

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten
maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa päte-
vyyttä vaativaa työtä varten**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä lokakuuta 2007 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi kolman-

sien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (KOM (2007) 637 lopullinen) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä joulukuuta 2007

Ministeri *Astrid Thors*

Johtaja Mervi Virtanen

TYÖMINISTERIÖ

MUISTIO

**KOMISSION EHDOTUS DIREKTIIVIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN
MAAHANTULON JA OLESKELUN EDELLYTYKSISTÄ KORKEAA PÄTEVYYTTÄ
VAATIVAA TYÖTÄ VARTEN**

1. Ehdotuksen tavoite ja soveltamisala

Komissio on antanut 23 päivänä lokakuuta 2007 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (KOM (2007) 637 lopullinen).

Ehdotetussa direktiivissä säänneltäisiin menettelyistä, jotka koskevat kolmansista maista tulevien erityisosaajien ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa, maassa oleskelua ja oikeutta työskennellä yhdessä tai useammassa jäsenmaassa. Ehdotuksen tarkoituksena on helpottaa ja tehostaa erityisosaajien maahanmuuttoa.

Ehdotus liittyy komission vuonna 2005 antamaan tiedonantoon laillista maahanmuuttoa koskevasta toimintasuunnitelmasta (KOM (2005) 669). Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi (KOM (2007) 638) ja muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä. Sektoridirektiivit koskevat yritysten sisällä siirtyvien työntekijöiden, kausityöntekijöiden, työharjoittelijoiden sekä erityisosaajien maahan pääsyä ja maassa oleskelua.

Erityisosaajia koskevalla direktiivillä ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden itsenäiseen oikeuteen päättää kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta pääsystä työmarkkinoille. Direktiivissä kunnioitettaisiin myös vapaan liikkumisoikeuden puitteissa muuttavan työvoiman etuoikeutta hakeutua vapaisiin työpaikkoihin. Direktiiviä suotuisimmat säännökset jäsenvaltioissa sallittaisiin, kun on kyse direktiivin mukaisen oikeusaseman saavuttaneen henkilön siirtymisestä työskentelemään toiseen jäsenmaahan. Direktiivin mukaista ensimmäistä oleskelulupaa ei kuitenkaan olisi mahdollista myöntää direktiiviä

suotuisammin edellytyksin. Tältä osin kyse ei siis olisi vähimmäisdirektiivistä, mikä merkitsisi merkittäviä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Suomessa direktiiviehdotuksen tarkoittamien henkilöiden maahantulo, maassa oleskelu ja työnteko on suurelta osin erityissäännöksiin säännelty. Voimassa olevan ulkomaa-laislain mukaan suurella osalla kohderyhmään kuuluvista on oikeus työntekoon tavallisen oleskeluluvan nojalla (asiantuntija/erityisasiantuntija). Tavallisen oleskeluluvan myöntämiseen ei liity työvoiman saata-vuusharkintaa. Hallitusohjelman ja hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman ohjaamana ulkomaalaisten työntekoa koskevaa lupamenettelyä on tarkoitettu kansallisista rääkökohdista käsin vielä yksinkertaistaa nykyisestä. Toisin kuin EU:ssa, Suomen lähtökoh-tana ei ole eri työntekijöiden ryhmittely eri menettelyihin, vaan kaikkiin oleskelulupiin liittyvä yhtäläinen oikeus työntekoon. Ehdotetussa muodossa toteutuessaan direktiivi edellyttäisi merkittäviä muutoksia myös hallituksen suunnittelemaan ulkomaalaisten työntekijöiden lupajärjestelmään.

Ehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan alakohdat 3 a ja 4. Neuvosto tekee päätöksensä komission ehdotuksesta yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

2. Ehdotuksen lainsäädännöllinen tausta

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

Ehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maa-

hanmuuttopolitiikkaa ja yrittää vastata mm. niihin kysymyksiin, joita komissio ehdotti laillisen maahantulon toimintasuunnitelmassa 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 tarcoitus esitellä vuoden 2008 aikana.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Erityisosaajan määritelmä

Ehdotettu direktiivi koskee erityisosaajia. Määritelmän mukaan näitä olisivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät vähintään vuoden kestäväan työhön, jossa edellytetään erityisosaamista ja kun henkilöllä on vähintään kolmivuotinen korkeakoulutus tai vähintään kolmivuotinen ammattipätevyys tai -kokemus.

