

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
3/2008 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 18 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (U 45/2007 vp) mahdollisia toimenpiteitä varten työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuuli Tuunanen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö

- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja ylitarkastaja Kirsi Kyrkkö, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansainvälisten asioiden asiamies Noora Rikalainen, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lainopillinen asiantuntija Outi Tähtinen, Suomen Yrittäjät ry
- ylitarkastaja Rainer Hiltunen, Vähemmistövaltuutetun toimisto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon TyVL 6/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivissä säänneltäisiin menettelyistä, jotka koskevat kolmansista maista tulevien erityisosaajien ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa, maassa oleskelua ja oikeutta työskennellä yhdessä tai useammassa jäsenmaassa. Direktiivissä tarkoitettuja erityisosaajia olisivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät vähintään vuoden kestäväseen työhön, jossa edellyte-

tään erityisosaamista, ja joilla on vähintään kolmivuotinen korkeakoulutus tai vähintään kolmivuotinen ammattipätevyys tai -kokemus. Ehdotuksen tarkoituksena on helpottaa ja tehostaa erityisosaajien maahanmuuttoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen eräin varauksin myönteisesti.

Valtioneuvosto korostaa, että elinkeinoelämän kansainvälistymisestä huolimatta eri jäsenmaiden työmarkkinat poikkeavat toisistaan varsin paljon. Työmarkkinoiden tarpeisiin perustuvan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ei siten tule sivuuttaa kansallisten työmarkkinoiden erityispiirteitä.

Valtioneuvosto on vuonna 2006 hyväksymässä maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaisesti sitoutunut edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Suomessa keskeistä olisi saada kansainvälisillä työmarkkinoilla liikkuva työvoima kiinnostumaan Suomessa työskentelystä ja varmistaa ulkomaisten työntekijöiden asianmukaiset palkka- ja työehdot. Hyväksytyjen politiikkalinjausten mukaan jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään lupaan tulee liittyä oikeus työntekoon ja kaikki työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat tulee myöntää samanlaisessa menettelyssä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnin lopputuloksena ei ole joustamatonta ja kansalli-

sia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösäätelyä. Jotta työvoiman maahanmuuttoa koskevien säännösten yhtenäistämällä voitaisiin edistää yhteisön tavoitetta kehittyä globaalisti kilpailukykyiseksi talousalueeksi, yhtenäistämisen tulee tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden.

Ei ole selvää, toisiko ehdotettu direktiivi lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin ja edistäisikö 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 perusteetomia luokitteluja sekä tarpeettomia uusia velvoitteita ulkomaalaisille työntekijöille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on lausunnossaan TyVL 6/2006 vp laillista maahanmuuttoa koskevasta toimintapoliittisesta suunnitelmasta (E 32/2006 vp) pitänyt puitedirektiivin ja neljän siihen liittyvän sektoridirektiivin säätämisen tarpeellisuutta kyseenalaisena. Valiokunta piti ehdotettujen sektoridirektiivien soveltamisalojen selkeää määrittelyä vaikeana ja korosti, että työmarkkinoita jäykistävää säätelyä ei pitäisi EU-tasolla laatia. Valiokunta toistaa lausunnossa esittämänsä näkemykset ehdotusten ongelmallisuudesta.

Nyt käsiteltävänä oleva erityisosaajien maahanmuuton ja oleskelun edellytyksiä koskeva direktiivi on ensimmäinen puitedirektiiviin liittyvistä neljästä sektoridirektiivistä. Direktiivillä on tarkoitus ottaa käyttöön erityisosaajille tarkoitettu EU:n sininen kortti, jonka avulla pyritään parantamaan EU:n houkuttelevuutta kilpailtaessa ulkomaalaisista erityisosaajista erityises-

ti USA:n ja Kanadan kanssa. Valiokunta yhtyy ehdotuksen lähtökohtaan osaavan työvoiman merkityksestä EU:n talouden kehitykselle.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, direktiiviehdotukseen sisältyy lukuisia ongelmia, ja epäselvää on, saadaanko siitä lisäarvoa erityisosaajien hankkimiseen. Ehdotettu EU:n sininen kortti ei antaisi haltijalleen automaattista pääsyä koko EU:n työmarkkinoille, vaan edellyttäisi vielä kahden vuoden työskentelyn jälkeenkin vastaanottavan jäsenmaan hyväksynnän. Näin ollen kortin houkuttelevuus voi jäädä vähäiseksi suhteessa erityisjärjestelmästä aiheutuviin ongelmiin.

Maahanmuuton tarpeet ovat EU:n jäsenmaissa hyvin erilaiset ja myös alat, joilla lisätyövoimaa kaivataan, vaihtelevat. Voidaankin perustellusti kysyä, onko EU:n puitteissa järkevää tässä vaiheessa ottaa käyttöön tällaista järjestelmää. Tärkeää olisi turvata, että jäsenmaat voivat

säilyttää ja kehittää sellaisia maahantulojärjestelmiä, jotka palvelevat mahdollisimman hyvin ja joustavasti niiden omien työmarkkinoiden tarpeita. Direktiiviehdotus ei nykyisellään tarjoa jäsenmaille kovinkaan joustavia soveltamismahdollisuuksia siihen sisältyvien pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen velvoittavien säännösehdoitusten vuoksi.

