Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen
Kansainvälinen osaaminen ja työvoima –tiimi
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

Asiantuntijalausunto

VN/34446/2022-TEM-68

12.10.2023

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijakuuleminen pe 13.10.2023 klo 11.45

Asia: U 59/2022 vp Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä (UJ 28/2023 vp) eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2011/98 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 muuttamiseksi

LAUSUNTO

Neuvottelujen tilanne

Direktiivin uudistamista koskeva ehdotus on annettu huhtikuussa 2022. Edellinen neuvoston puheenjohtajamaa Ruotsi edisti neuvotteluja hyvin, joten nykyisellä puheenjohtajamaalla Espanjalla on edellytykset viedä neuvottelut päätökseen.

Direktiivin uudistaminen on osittaisuudistus, mutta komissio on tehnyt esityksensä tavoitteena saada oleskelulupamenettelystä nopeammat ja sujuvammat, mikä on osittaisuudistuksesta huolimatta osoittautunut joillekin jäsenvaltioille haastavaksi. Suomen kannalta ehdotukset ovat pääosin ongelmattomia, mutta joitakin huolia meillekin esityksestä on aiheutunut.

Neuvottelujen sisällöstä Suomen kannalta

Työnantajan määritelmä

Komissio on ehdottanut ja Euroopan parlamentti kannattaa työnantajaa koskevasta määritelmästä säätämistä. Neuvoston yleinen näkemys on näitä vastaan. Suomelle määritelmä ei olisi yhteensopiva työsopimuslain 1 luvun 1 §:n sääntelyn kanssa. Valtioneuvoston näkemys on, ettei maahanmuuttoa koskevassa direktiivissä säädettäisi työoikeudellisesta määritelmästä. Neuvottelujen tässä vaiheessa määritelmä ei ole mukana, mutta komissio ja EP edelleen pitävät sitä esillä.

Soveltamisalasta

Voimassa olevassa direktiivissä säädetään, että direktiiviä ei sovelleta kolmannen maan kansalaisiin, jotka on lähetetty työhön lähettämisen keston ajaksi. Kaikenlainen työntekijöiden lähettäminen on siten suljettu direktiivin soveltamisen ulkopuolelle. Komissio on kuitenkin ehdottanut ja EP tätä kannattaa, että säännökseen lisättäisiin maininta direktiivistä 96/71/EC, jolloin se tarkoittaisi, että työntekijöiden lähettäminen EU/ETA:n ulkopuolelta tulisi yhdistelmälupadirektiivin soveltamisalan piiriin. Suomi on kritisoinut ehdotusta ja on käynyt tästä nimenomaiset neuvottelut komission kanssa ja myös esittänyt asian neuvostossa. Neuvoston yleiseksi näkemykseksi on saatu voimassa olevaa sääntelyä tukeva kanta, ja neuvottelujen tässä vaiheessa se on myös mahdollinen kompromissiratkaisu trilogeissa. Tämä olisi hyvä ja kannatettava kompromissi, koska toteutuessaan komission tekemä ja EP:n kannattama ehdotus johtaisi siihen, että työntekijöitä ja työnantajia kohdeltaisiin eri tavalla sen mukaan, tapahtuuko lähettäminen EU:n sisällä vai ulkoa käsin. Ulkoa käsin tapahtuva lähettäminen olisi soveltamisen kannalta ongelmallista, koska sitä ja lähettämiseen liittyvää työsuhdetta ei käytännössä pystytä valvomaan.

EP esittää muutosta, että direktiiviä alettaisiin soveltaa niihin kolmannen maan kansalaisiin, joille on tehty paluupäätös, jota ei ole saatu täytäntöönpantua. Asiaan ei otettu kantaa neuvoston yleisnäkemyksessä. Komissio ei ole alun perin esittänyt tämän kohdan muuttamista, joten se ei ole neuvottelujen kohde.

Työnantajan vaihtaminen

Ulkomaalaislaissa ei nimenomaisesti säädetä työperusteisen oleskeluluvan haltijan oikeudesta vaihtaa työnantajaa. Luvanhaltijalla on kuitenkin oikeus vaihtaa työnantajaa, kunhan luvan peruste ei muutu toiseksi. Lisäksi työntekijän oleskelulupa myönnetään yhdelle tai useammalle ammattialalle, eikä lupaa siten enää sidota työnantajaan, vaan työnantajan vaihtaminen ammattialan sisällä on sallittua. Voimassa olevassa yhdistelmälupadirektiivissä ei tästä aiheesta ole sääntelyä, joten komission ehdotus on uusi. Ehdotus sisältää perussäännöksen työnantajan vaihtamisesta ja sen lisäksi jäsenvaltioille näillä näkymin valinnaisista edellytyksistä tarkastaa luvan myöntämisen edellytykset, joita työnantajan vaihtamiseen voidaan asettaa. Tällaisia edellytyksiä ovat ilmoitus- tai hakemusmenettely ja siihen liittyvä käsittely- ja vastustamisaika, saatavuusharkinnan suorittaminen ja edellisellä luvalla tapahtunut työnteon minimikesto. Tästä sääntelystä käydään vielä trilogineuvotteluja.

