

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2006 vp

### Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta; Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma

*Suurelle valiokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 29 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta; Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma (E 32/2006 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, työministeriö
- hallitusneuvos Eero Koskenniemi, sisäasiainministeriö.

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

##### *Ehdotuksen pääasiallinen sisältö*

Komission tiedonannossa esitetään laillista maahanmuuttoa koskevaa toimintasuunnitelmaa Haagin ohjelman jäljellä oleviksi vuosiksi 2006—2009. Komission mukaan toimintasuunnitelma liittyy myös Lissabonin 2005 ohjelmaan.

Toimintasuunnitelman taustalla on tammi-kuussa 2005 annettu vihreä kirja taloudellisen maahanmuuton hallinnasta sekä vihreästä kirjasta annettu palaute. Komission mukaan palaute osoitti, että taloudelliseen maahanmuuttoon kohdistuu merkittävä poliittinen mielenkiinto. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan laajasti tukeneet vuoden 2001 työlupadirektiiviehdotuksessa omaksuttua horisontaalista lähestymistapaa.

Komission mukaan yhteisötason lainsäädäntöaloite on kuitenkin tarpeen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että maahanmuutto yhteen jäsen-

maahan voi vaikuttaa myös muihin jäsenmaihiin ja niiden työmarkkinoihin. Jäsenvaltioiden työvoima ikääntyy, joten työmarkkinoilla tarvitaan tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän maahanmuuttajia. Jäsenvaltioiden kansalaisten etuoikeutta avoimiin työpaikkoihin (community preference) tulee kuitenkin kunnioittaa ja vielä toistaiseksi monissa jäsenmaissa voimassa olevat siirtymätoimenpiteet ottaa huomioon.

Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi ja muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä. Sektoridirektiivit koskevat korkeasti koulutettujen työntekijöiden, yritysten sisällä siirtyvien henkilöiden, kausityöntekijöiden sekä palkallisten harjoittelijoiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua. Sektoridirektiivien alat ovat niitä, joilla komission mukaan julkisen kuulemisen perusteella on olemassa jäsenvaltioiden yhteisiä

tarpeita ja intressejä. Komission mukaan on mahdollista, että myös jo nyt voimassa olevia direktiivejä joudutaan muuttamaan.

Toimintasuunnitelmaan on listattu myös muita kuin lainsäädännöllisiä toimia, kuten erilaisen Internet-sivustojen kehittämistä. Lisäksi komissio pitää mahdollisena, että myös muut, toimintasuunnitelmassa listaamattomat toimet ovat mahdollisia. Nämä muut toimet riippuvat myöhemmistä keskusteluista ja konsultaatioista kansallisten ja muiden asiantuntijoiden kanssa.

Komissio toteaa, että taloudellinen maahanmuutto on monitahoinen ilmiö. Toimintasuunnitelmaan sisältyy kehitysulottuvuuteen liittyviä toimia, joiden tarkoitus on lisätä yhteistyötä lähtömaiden kanssa sekä vähentää aivovuodosta lähtömäille aiheutuvia haittoja. Sen sijaan laitton maahanmuutto ja ulkomaalaisten laitton työnteke on rajattu tiedonannon ulkopuolelle. Komission tarkoituksena on antaa näistä aiheista erillinen tiedonanto huhtikuussa 2006.

## **Valtioneuvoston kanta**

### *1. Yleistä*

Suomi pitää tavoiteltavana EU-maihin suuntautuvaa taloudellista maahanmuuttoa koskevaa yhteistä toimintasuunnitelmaa. Taloudellisen maahanmuuton tarkastelu laaja-alaisesti on tarpeen, koska maahanmuuton ulottuvuudet ovat moninaiset ja koska maahanmuuttopolitiikan kehittäminen edellyttää monenlaisia toimia. Maahanmuuttoon liittyvät kysymykset ovat esillä monilla kansallisilla, yhteisötason ja globaaleilla areenoilla. EU-maiden yhteinen käsitys voi myös edistää nykyistä parempaa työvoiman maahanmuuton hallintaa ja vähentää jäsenmaiden keskinäistä kilpailua työvoimasta. Tärkeää kuitenkin on, että toimintasuunnitelman kattaman ajanjakson aikana (2006—2009) huolehditaan myös maahanmuuton alueella jo annettujen direktiivien (opiskelijat, tutkijat ja perheenjäsenet) toimeenpanon seurannasta.

Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena sellaista EU-sääntelyä, jolla on työmarkkinoita jäykistäviä vaikutuksia. Suomi katsoo, että kolmansista maista tulevaa työvoimaa koskeva työvoima-

poliittinen päätöksenteko on säilytettävä sekä mittasuhteiden että rakenteen osalta kansallisella tasolla. Elinkeinoelämän globalistumisesta huolimatta työmarkkinoiden rakenne ja työvoiman tarpeet säilyvät myös tulevaisuudessa kansallisina ja paikallisina. Joustavaa kansallista sääntelyä edellyttää myös Suomen maantieteellinen sijainti osin sivussa kansainvälisistä työvoimavirroista. Jonkinasteiset yhteiset puitteet voivat olla tarpeen, kunhan niihin sisältyy riittävästi joustoa eikä kansallisen päätösvallan käyttö esty. Keskeistä on hyvin toimivien laillisten työvoiman maahanmuuttokanavien riittävyys. Suomi on esittänyt vastaavan kannan vastatesaansa komission tammikuussa 2005 antamaan vihreään kirjaan taloudellisen maahanmuuton hallinnasta.

### *2. Toimintasuunnitelmaan sisältyvistä direktiiviehdotuksista*

Direktiivipaketin rakenne, jossa yhdessä direktiivissä säänneltäisiin henkilön oikeusasemasta ja sektoridirektiivit sisältäisivät alakohtaista erityissääntelyä, sinänsä vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Toimintasuunnitelman sisältyvien viiden direktiivin tarkempi arviointi on kuitenkin ennenaikaista, koska direktiivien sisältöä ei ole tiedonannossa kovinkaan tarkasti kuvailtu. Lisää selvitystä tarvitaan muun muassa siitä, koskisiko puitedirektiivi muitakin kuin maahantuloon liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Selvityksen perusteella voidaan joutua uudelleen arvioimaan direktiivin oikeusperustaa.

Sektoridirektiiveistä voidaan tiedonannossa esitetyn perusteella yleisesti todeta, että niihin ilmeisesti sisältyisi tiukennuksia Suomen nykyiseen työvoiman maahanmuuttoa koskevaan lainsäädäntöön. Tämä koskee erityisesti taloudellisen tarveharkinnan edellytystä, joka tiedonannon sisältyvien sektoridirektiivien mukaan olisi pääsääntö. Suomen lainsäädännössä taloudellisen tarveharkinta sen sijaan on sektoridirektiivien alueella poikkeus.

Yritysten sisällä siirtyvien henkilöiden maahantulo on suhteellisen pitkälle yhdenmukaistettu kansainvälisissä sitoumuksissa, joten yhteisötason lähestymistapa on perusteltavissa. Kor-

keasti koulutetut työntekijät muodostavat ulkomaisen työvoiman liikkuvimman osan, joten yhteisötason lähestymistapa on myös heidän osaltaan perusteltu. Suomen asema EU:n laidalla kuitenkin saattaa edellyttää direktiivissä kaavailtua pidemmälle meneviä helpotuksia korkeasti koulutetun työvoiman maahanmuuttoon.

Kausityöntekijät eivät kausityöntekijän ominaisuudessa juuri liiku Suomen ja muiden EU-maiden välillä. Suomessa erityisesti maa- ja puutarhatalouden ulkomaiselle kausityövoimalle on ominaista lyhytaikainen työssäkäynti lähinnä Venäjän rajantakaiselta lähialueelta. Yhteisötason lähestymistavan yleinen perustelu yhden EU-maan kausityövoimalle myöntämien lupien vaikutuksella toisen EU-maan työmarkkinoihin on tältä osin ongelmallinen.