Direktiivin toimeenpano komission esittämässä muodossa monimutkaistaisi maahanmuuttoa ja loisi ulkomaalaisille työntekijöille ja heidän työnantajilleen uusia velvoitteita. Maahanmuuttoviranomaisille se merkitsisi erityisosaamista vaativia lisätehtäviä, jotka liittyvät tehtävien vaativuuden sekä työntekijän tutkintojen, koulutuksen ja kokemuksen arviointiin.

Valiokunta suhtautuu kriittisesti kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahantulojärjestelmän monimutkaistamiseen ja työntekijöiden jakamiseen usean erilaisen järjestelmän piiriin. Vaarana on, että byrokratia lisääntyy, lupien myöntäminen hidastuu ja järjestelmän läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys heikkenevät. Myös palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmien toimivuus voi vaarantua, jos niin viranomaisten kuin asiakkaidenkin on vaikea hahmottaa, mitkä oikeudet kullekin kuuluvat. Valiokunta pitää kaikkien kannalta tavoiteltavana järjestelmää, jossa ulkomaalaisia kohdellaan mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Direktiiviehdotuksen mukainen järjestelmä kaventaisi erityisosaajien mahdollisuutta ammatilliseen liikkuvuuteen Suomessa. Erityisosaajan olisi nykyistä vaikeampaa vaihtaa työnantaja tai työtehtävää. Valiokunta on lausunnoissaan korostanut tarvetta turvata ulkomaalaisille työntekijöille joustavat oikeudet vaihtaa työnantajaa. Jos työntekijän maassaolo-oikeus on kytkeyty tiettyyn työnantajaan, hänen mahdollisuutensa puolustaa oikeuttaan kunnollisiin työehtoihin voivat käytännössä olla varsin rajalliset. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeudet ammatilliseen liikkuvuuteen ja työnantajan vaihtamiseen turvataan direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa.

Valiokunta ei pidä kannatettavana eri hakijaryhmille säädettäviä eripituisia hakemusten kä-

sittelyaikoja. Suomen osalta tavoitteena tulee pitää yhtäläisiä, lyhyitä käsittelyaikoja kaikille hakijaryhmille. Direktiiviehdotuksen mukaan erityisosaajan perheenjäseniä koskisivat jonkin verran suotuisimmat ehdot ja menettelyt verrattuna perheen yhdistämisdirektiiviin. Perheenjäsenen mahdollisuus muuttaa työntekijän mukana on tärkeä osa tasapainoisen maahanmuuttopolitiikan tavoitetta. Kotoutumiselle uuteen kotimaahan ei ole kunnollisia edellytyksiä, jos työntekijä ei voi elää yhdessä perheensä kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa pyritään siihen, että perheenjäsenten oleskeluluvat käsitellään samassa aikataulussa työntekijän luvan kanssa.

Direktiiviehdotuksen säännös alle 30-vuotiaan työntekijän muista poikkeavasta palkka-vaatimuksesta on ehdotetun työlupajärjestelmän sisäinen menettelysäännös, eikä se sinänsä edellytä eikä johda automaattisesti muita alempan palkkatasoon. Se voi kuitenkin antaa väärän viestin ikäyrjännän sallittavuudesta ja johtaa eriarvoiseen kohteluun. Yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että säännös poistetaan direktiiviehdotuksesta.

Valiokunta on käsitellyt sosiaaliturvaa koskevia säännösehdoituksia puitedirektiivistä antamassaan lausunnossa (TyVL 2/2008 vp) ja toistaa siinä esittämänsä periaatteelliset näkemykset. Saadun selvityksen mukaan nyt käsiteltävä direktiiviehdotus yhtäältä laajentaa ja toisaalta rajaa sosiaalisia oikeuksia siitä, mitä puitedirektiiviehdotuksessa esitetään. Ehdotusten jatkovalmistelussa tulee huolehtia ehdotusten selkiytymisestä ja yhteensovittamisesta niin, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Direktiiveillä tulee säätää vain minimitasosta niin, että jäsenmailla on mahdollisuus luoda toimivat ja selkeät sosiaaliturvajärjestelmät, jotka kohtelevat kaikkia ulkomaalaisryhmiä yhdenvertaisesti.

Ehdotuksen perustelujen mukaan direktiivillä edistetään myös EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Tavoitteena on minimoida negatiiviset ja maksimoida positiiviset vaikutukset, joita aiheutuu erittäin ammattitaitoisten henkilöiden muuttaessa pois kehitysmaista, jotka jo nyt kär-

sivät työvoimapulasta tietyillä aloilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden työvoimatarpeiden täyttäminen tehdään eettisiä sääntöjä kunnioittaen. Jos jostakin maasta hankitaan Suomeen tai koko EU:n alueelle paljon erityisosaajia, tulisi työvoiman lähtömaan kanssa sopia tavasta, jolla Suomi tai EU osallistuu heidän koulutuksestaan aiheutuneisiin kustannuksiin. Kestävän kehityksen takaamiseksi kehittyneiden maiden tulisi yhteisesti sopia menettelytavoista, joilla ne yhdessä lähtömaan viranomaisten kanssa kantavat vastuuta

siitä, että osaavan työvoiman siirtyminen ulkomaille ei aiheuta kohtuuttomia ongelmia työvoiman lähtömaan omalle terveydenhuollolle tai muille elintärkeille toiminnoille.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston varaukselliseen kantaan edellä esitetyn huomautuksin.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Anna-Maja Henriksson /r
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd
Esa Lahtela /sd

Jari Larikka /kok
Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.