Suomessa määritelmä merkitsisi maahanmuuttoviranomaisille käytännössä uutta tehtävää arvioida työssä vaadittavaa erityisosaamista sekä ulkomaalaisen työntekijän koulutusta ja ammattipätevyyttä. Koska määritelmä on etenkin ammattipätevyyden ja aivan erityisesti ammattikokemuksen osalta epämääräinen, viranomaisharkinnan pohjaksi tulisi luoda jonkinlainen jatkuvasti ajan tasalla pidettävä periaatelinjaus ja ohjeistus kussakin työssä edellytettävästä pätevydestä ja kokemuksesta.

Monen erityisosaamista vaativan ammatinimikkeen, kuten esimerkiksi lääkärin, insinöörin, arkkitehdin ja lakimiehen ammattipätevyyden arviointi vaatii lisäksi erityistä asi-

antuntemusta. Tulee huomata, että EU:ssa ei ole kolmansissa maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisjärjestelmää, vaan tutkintojen tunnustaminen tapahtuu kansallisista lähtökohdista. Suomessa esimerkiksi lääkärin ammattipätevyyden arviointiin liittyy myös terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädäntö sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) hyväksyntä toimia Suomessa.

Tiedot kolmansissa maissa suoritetuista tutkinnoista sekä ammattipätevyydestä ja -kokemuksesta yleensä ilmeisesti toimitettiin Suomen edustustojen välityksellä. Jotta direktiivin edellyttämän lainsäädännön soveltaminen voisi tapahtua viivytyksettä ja johdonmukaisesti, viranomaiskoneistoa tulisi laajaltikin läpikäydä.

Soveltamisalan rajaukset

Direktiiviehdotus koskee työntekoa palvelussuhteessa palkanmaksajan direktioalaisena. Suomessa direktiiviehdotus näyttäisi koskevan lähinnä työtä työ- tai virkasuhteessa työskenteleviä. Direktiivi ei siten Suomessa koskisi esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtajaa, joka katsotaan yhtiöorganiksi, eikä esimerkiksi free lance -sopimusta, jota käytetään usein esimerkiksi tulkkien ja kääntäjien työskentelyssä.

Direktiivi ei koskisi pakolaisia, EU/ETA-kansalaisten perheenjäseniä, EU/ETA-maassa pitkään asuneita kolmansien maiden kansalaisia eikä henkilöitä, joiden maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja työmarkkinoille pääsystä on määräyksiä EU:n solmimissa kauppasuhtesopimuksissa (muun muassa GATS ja Cariforum).

Direktiivi ei myöskään koskisi sellaisia työntekijäryhmiä, joiden oleskelusta ja työnteosta on annettu erillinen direktiivi. Tällaisia ovat tällä hetkellä lähinnä tutkijadirektiivin (2005/71/EY) tarkoittamien tutkijoiden ja opiskelijadirektiivin (2004/114/EY) tarkoittamien opiskelijoiden oleskelu ja työnteke. Komission 2005 antaman tiedonannon mukaan vuosina 2008 ja 2009 on lisäksi tarkoitus antaa kausityöntekijöitä, yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä ja työharjoittelijoita koskevat sektoridirektiivit. Näitä työntekijäryhmiä koskevat kriteerit ja menettelyt valmis-

tellaan aikanaan omista lähtökohdistaan.

Komission omaksuma lähtökohta ja rajaukset eivät välttämättä heijasta työmarkkinoiden tilannetta kovinkaan hyvin. Voidaan olettaa, että käytännössä yleisesti syntyisi tilanteita, joissa työntekijään (esimerkiksi tutkijaan) on sovellettavissa useita erilaisia lupamenettelyjä. Tämä merkitsisi lupajärjestelmän monimutkaistumista ja henkilöiden lisääntyvää luokittelua työntekijäaseman mukaan sekä lisäksi selkeän ja ymmärrettävän tiedottamisen painetta. Erikseen tulisi ratkaista muun muassa se, millä edellytyksin työntekijällä ja hänen perheenjäsenellään on mahdollisuus siirtyä ”lupakanavasta” toiseen.

