

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta 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 (*puitedirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä lokakuuta 2007 tekemä ehdotus 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 KOM(2007) 638 lopullinen sekä ehdotuksesta laadittu muistio. Poikkeuksellisesti liitteenä on vain ehdotuksen suomenkielinen versio, koska ehdotuksesta ei ole vielä ruotsinkielistä versiota.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2007

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Hallitusneuvos Eero Koskeniemi

**EHDOTUS 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**

1 Yleistä

Komissio on antanut 23 päivänä lokakuuta 2007 ehdotuksen 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 KOM(638) lopullinen).

Ehdotuksen tavoitteena on antaa yleiset puitteet oikeudenmukaiselle ja oikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla työperäisessä maahanmuutossa (nk. puitedirektiivi). Komission ehdotus ei puutu jäsenmaiden maahanmuuton edellytyksiin vaan edellä mainittuun tavoitteeseen pääsemiseksi se keskittyy kaikille jo laillisesti jäsenvaltiossa asuville kolmannen maan työntekijöille, jotka eivät ole saaneet ns. pitkään oleskelleen asemaa, myönnettäviin työstä johtuviin oikeuksiin ja yhteen yhdistettyyn lupaan. Tämä lupa myönnetään keskitetyssä hakumenettelyssä, nk. yhden luukun periaatteen mukaisesti.

Komission ehdotus on esitelty ensimmäisen kerran 23 ja 24 päivänä lokakuuta 2007 EU:n maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa SCIFA:ssa. Se on esitelty myös oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8 ja 9 päivänä marraskuuta 2007. Ehdotuksen käsittely maahanmuuttoa käsittelevässä työryhmässä on tarkoitus aloittaa tammikuussa 2008.

Direktiivin oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohta. Neuvosto tekee päätöksensä komission ehdotuksesta yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Komission

perustelujen mukaan ehdotus on yhdenmukainen suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska oikeuksien tarjoamiselle asetetaan minimivaatimukset ja koska menettelyn yksinkertaistaminen on vain yleinen velvollisuus, mikä sallii joustoa jäsenvaltioiden kansalliselle täytäntöönpanolle.

Edellä mainitun komission ehdotuksen kanssa on samanaikaisesti annettu ehdotus erityisosaajadirektiiviksi (KOM(2007) 637 lopullinen).

Lisäksi komissio on 23 päivänä heinäkuuta 2007 antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o [...] muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi (KOM(2007) 439 lopullinen). Ehdotuksen tavoitteena on, että myös kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat jossain jäsenmaassa ja jotka liikkuvat unionin alueen sisällä, sovellettaisiin unionin kansalaisia koskevia uudistettuja sosiaaliturvasäännöksiä.

2 Ehdotuksen lainsäädännöllinen tausta

Tampereen Eurooppa-neuvoston ohjelman (1999) mukaisesti ja marraskuussa 2004 hyväksytyn Haagin ohjelman mukaan laillinen maahanmuutto on tärkeä osa osaamisella rakentuvan talouden kehittämisessä ja talouskehityksen eteenpäin viemisessä Euroopassa.

Ehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuutto-politiikkaa ja yrittää vastata mm. niihin kysymyksiin, joita komissio ehdotti

laillisen maahantulon toimintasuunnitelmassa joulukuussa 2005. Eurooppa-neuvoston joulukuun 2006 päätelmissä sovittiin laillisen maahanmuuton toimenpiteistä vuonna 2007 kehottaen komissiota esittelemään toimintasuunnitelmassa mainittuja ehdotuksia.

Toimintasuunnitelma koskee Haagin ohjelman jäljellä olevia vuosia 2007—2009. Komission mukaan toimintasuunnitelma liittyy myös Lissabonin (2005) ohjelmaan. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi, jota tässä esityksessä esitellään, sekä muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä. Sektoridirektiivit koskevat erityisosaajien, yritysten sisällä siirtyvien henkilöiden, kausityöntekijöiden sekä palkallisten harjoittelijoiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua. Kolme viimeksi mainittua direktiiviehdotusta on tarjottu esitellä vuoden 2008 aikana.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen I luku

Luku sisältää yleiset säännökset. Siinä määritellään direktiivin tarkoitus, määritelmät ja soveltamisala.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala keskittyy hakumenettelyn osalta koske lähtökohtaisesti kaikkia kolmannen maan kansalaisia, jotka aikovat asua ja tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella. Toisena kokonaisuutena komission ehdotus koskee jäsenvaltion alueella jo olevia kolmannen maan työntekijöitä, jotka eivät ole vielä saaneet pitkään oleskeluleiden statusta, ja heidän oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion oman maan kansalaisten kanssa tietyillä työllisyyteen liittyvillä osa-alueilla. Soveltamisalaan ei kuulu pitkään oleskelleiden statuksen saaneiden ohella myöskään esimerkiksi unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka kuuluvat ns. vapaan liikkuvuuden piiriin, kausityöntekijät, turvapaikanhakijat sekä kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt.

Komission ehdotus ei puutu jäsenmaiden maahantulon edellytyksiin, vaan ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa työperäisen

maahanmuuton lupaprosessia sekä kaventaa työperäisten oikeuksien kuilua jo jäsenvaltiossa laillisesti asuvan kolmannen maan kansalaisten ja oman väestön välillä.

Ehdotuksen II luku

Luku sisältää säännökset keskitetystä hakumenettelystä, yhdenmukaisesta luvasta, toimivaltaisista viranomaisista, oikeussuojakeinoista, maksuista ja yhdenmukaisen luvan tuomista oikeuksista.