Hallitus pitää tärkeänä, että työantajan vaihtaminen olisi direktiivin sääntelyssä mahdollista, tämä on tärkeää myös työssä tapahtuvan hyväksikäytön torjunnan näkökulmasta. Sääntelyltä odotetaan myös hyvin vähäisiä muutoksia voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn.

Direktiivissä säädettäisiin myös työnantajan tai työntekijän ilmoittamisvelvollisuudesta tilanteessa, jossa työntekijän työt loppuvat. Neuvottelujen aikana Suomi on saanut sääntelyn sellaiseksi, että jäsenvaltio voi päättää, kumman velvollisuus ilmoittaminen on, työnantajan vai työtekijän. Näin hallitusohjelman kirjauksesta voitaisiin pitää kiinni.

Oleskeluluvan peruuttaminen työttömyyden kohdalla

Komissio on ehdottanut, että direktiivissä säädettäisiin kolmannen maan kansalaisen työntekijän suoja-ajasta, jos hän jää työttömäksi oleskeluluvan voimassaoloaikana. Kyse olisi siitä, että oleskelulupaa ei saisi peruuttaa suoja-aikana. Trilogineuvottelujen kohteena on erityisesti ollut suoja-ajan pituus. Parlamentti on esittänyt nähdäksemme neuvottelutaktisesti pisimmän eli yhdeksän kuukauden suoja-ajan, kun komission esitys on lähtenyt kolmesta kuukaudesta ja neuvoston yleiseksi kannaksi on muotoutunut kaksi kuukautta.

Asiassa on samankaltainen kirjaus hallitusohjelmassa, joten se olisi otettava huomioon direktiivin neuvotteluissa siten, että yli kolmen kuukauden emme yleisesti voi mennä. Direktiivin sääntely on tältä osin minimisääntelyä, jolla tarkoitetaan sitä, että säädetty taso on vähintään taattava työntekijän suojaksi, mutta kansallisesti on mahdollista säätää paremmasta suojasta. Sääntely myös tarkoittaa, että työntekijän oleskeluluvan haltijan suoja-ajan maksimi on säädetty suoja-aika tai sitä lyhyempi aika, jonka oleskelulupa on voimassa.

Kolmikantaneuvotteluista muuten

Neuvotteluissa käydään vielä keskustelua useista yksityiskohdista.

Merkittävä asia usealle jäsenvaltioille on direktiivissä säädettävä työperusteisen oleskelulupahakemuksen **enimmäiskäsittelyaika**. Voimassa olevassa direktiivissä säädetään neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajasta. Komissio ei alun perin ehdottanut tähän muutosta, oletuksena se, että se tiesi asian olevan vaikea jäsenvaltioille. Komissio sen sijaan ehdotti, että neljän kuukauden käsittelyaikaan sisältyy viisumilla tapahtuva maahantulo ja luvan hakeminen maassa sekä saatavuusharkinnan suorittaminen. Kysymys ei ole ollut Suomelle merkityksellinen, koska meillä ei säädetä samalla tavalla viisumin käyttämisestä maahantulossa ja koska ulkomaalaislaissa säädetään kahden kuukauden käsittelyajasta sekä saatavuusharkinnan suorittamisesta sen ajan sisällä.

Neuvotteluissa on ollut myös **erillisten käsittelyaikojen** asettaminen viisumimenettelylle ja oleskelulupamenettelylle sekä erillisten käsittelyaikojen asettaminen maassa ja ulkomailta hakemiselle.

Neuvotteluissa on ollut esillä myös **kiintiöt**. Direktiivi sallii kiintiöiden asettamisen, mutta Suomessa niistä ei säädetä missään maahanmuuttoa koskevassa laissa.

Jonkin verran on käyty keskustelua **työntekijän määritelmästä**.

Lisäksi esillä on ollut sääntelyehdotus, jonka mukaan **työnantaja ei saa periä työntekijältä tämän puolesta maksamaansa hakemusmaksua**. Tämä on kyseenalaistettu kysymällä, miten sitä voi valvoa, ja myös sillä, että kyse on yksityisoikeudellisesta sääntelystä.