Palkkaedellytys

Direktiiviehdotuksessa on asetettu erityisosaajille palkkakriteeriksi vähintään kolme kertaa kansallisessa lainsäädännössä asetettu minimipalkka, tai jos tällaista ei ole, vähintään kolme kertaa minimi, jonka alittavalla tulolla on mahdollista saada sosiaalietuuksia tai että palkka on yhdenmukainen työhön sovellettavan työehtosopimuksen kanssa. Työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta käsittämättömältä vaikuttaa ehdotus mahdollisuudesta maksaa alle 30-vuotiaalle erityisosaajalle kaksi kolmasosaa direktiivin edellyttämästä vähimmäispalkasta. EU:n työsyrijintädirektiivin syrjintäkielto koskee myös ikään perustuvaa eriarvoista kohtelua palkkaehdoissa. Työsyrijintädirektiivi on toimeenpantu myös Suomessa.

Hakemusten vireillepano ja nopeutettu käsittely

Direktiiviehdotuksen mukaan olisi kansallisessa harkinnassa, edellytetäänkö lupahakemuksen vireillepanoa ennen Suomeen saapumista vai sen jälkeen ja voiko hakemuksen panna vireille myös työnantaja. Suomessa työnantajan vireillepano-oikeus liittyy tällä hetkellä vain työntekijän oleskelulupaun. Työnantajan vireillepano-oikeutta on Suomessa pidetty joustavana, mutta osin ongelmallisena muun muassa biometristen tunnistusten näkökulmasta.

Direktiiviehdotuksessa keskeistä on luoda erityisosaajille nopeutettu hakemusten käsittelymenettely.

Menettelyn olennainen sisältö on, että viranomaisen olisi annettava hakemukseen päätös normaalisti viimeistään 30 päivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Erityisen hankalissa tapauksissa määrääkää voidaan pidentää 60 päivällä. Hakemukseen liittyvien lisätietojen antamiseen myönnettyä aikaa ei otettaisi mukaan määräajan laskemiseen.

Suomessa nopeutettu menettely ei käytännössä edellyttäisi hakemusten käsittelyn nopeuttamista nykyisestä. Erityisosaajille myönnettävien tavallisten oleskelulupien keskimääräiset käsittelyajat (tavalliset ja hankalat hakemukset täydennyspyyntöineen) ovat Ulkomaalaisvirastossa tällä hetkellä noin 30 päivää, joten keskimääräinen käsittelyaika täyttäisi direktiivin edellytyksen. Kansallisesta näkökulmasta hakemusten nykyisiä käsittelyaikoja Suomessa on kuitenkin pidetty liian pitkinä, joten niitä pyritään eri keinoin lyhentämään.

Kolmansissa maissa suoritettujen tutkintojen sekä ammattipätevyyden ja -kokemuksen arviointi pidentäisi hakemusten käsittelyaikoja. Tiedot ja mahdolliset täydennyspyynnöt ja lisäselvitykset tulisi toimittaa Suomen edustustojen välityksellä.

Työmarkkinoille pääsy ja luvan voimassaolon laajuus

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi direktiivistä huolimatta yhä oikeus päättää työmarkkinoille pääsystä. Direktiivissä kunnioitettaisiin myös vapaan liikkumisoikeuden puitteissa muuttavan työvoiman etuoikeutta hakeutua vapaisiin työpaikkoihin (*community preference*). Näin ollen direktiivin keskeisimmät uudistukset eivät ulottuisi lupaharkinnan sisältöön, vaan lähinnä hakemusten käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn. Direktiiviehdotuksen oikeusperusta ei muunlaista lähestymistapaa sallisikaan.

Erityisosaajille myönnetty lupa olisi voimassa luvan myöntäneessä jäsenmaassa kaksi vuotta tai, jos työ kestää alle kaksi vuotta, työn kestoajan lisättynä kolmella kuukaudella. Lupa olisi uusittavissa vähintään kahdeksi vuodeksi. Ensimmäisten kahden vuoden ajan lupa oikeuttaisi työskentelemään luvan myöntäneessä jäsenmaassa direktiivissä mää-

riteltyssä työssä. Sen sijaan työtehtävän tai työnantajan vaihtumiseen olisi saatava viranomaisen etukäteinen hyväksyntä. Kahden ensimmäisen vuoden jälkeen henkilöllä olisi jäsenmaan kansalaisten kanssa yhdenvertainen oikeus työllistyä erityisosaajatyöhön. Kahden ensimmäisen vuoden jälkeen tulisi työtehtävän tai työnantajan vaihtumisesta tulla tehdä ilmoitus viranomaisille.