Ehdotuksen tarkoituksena on lupaprosessin yksinkertaistaminen myöntämällä työtä ja asumistarkoitusta varten jäsenvaltioihin lupaa hakeville kolmannen maan kansalaisille vain yksi yhdistetty lupa työntekoa ja oleskelua varten (ns. yhden luukun periaate).

Ehdotus asettaa lähtökohdaksi jäsenmaiden toimivaltaisille viranomaisille luvan käsitteilylle kolmen kuukauden määräajan hakemuksen jättämisestä. Ratkaisuaikaa voidaan pidentää erityisistä syistä tapauksen monimutkaisuuden vuoksi. Päätös asiassa annetaan kirjallisesti hakijalle. Kielteiset päätökset tulee perustella kirjallisesti ja hakijalla tulee olla mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Jäsenmaat myöntävät luvan käyttämällä asetuksen kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta (1030/2002) sovittua muotoa. Jäsenmaat eivät saa myöntää mitään muita lupia, erityisesti minkäänlaisia työlupia, todisteena oikeutuksesta työmarkkinoille pääsyyn. Jäsenmaiden tulee muun tyyppisten lupien myöntämisen yhteydessä tehdä merkintä oleskelulupaansa siitä, onko henkilöllä oikeus työntekoon. Kielto myöntää muita työhön liittyviä lisälupia koskee myös tätä asiakohtaa. Edellä mainittu vaatii komissiolta vielä tarkempaa selvennystä siitä, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan.

Jäsenmailla on oikeus periä hakemuksesta kohtuullinen maksu.

Luvan voimassaolon aikana sen haltijalla on oikeus muun muassa tulla, palata ja oleskella sen myöntäneessä jäsenvaltiossa sekä siirtyä kyseiseen jäsenvaltioon muiden jäsenvaltioiden kautta.

Ehdotuksen III luku

Toisena kokonaisuutena komission ehdotuksessa on otettu jäsenvaltion alueella jo laillisesti olevien kolmannen maan työntekijöiden, jotka eivät ole vielä saaneet pitkään oleskelleiden statusta, oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion oman maan kansalaisten kanssa tietyillä yhteiskunnallistaloudellisilla osa-alueilla. Oikeus yhtäläiseen kohteluun tulisi tapahtua — esim. työolosuhteiden, palkan ja irtisanomissuojan osalta — oikeutena ammatilliseen koulutukseen ja opetukseen, diplomien tunnustamisena, oikeutena tiettyihin sosiaalietuuksiin sekä veroetuihin sekä eläkkeiden maksamisessa palattaessa kolmanteen maahan.

Jäsenvaltiot voivat kansallisesti rajata edellä mainittuja oikeuksia tietyin ehdotuksessa mainituin ehdoin, kuten kielitaidon, työsuhteessa olon ja maassa oleskeluajan perusteella.

Direktiiviehdotus ei estä myöskään soveltamasta suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät yhteisölainsäädäntöön. Näitä voivat sisältää kahden- ja monenväliset sopimukset yhteisön tai yhteisön ja jäsenmaiden ja kolmannen maan kanssa taikka sopimukset, joita jäsenmaa tai jäsenmaat ovat tehneet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa.

Ehdotuksen IV luku

Ehdotuksen luku sisältää loppu- ja voimaantulosäännökset.

4 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Alustavan kansallisen tarkastelun perusteella direktiiviehdotus ei tulisi aiheuttamaan merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

5 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen tarkoituksena on vähentää jäsenmaissa laitonta työntekoa liittämällä työhön liittyvien oikeuksien saamisen lailliseen työntekoon. Tämä lisäisi jäsenmaan verotuloja, mutta aiheuttaisi samalla lisäyksiä sosiaalietuuksien maksamisessa. Toisaalta ehdotus pyrkii vähentämään hallinnollisia kuluja yksinkertaistamalla lupaprosessia.

Ehdotetun direktiivin taloudellisia vaikutuksia Suomessa ei ole selvitetty. Koska merkittäviä muutoksia ei ole odotettavissa kansalliseen lainsäädäntöön, voidaan kuitenkin olettaa, ettei ehdotuksella ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

6 Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa direktiiviehdotusta. On tärkeää, että yhteisön tasolla voidaan yksinkertaistaa järjestelmää ja määritellä yleiset puitteet liittyen työperäisen maahanmuuton lupaprosessiin. Yhdistetty työ- ja oleskelulupa on jo yhdeksän jäsenvaltion käytössä. Viisi jäsenvaltiota on ottamassa tällaista lupaa käyttöön. Ehdotetun järjestelmän tarkoitus ja soveltamisala eivät saa kuitenkaan jäykistää jo nykyisin käytössä olevia joustavia kansallisia käytänteitä, kuten Suomessa ulkomaa-laislain 81 §:n mahdollisuutta työskennellä tietyillä ammattialoilla enintään kolmen kuukauden ajanjaksoja ilman oleskelulupaa. Direktiiviehdotuksessa mainittua hakemusten kolmen kuukauden käsittelyaikaa on lähtökohtaisesti pidettävä liian pitkänä.

On tärkeää pystyä määrittelemään kolmannen maan työntekijöille työsuhteeseen liittyviä oikeuksia alasta riippumatta, jotta kilpailuasetelma ei vääristy jäsenmaiden välillä eikä myöskään EU-kansalaisten ja kolmannen maan kansalaisten välillä.