Myöskään palkalliset työharjoittelijat eivät juuri liiku EU-maasta toiseen. Yhteisötason lähestymistapaa ei voida pitää tarpeellisena myöskään siksi, että ulkomaalaisten työharjoittelijoiden maahan houkutteleva on keskeinen osa Suomen suunnittelemaa aktiivista työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa.

### *3. Muista toimintasuunnitelmaan sisältyvistä ehdotuksista*

Toimintasuunnitelmaan sisältyy myös lukuisia muita kuin lainsäädäntötoimia taloudellisen

maahanmuuton hallinnan lisäämiseksi. Tällaisia ovat erimerkiksi EU:n maahanmuuttoportaalin avaaminen 2007 ja lähtömaiden kanssa tehtävän yhteistyön tiivistäminen. Toimintasuunnitelmassa itse asiassa mainitaan lähes kaikki maahanmuuttokysymyksiin liittyvät, komissiossa viireillä olevat toimet. Laiton maahanmuutto ja ulkomaalaisten laitton kohtelu työmarkkinoilla on rajattu tiedonannon ulkopuolelle, koska komission tarkoituksena on antaa näistä aiheista erillinen tiedonanto.

Ottaen huomioon, että kansainvälinen siirtolaisuus ja sen myötä myös taloudellisin perustein tapahtuva muuttoliike on monitahoinen ilmiö, Suomi pitää hyvänä toimintasuunnitelmassa omaksuttua laaja-alaista lähestymistapaa. On paikallaan korostaa kotouttamisjärjestelmien kehittämistä ja kiinnittää huomiota "eettiseen" rekrytointiin. Maahanmuuton tilastointia ja seuranta tulee myös yhteisötasolla kehittää. Laaja-alainen yhteinen strategia taloudellisen maahanmuuton hallitsemiseksi ilmeisesti olisi omiaan vähentämään EU-maiden välistä kilpailua työmarkkinoilla tarvittavasta ulkomaisesta työvoimasta.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Perustelut***

Laillisen maahanmuuton toimintasuunnitelmassa hahmotellaan työperäistä maahanmuuttoa edistäviä yhteisötason toimia Haagin ohjelman jäljellä olevaksi kaudeksi 2006—2009. Keskeisen sisällön muodostavat ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi, jonka päätarkoituksena on taata niiden kolmansien maiden kansalaisten yleiset oikeudet, jotka eivät vielä ole saavuttaneet pitkään oleskelleen henkilön asemaa, sekä neljä sektorikohtaista direktiiviä, jotka koskisivat korkeasti koulutettuja työntekijöitä, yrityksen sisällä siirtyviä henki-

löitä, kausityöntekijöitä ja palkallisia harjoittelijoita. Lisäksi toimintasuunnitelmaan sisältyy suuri joukko muita kuin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä tarkastellaan laaja-alaisesti. Toimintasuunnitelman taustalla on komission vihreä kirja taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta. Toimintasuunnitelma ei tuo siihen verrattuna varsinaisesti uutta näkökulmaa, mutta konkretisoi keskustelua esittelemällä komission suunnitelmia. Hallintovaliokunta on antanut vihreästä kirjasta lausunnon HaVL

11/2005 vp — E 10/2005 vp, ja valiokunnan siinä esittämät näkökohdat ovat edelleen ajankohdaisia.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, ettei ole tarkoituksenmukaista luoda sellaista EU-sääntelyä, jolla on työmarkkinoita jäykistäviä vaikutuksia. Edellä mainittuun lausuntoonsa viitaten valiokunta toteaa, että työmarkkinoiden rakenteessa ja työvoiman tarpeessa voi olla huomattaviakin eroavaisuuksia sekä eri maiden kesken että yksittäisen maan sisällä alueellisesti ja paikallisesti. Myös maahanmuuttovirroissa voi olla suuria eroja. Suomen kannalta merkityksellinen on myös maan maantieteellinen sijainti osittain sivussa kansainvälisistä työvoimavirroista. Valiokunnan näkemyksen mukaan EU-tason yleisiä puitteita työperäiselle maahanmuutolle voidaan pitää hyödyllisinä edellyttäen, että puitteet mahdollistavat riittävän jouston ja sallivat päätöksenteon kansallisella tasolla sekä volyymien että rakenteiden osalta.

