ole vaikutusta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden eikä 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan osalta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt direktiiviehdotuksen 19.5.2022 neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX). Ehdotuksen käsittely aloitetaan Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU6-jaoston suullinen käsittely 8.6.2022 ja kirjallinen käsittely 9.–14.6.2022

EU28-jaoston suullinen käsittely 15.6.2022 ja kirjallinen käsittely 20.–21.6.2022

EU29-jaoston kirjallinen käsittely 10.–14.6.2022

10 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 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.

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 yhdistelmäluupahakijoiden 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.