

U-jatkokirjelmä; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä kolmansien maiden kansalaisten työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu)

Eduskuntatunnus
U59/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi huhtikuussa 2022 esityksen kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevan direktiivin (ns. yhdistelmä lupadirektiivin) muuttamiseksi. Neuvoston neuvottelumandaatti hyväksyttiin 8. kesäkuuta 2023, ja tämänhetkisen neuvoston puheenjohtajamaa Espanjan tavoitteena on saavuttaa direktiiviä koskeva neuvotteluratkaisu Euroopan parlamentin (EP) kanssa puheenjohtajakautensa päätteeksi.

Tässä U-jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantaa koskien erityisesti direktiivin määritelmäsäännöstä, soveltamisalaa, työnantajan ja ammattialan vaihtamista luvan voimassaoloaikana ja työttömyysjaksojen huomioimista.

Suomen kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää EU:n työvoiman maahanmuuton politiikkaa ja lainsäädäntöä samalla kun turvataan niiden tehokas toimeenpano. 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 työperusteisen 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 täytännönpantua. Suomi katsoo, että kohtaa ei tule muuttaa, mikä on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausten kanssa linjassa.

Valtioneuvosto katsoo hyväksikäytön torjunnankin näkökulmasta, että työperusteisen 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 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 yhdistelmäluvun myöntäneen jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Yhtenäisten oikeuksien takaaminen direktiivin mukaisissa asioissa on omiaan lisäämään yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa. Lisäksi yhtenäisten oikeuksien takaaminen vähentää alttiutta työvoiman hyväksikäytölle.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Komission 27. huhtikuuta 2022 antama ehdotus (KOM(2022) 655 final) muuttaa 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 koskevaa direktiiviä 2011/98/EU (*yhdistelmä lupadirektiivi*) sen uudelleenlaatimiseksi.

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. Keväällä 2022 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”.

Neuvottelujen keskeinen sisältö Suomen kannalta

Suomi on ottanut neuvottelujen aikana aktiivisen roolin sen puolesta, että direktiivissä ei säädettäisi työnantajan määritelmästä, koska se on ollut komission alun perin teke-mässä ehdotuksessa oikeudellisesti ongelmallinen määritelmä ja koska on nähty, ettei määritelmä kuulu tämän direktiivin alaan. Neuvoston yhteinen näkemys on, että määri-telmästä ei säädetä. EP kuitenkin esittää komission tavoin, että määritelmästä säädettäi-siin. Suomi katsoo, että neuvoston näkemyksestä on pidettävä kiinni.

Direktiivin soveltamisalan osalta Suomi on esittänyt, että direktiivin alkuperäistä sään-nöstä lähetettyjen työntekijöiden osalta ei muutettaisi, jolloin työntekijöiden lähettäminen jäisi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikä on tilanne voimassa olevassa direktii-vissä. Komissio ja Euroopan parlamentti (EP) kuitenkin esittävät soveltamisalan muutta-mista. Sääntely muodostuisi EU:n ulkopuolelta alihankinnan tai työvoiman vuokrauksen puitteissa lähetettävien työntekijöiden työsuhteen ja työntekijöiden oikeussuojan kan-nalta mahdottomaksi valvoa, jos komission tai EP:n ehdotus hyväksyttäisiin. Neuvoston yhteiseksi näkemykseksi on saatu, että soveltamisalaa ei muuteta. Suomi kannattaa neuvoston näkemystä.

EP esittää muutosta, että direktiiviä alettaisiin soveltaa niihin kolmannen maan kansalai-siin, joille on tehty paluupäätös, jota ei ole saatu täytäntöönpantua. Asiaan ei otettu kan-taa neuvoston yleisnäkemyksessä.

