

Asia

OSA; Erityisosaajadirektiivi (ns. Blue Card-direktiivi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Blue Card -direktiiviä käsiteltiin neuvoston maahanmuuttotyöryhmässä kesäkuusta 2016 alkaen. Direktiiviesityksen työryhmäkäsittely saatiin päätökseen puheenjohtajamaan Maltan johdolla 30.3.2017. Malta nostaa direktiivin seuraavaksi OSA- neuvosten käsiteltäväksi ja ensimmäinen kokous on 24.4.2017.

Malta pyrkii edistämään puheenjohtajakaudellaan osittaista yleisnäkemyistä. Se on alustavasti ilmoittanut vievänsä Coreperiin ratkaistavaksi ydinkysymyksen direktiivin suhteesta kansallisiin lupajärjestelmiin.

Suomen kanta*Joustavampi direktiivi*

Suomen neuvottelutavoitteena on nykyistä joustavampi direktiivi, jonka mukaisia sinisiä kortteja voitaisiin myöntää nykyistä enemmän. Olennaista on, että maahantuloehdot ovat uudessa direktiivissä nykyistä joustavammat. Palkkakynnyksen määrittely uudessa direktiivissä on ydinkysymys, sillä nykydirektiivin mukainen taso on osoittautunut keinotekoisesti korkeaksi ja siten merkittävimmäksi esteeksi sinisten korttien myöntämiselle.

Suomen tavoitteena on, että direktiiviin saadaan myös muilta osin neuvoteltua riittäviä joustomahdollisuuksia. Saattaessaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, Suomella tulee olla mahdollisuus ottaa parhaalla mahdollisella tavalla huomioon kansalliset erityispiirteet sekä tarpeet.

Palkkakynnyksen alentaminen

Suomen kannalta erityisen tärkeää on, että palkkakynnystä voidaan laskea nykytasosta ja että sen määrittelyssä otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion palkkataso sekä työmarkkinaolosuhteet. Neuvotteluissa pyritään varmistamaan mahdollisuus asettaa kansallinen palkkakynnys nykyistä alhaisemmalle tasolle.

On selvää, että jäsenmaiden palkkatasojen ja talouden rakenteiden väliset erot ovat niin suuret, ettei nykydirektiivin mukainen yhteinen, kiinteä palkkakynnys ole toimiva ratkaisu. Tämän vuoksi Suomi pitää komission ehdottamaa kansallisesti määriteltävää, joustavaa palkkakynnyshaarukkaa hyvänä lähtökohtana. Direktiivissä määritellyn haarukan sisällä jäsenvaltiot voivat määritellä palkkakynnyksensä kansallisten tarpeidensa pohjalta.

Lisäksi Suomi pitää selkeästi määriteltä palkkakynnystä tehokkaana tapana määritellä sinisen kortin kohderyhmä verrattuna pitkälle menevään tapauskohtaiseen harkintaan. Viranomaisen näkökulmasta selkeä palkkakynnys mahdollistaa hakemusten käsittelyn ja sinisten korttien myöntämisen tehokkaasti digitalisaatiota hyödyntäen.

Joustava kansallinen lupajärjestelmä

Direktiivineuvottelut ovat edenneet siten, että nykyistä joustavamman sinisen kortin direktiivin saavuttaminen vaikuttaa todennäköiseltä. Täten Suomi voi lähteä siitä lähtökohdasta että sininen kortti myönnetään jatkossa kaikille niille erityisasiantuntijoille, jotka sen ehdot täyttävät. Kansallisten, joustavampien lupajärjestelmien rooli on tällöin täydentävä.

Suomen tärkeä tavoite neuvotteluissa on varmistaa mahdollisuus myöntää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääville erityisasiantuntijoille sekä niille jotka eivät täytä sinisen kortin myöntämisedellytysten mukaisia kriteerejä oleskelulupa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Näin voidaan varmistaa yritysten mahdollisuus rekrytoida erityisasiantuntijoita joustavasti myös jatkossa.