Komission tiedonannossa on kuvattu direktiivien suunniteltua sisältöä vain yleisluonteisesti, minkä vuoksi kovin perusteellista arviointia ei ole tässä vaiheessa mahdollista tehdä. Toimintasuunnitelman linjausten perusteella näyttäisi siltä, että kaavailut merkitsisivät ainakin joiltain osin tiukennuksia voimassa olevaan työvoiman maahanmuuttoa koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi sektorikohtaisissa direktiiveissä on suunniteltu edellytettävän taloudellista tarveharkintaa, jollaista ei tällä hetkellä sisälly ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyn tavallisen oleskeluluvan myöntämiseen Suomessa. Komissio on kaavailut puitedirektiiviin säännöksiä työnantajan taloudellisesta vastuusta työntekijöistä samaan tapaan kuin tutkijadirektiivissä. Tältä osin valiokunta viittaa kannanottoihinsa HaVL 28/2004 vp ja HaVL 14/2004 vp — U 28/2004 vp. Suomen maantieteelliseen sijaintiin liittyviä näkökohtia on syytä tarkastella kaikkien kaavailtujen direktiivien osalta. Valiokunta tähdensi vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa muun muassa liikkuvuuden ja osaamisen yhteistarkastelua, ja valiokunta toteaa myönteisenä sen, että ainakin puitedirektiivissä näytettäisiin käsiteltävän tutkintojen ja osaamisen tunnustamista. Tältäkin

osin on kuitenkin syytä edelleen tarkoin seurata direktiivien valmistelun etenemistä. Ehdotukset puitedirektiiviksi ja korkeasti koulutettuja työntekijöitä koskevaksi direktiiviksi on tarkoitus antaa vuonna 2007 ja muut direktiiviehdotukset vuosien 2008 ja 2009 aikana.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että lainsäädännöstä ja muista maahanmuuttoon liittyvistä asioista tiedotetaan ja tiedonvaihtoa kehitetään. EU:n piirissä on vuoden 2007 loppuun mennessä tarkoitus avata EU:n maahanmuuttoasioiden portaali. Sen ja Euroopan työväilyverkoston (EURES) välistä yhteyttä on tarkoitus kehittää vuosien 2007—2009 aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että niin EU-maista kuin kolmansista maista tulevan työperäisen maahanmuuton tilastointia ja seurantaa kehitetään (HaVL 15/2006 vp — VNS 1/2006 vp). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että maahanmuuton tilastointia ja seurantaa tulee kehittää myös EU-tasolla.

Toimintasuunnitelmassa käsitellään yleisellä tasolla myös muun muassa kotouttamiseen liittyviä kysymyksiä ja viitataan EU:n piirissä valmistetuilla oleviin yleisiin suuntaviivoihin. EU myös tukee jäsenvaltioiden kotouttamistoimia eri rahoitusvälineillä, ja komissio on oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmien yhteydessä esittänyt uuden kotouttamisrahaston perustamista. Näiltä osin valiokunta viittaa lausuntoihinsa HaVL 40/2004 vp — E 111/2004 vp ja HaVL 40/2005 vp — E 99/2005 vp.

Komission tarkoituksena on antaa laittomasta maahanmuutosta ja ulkomaalaisten laittomasta kohtelusta työmarkkinoilla erillinen tiedonanto kevään 2006 aikana. Valiokunta toteaa, etteivät laillinen maahanmuutto ja laitton maahanmuutto ole toisistaan irrallisia kysymyksiä, ja tähdentää tässäkin suhteessa laaja-alaisen tarkastelun merkitystä.

### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Mauri Salo /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Jyrki Kasvi /vihr	Tuula Väättäin /sd.
	Esko Kurvinen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.