Direktiivi edellyttäisi varsin seikkaperäisiä säännöksiä yhden lupakategorian, erityisosaajien oleskeluluvan rajoista. Nykyiseen ulkomaalaislakiin nähden direktiivi myös rajoittaisi erityisosaajan työnteko-oikeutta. Koska oleskelulupa nykyisin liittyy vapaa oikeus ammatilliseen liikkuvuuteen asiantuntija-aloilla, ehdotus lisäksi muuttaisi ulkomaalaisen työmarkkina-asemaa nykyistä epävarmempaan suuntaan. Nykytilaan nähden ehdotus myös lisäisi ulkomaalaisen ilmoittamisvelvollisuutta sekä viranomaisen tehtäviä.

Erityisosaajien työmarkkinaliikkuvuuteen liittyvä ennakkohyväksymismenettely kuitenkin osaltaan saattaisi parantaa ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnin ja seurannan edellytyksiä. Suomessa työssä käyvän ulkomaisen työvoiman tilastoinnin ja seurannan puutteellisuus on keskeinen maahanmuutto- ja työvoimapoliittinen ongelma Suomessa.

Erityisosaajan oleskelulupaan liittyvä tasavertainen kohtelu

Direktiiviehdotuksen mukaan erityisosaajaluvan saaneille olisi myönnettävä jäsenmaan kansalaisten kanssa tasavertainen kohtelu varsin laajoilla elämäalueilla. Näihin sisältyvät eräin rajoituksin muun muassa koulutus, tutkintojen tunnustaminen, EU-työntekijöitä koskeva sosiaaliturva, työvoimapalvelut ja ansaittujen eläkkeiden vienti pois maasta.

Direktiiviehdotuksen mukaan myös erityisosaajilla on mahdollisuus saavuttaa pitkään oleskelleen asema ja siihen liittyvät oikeudet. Viiden vuoden asumisaikaedellytystä laskettaessa erityisosaajien oleskelu eri jäsenmaissa lasketaan yhteen. Alle kolmen peräkkäisen kuukauden työttömyys ei yksin olisi peruste peruuttaa erityisosaajalle myönnettyä oleskelulupaa.

Erityisosaajan liikkumismahdollisuus muihin EU-maihin ("Blue Card")

Direktiiviehdotuksessa keskeistä on myös luoda erityisosaajille koko EU:n laajuiset työmarkkinat. Liikkumisoikeus tulisi kyseen sen jälkeen, kun henkilö on työskennellyt ensimmäisen luvan myöntäneessä jäsenvaltiossa erityisosaajana vähintään kaksi vuotta. Liikkumisoikeus ei kuitenkaan perustuisi ensimmäisen jäsenvaltion myöntämään erityisosaajalupa, vaan henkilön tai hänen työnantajansa olisi esitettävä myös toisessa jäsenmaassa todisteet kuulumisestaan direktiivin piiriin. Toisella jäsenmaalla olisi itsenäinen oikeus arvioida, kuuluuko henkilö direktiivin piiriin sekä oikeus soveltaa omaa työvoimapoliittista harkintaansa ja mahdollisia työvoiman maahanmuuton kiintiöitä. Jos henkilö haluaisi siirtyä erityisosaajana kolmanteen jäsenmaan ja edelleen eteenpäin, kahden vuoden työskentelyaikaedellytystä ilmeisesti ei enää sovellettaisi.

Ehdotuksen mukainen erityisosaajan liikkumisoikeus EU-alueella ei ole kovin sujuva, mitä osin selittää jäsenmaiden oikeus päättää kolmansien maiden kansalaisten pääsystä työmarkkinoilleen. Kahden vuoden rajoitus kuitenkin vaikuttaa keinotekoiselta, vaikkakin rajoituksen ilmeisenä tarkoituksena on estää järjestelmän väärinkäyttöä.