Neuvostossa saavutettu yleisnäkemys työnantajan vaihtamisesta ja siihen liittyvistä me-nettelyistä vastaisi pitkälti ulkomaalaislaissa säädettyä ja ottaisi huomioon hallitusohjel-man kirjaukset. EP:n ehdotus sen sijaan sisältää enemmän velvoittavaa sääntelyä ja määräaikoja, jotka eivät sovi hyvin sujuvaan hallintomenettelyyn. Ulkomaalaislain mu-kaan kolmannen maan kansalainen työntekijä saa vaihtaa työnantajaa luvan voimassa-oloaikana, kun luvan peruste ei muutu toiseksi. Työntekijän oleskeluluvan kohdalla työn-antajan vaihtaminen on myös mahdollista, kun ammattiala, jolle lupa on myönnetty, py-syy samana. Ammattialan muuttuessa tulee hakea uutta työntekijän oleskelulupaa, jol-loin myös saatavuusharkinnan suorittaminen voi tulla kyseeseen, jos alueellisesta lin-jauksesta ei muuta johdu. Kun työntekijä on työskennellyt työntekijän oleskeluluvalla vä-hintään yhdeksän kuukautta, ei saatavuusharkintaa kuitenkaan suoriteta. Hallitusohjel-man mukaan työperusteisten oleskelulupien työnteko-oikeus on lisäksi tarkoitus laajen-taa aloille, jotka voidaan aidosti todentaa työvoimapula-alaksi. Suomi kannattaa neuvos-ton näkemystä.

Komissio on ehdottanut, että yhdistelmä lupaa eli työntekoon perustuvaa lupaa ei saisi peruuttaa kolmen kuukauden aikana siitä, kun työntekijä jää työttömäksi. Sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa uuden työpaikan löytäminen ja sitä kautta mahdollisuus jatkaa maassa oleskelua työnteon perusteella. EP esittää, että työttömyys voisi kestää yhdek-sän kuukautta. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan aika olisi kaksi kuukautta ja kansal-lisesti päätettäisiin, onko työnantajalla vai työntekijällä velvollisuus ilmoittaa työttömyy-den alkamisesta lupaviranomaiselle. Suomi kannattaa neuvoston kantaa, mutta on halli-tusohjelma huomioon ottaen tarvittaessa valmis hyväksymään kolmikantaneuvotteluissa enintään kolmen kuukauden työttömyysjakson. Lisäksi hallitusohjelman kannalta on kes-keistä, että kansallisesti voidaan säätää neuvoston esittämällä tavalla työnantajan vel-vollisuudeksi ilmoittaa työttömyydestä lupaviranomaiselle.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Ehdotuksen on tarkoitus vahvistaa yhdenvertaista kohtelua koskevia säännöksiä, hel-pottaa hyväksikäytön ehkäisemistä ja edistää erityisesti seuraaviin EU:n perusoikeuskir-

jan artikloihin perustuvien oikeuksien toteutumista: orjuuden ja pakkotyön kieltä (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).

Ehdotus on perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta yhdenvertaisuutta ja 18 §:n kannalta oikeutta työhön ja työvoiman suojelua edistäviä. Ehdotuksella ei ole vaikutusta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden eikä 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan osalta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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. Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja sen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotusta on käsitelty LIBE-komiteassa raportööri Moreno Sánchezin johdolla, ja myös EMPL-komiteassa (raportööri Agnes Jongerius) sekä JURI-komiteassa (raportööri Magdalena Adamowicz). Euroopan parlamentti äänesti yhdistelmäluopadirektiiviä koskevasta mietinnöstään 19.4.2023.

Kansallinen valmistelu

EU6-jaosto 22.-29.8.2023 (kirjallinen menettely)
EU28-jaosto 21.-29.8.2023 (kirjallinen menettely)
EU29-jaosto 25.-29.8.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

U 59/2022 vp ja sitä koskevat valiokuntien lausunnot TyVL 12/2022 vp ja HaVL 32/2022E 111/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus aiheuttanee suhteellisen vähäisiä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Muutokset vaikuttavat Ahvenanmaahan siten, että ulkomaalaislainsäädäntöä sovelletaan siellä samalla tavalla kuin manner-Suomessa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä.

Taloudelliset vaikutukset

Kansalliset taloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin toimiin ja niiden arvioidaan olevan vähäiset.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

WK 8760/2023 INIT (LIMITE)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jarmo Tiukkanen, TEM, puh. 0295 047 355

VAHVA-tunnus

EU/1078/2022