Komission jyrkkä kanta on, että jäsenmaille ei tule sallia täysin päällekkäisiä kansallisia järjestelmiä. Alustavien kannanottojen mukaan myös Euroopan parlamentti on samalla kannalla. On tärkeää huomioida, että komission kannan vastainen ratkaisu edellyttäisi jäsenmailta yksimielisyyttä. Neuvotteluiden edetessä komissio ei ole viestittänyt halukkuudesta joustaa ydinkysymyksessä.

Soveltamisalan laajentaminen

Komissio ehdotti direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Suomi on lähtenyt kannanmuodostuksessaan siitä, että tulisi välttää oikeudellisesti ongelmallisen kaksoisaseman muodostuminen. Sen vuoksi Suomi pitää parhaana vaihtoehtona mallia, jossa kansainvälistä suojelua saavan olisi mahdollista hakea sinistä korttia vain toisessa jäsenvaltiossa.

Koska kuitenkin hakijamäärät jäänevät tältä osin hyvin pieniksi ja säännösten käytännön merkitys vähäiseksi, voidaan viime kädessä hyväksyä myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden täysimääräinen sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan, mikäli se muodostuu edellytykseksi direktiivin avaintavoitteiden saavuttamiselle.

Pääasiallinen sisältö

1. Direktiivin suhde kansallisiin erityisosaajan oleskelulupajärjestelmiin

Nykyisessä direktiivissä määritellyt maahantulon edellytykset ovat osoittautuneet hyvin rajoittaviksi, ja jäsenmaissa myönnettyjen sinisten korttien määrä on jäänyt vähäiseksi. Erityisen rajoittava tekijä on ollut palkkakynnyksen korkea taso (1,5 x keskipalkka), joka Suomessakin on tarkoittanut yli 4800 € kuukausittaista bruttopalkkaa. Sininen kortti ei

siten nykymuodossaan vastaa yritysten erityisasiantuntijoiden palkkaamista koskevia tarpeita vaan jäsenmaat ovat turvautuneet kansallisiin lupajärjestelmiinsä.

Suomi myöntää tällä hetkellä erityisosaajille joko kansallisia erityisasiantuntijan oleskelulupia tai sinisiä kortteja. Kansallisia lupia on myönnetty kaikissa jäsenmaissa huomattavasti enemmän kuin sinisiä kortteja lukuun ottamatta Saksaa. Komission tavoitteena on parantaa direktiiviä ja siten ratkaista sinisen kortin myöntämistä rajoittavat ongelmat.

Nykytilanne ei ole tehokas sillä tällä hetkellä jäsenmaat ylläpitävät täysin päällekkäistä lainsäädäntöä sekä lupajärjestelmiä. Myös komissio sekä alustavien tietojen mukaan Euroopan parlamentti ovat selkeäksi kannakseen ilmoittaneet, että nykytilanteen jatkuminen ei ole mahdollista. Toisin sanoen täysin päällekkäisiä kansallisia järjestelmiä ei tulla sallimaan.

2. Myöntämisperusteisiin liittyvät kysymykset

Nykydirektiivissä palkkakynnyksen tasoksi on asetettu vähintään 1,5 x kyseisen jäsenvaltion keskipalkka. Tämä on usean jäsenmaan kohdalla (ml. Suomi) osoittautunut liian korkeaksi. Suomessakin palkkakynnys on käytännössä tarkoittanut, että sinisen kortin ehtojen täyttämiseksi on tullut ansaita yli 4800 € kuukaudessa.

Komission esityksessä uudeksi direktiiviksi palkkakynnystä esitettiin muutettavaksi siten, että se olisi 1,0 - 1,4 jäsenvaltion keskipalkka Eurostatin tilaston mukaan. Palkkakynnys olisi siten kansallisesti asetettavissa direktiivissä määritellyn haitarin puitteissa.

Neuvottelujen edetessä on käynyt selväksi, että näyttäisi siltä, että palkkakynnystä tullaan uudessa direktiivissä laskemaan. Osa jäsenmaista on tuonut selkeästi ilmi halukkuutensa laskea palkkakynnystä nykyisestä (mm. Suomi). Pieni vähemmistö ei halua laskea palkkakynnystä nykytasosta. Suuri enemmistö ei halua laskea alinta mahdollista palkkakynnystä alle 1,0. Erityisen matalan palkkatason maita on ilmoittanut tarpeensa asettaa palkkakynnys huomattavasti esillä olleen haitarin tasoa korkeammalle. Puheenjohtaja on kartoittanut aktiivisesti mahdollisuutta kompromissiin tältä osin.