Perheenjäsenet

Direktiiviehdotuksen mukaan erityisosaajalupaa hakevien perheenjäseniä koskisivat osin perheenyhdistämisdirektiiviä suosittavammat säännökset sekä ensimmäisen luvat että jälkimmäiset luvat myöntäneissä jäsenmaissa. Asettaessaan henkilöt perhesuhteen perusteella osin eriarvoiseen asemaan ehdotus on myös tältä osin ongelmallinen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Erikoiselta vaikuttaa se, että perheenjäsenen oleskeluluvan käsittelyaika (6 kuukautta) on huomattavasti pidempi kuin erityisosaajan oman hakemuksen enimmäiskäsittelyaika (30+60 päivää). Käsittelyajan tulisi olla sama. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että ulkomaalaisella työntekijällä ei ole ennen työnteon aloittamista mahdollisuutta

saada tietää, saako hän perheensä mukaan vai ei.

Voimassa olevan ulkomaalaislain nojalla perheenjäsenen oleskelulupahakemus käsitellään samassa yhteydessä päähakijan oleskelulupahakemuksen kanssa.

4. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin.

Opetusta ja työsuojelua koskevilta osin Suomen lainsäädäntö ilmeisesti täyttää direktiivin edellytykset. Lainsäädännön muuttaminen olisi ilmeisesti tarpeen ainakin työvoimapalvelujen osalta. Muun lainsäädännön, kuten eläke-, vero-, työttömyysturva- ja sosiaaliturvalainsäädännön muuttamisen tarve tulisi erikseen selvittää.

5. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole selvitetty. Koska ehdotus liittyy taloudellisen maahanmuuton määrään ja rakenteeseen, ehdotuksella voidaan kuitenkin arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Ulkomaalaisten työntekijöiden lisääntyvät oikeudet muun muassa sosiaaliturvaetuuksiin aiheuttaa julkiselle sektorille koituvien lisäkustannusten arviointia. Lisäksi näihin kustannuksiin tulisi varautua myös valtion talousarviossa.

6. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu eräin varauksin myönteisesti komission ehdottamaan direktiiviin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä edistää Haagin Eurooppa-neuvoston johtopäätösten täytäntöönpanoa sekä edistää Lissabonin strategian toteutumista. Tarkoituksenmukaiset ja onnistuneet yhteisön säädökset taloudellisen maahanmuuton alueella edistävät yhteisön maahanmuuttopolitiikan johdonmukaisuutta ja EU:n kilpailukykyä sekä lisäävät taloudellista toimeliaisuutta jäsenmaissa.

Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että elinkeinoelämän kansainvälistymisestä huolimatta eri jäsenmaissa työmarkkinat valtao-

sin kansallisina ja paikallisina poikkeavat toisistaan varsin paljon. Työmarkkinoiden tarpeisiin perustuvan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ei siten tule sivuuttaa kansallisten työmarkkinoiden erityispiirteitä.

Valtioneuvosto on vuonna 2006 hyväksymänsä maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaisesti sitoutunut edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Suomessa työperusteisen maahanmuuton edistämisen keskeisiä kysymyksiä on, miten kansainvälisillä työmarkkinoilla liikkuva työvoima saataisiin kiinnostumaan Suomessa työskentelystä sekä se, miten varmistetaan ulkomaisten työntekijöiden asianmukaiset palkka- ja työehdot. Keskeinen politiikkalinjaus on myös, että jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään lupaan liittyy oikeus työntekoon ja että kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat myönnetään samanlaisessa menettelyssä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnin lopputuloksena ei ole joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisö-sääntelyä. Jotta työvoiman maahanmuuttoa koskevien säännösten yhtenäistämällä voitaisiin edistää yhteisön tavoitetta kehittyä globaalisti kilpailukykyiseksi talousalueeksi, yhtenäistämisen tulee tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden kansallisiin maahanmuuttotähtäelmiin nähden.

Ei ole selvää, toisiko ehdotettu direktiivi lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin ja edistäisi-
kö se merkittävästi erityisosaajien maahanmuuttoa EU:n alueelle. Ehdotuksessa on myös yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä ongelmia. Komission noudattama sektorikohtainen lähestymistapa on ylipäättään ongelmallinen ulkomaalaisten työntekijöiden eri ryhmien luokittelun näkökulmasta. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa sisällöllisen lisäarvon lisäksi se, että direktiivi ei tuo nykytilaan nähden lisää byrokratiaa, päällekkäistä sääntelyä ja sääntelyn vaikeaselkoisuutta, eri ihmisryhmien perusteettomia luokitteluja sekä tarpeettomia uusia velvoitteita ulkomaalaisille työntekijöille.