Komission ehdotus sisälsi alemman palkkakynnyksen työvoimapula-aloille sekä vastavalmistuneille. Komission ehdotti, että em. ryhmille olisi pakollisena palkkakynnys, joka olisi 80 % jäsenvaltion valitsemasta yleisestä palkkakynnyksestä. Neuvoston käsittelyn edetessä em. poikkeukset ovat kehittyneet siten, että ne ovat muuttuneet direktiivitekstissä jäsenmaille valinnaisiksi. Eli saattaessaan direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä, jäsenmaa voi kansallisen harkintansa mukaan valita, sovelletaanko em. ryhmille alempaa palkkakynnystä. Komissio suhtautuu lausekkeiden muuttumiseen may-lausekkeiksi varauksellisesti, mutta se ei ole indikoinut että tämä olisi sille kynnyskysymys.

3. Direktiivin liikkuvuussäännökset

Sinisen kortin merkittävin ero sekä selkeä lisäarvo suhteessa kansallisiin oleskelulupiin on sen mahdollistama liikkuvuus EU:n alueella. Luvan haltijalla on mahdollisuus siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ja työskennellä EU:n alueella, jota kansalliset luvat eivät pysty tarjoamaan. Liikkuvuuden merkitys on kytköksissä myös sinisen kortin taustalla olevaan tavoitteeseen, jolla komissio pyrkii osaltaan vastaamaan osaamisvajeroon EU:n

sisällä. Komission mukaan on tarkoituksenmukaista, että sisämarkkinoilla osaava työvoima voi joustavasti hakeutua sinne, missä on pulaa osajista.

Nykydirektiivin liikkuvuussäännökset ovat osoittautuneet kovin jäykiksi. Nykyisen direktiivin mukaan sinisen kortin haltija voi siirtyä toiseen jäsenvaltioon vasta 18 kk:n oleskelun jälkeen, ja samoin toisesta jäsenvaltiosta kolmanteen 18 kk:n jälkeen. Tämä ei vastaa yritysten tarpeisiin nykyisessä toimintaympäristössä.

Komissio esittikin että liikkuvuutta EU:n sisällä helpotettaisiin sinisen kortin haltijoille huomattavasti. Sen esitys oli että toiseen jäsenvaltioon voisi siirtyä 12 kk:n jälkeen ja siirtyminen kolmanteen olisi mahdollista jo 6 kk jälkeen.

Komissio esitti myös helpotusta sinisen kortin hakemiseen toisessa jäsenvaltiossa ajatuksenaan, että koska ensimmäinen jäsenvaltio on jo kertaalleen tutkinut sinisen kortin ehdot, menettelyn ei tarvitsisi olla toisessa jäsenvaltiossa enää yhtä raskas.

Neuvottelujen edetessä vaikuttaa todennäköiseltä, että liikkuvuussäännökset uudessa direktiivissä ovat nykyistä direktiiviä joustavammat. Todennäköisesti ne eivät kuitenkaan tule toteutumaan komission ehdottamassa muodossa. Jäsenvaltioille jää näillä näkymin paljon kansallista joustovaraa esimerkiksi sen suhteen, kuinka paljon se haluaa helpottaa sinisen kortin hakemista toista kertaa.

Direktiivin sisäistä liikkuvuutta koskevien säännösten ei ole tarkoitus rajoittaa nykyistä mahdollisuutta lähettää kolmansien maiden kansalaisia EU:n palvelutarjonnan puitteissa EU:n jäsenvaltiosta toiseen.

Koska yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivin säännös määrittelee vain vähimmäistasosta, direktiivi ei edellytä jäsenvaltion heikentävän työsuhteen ehtoja koskevan sääntelynsä tasoa lyhytaikaisen lähettämisen tilanteissa huolimatta siitä, että yhdenvertaisen kohtelun säännöksessä edellytetään työsuhteen ehtojen osalta yhdenvertaisen kohtelun turvaamista vain luvan myöntäneen maan kansalaisten osalta.

4. Soveltamisalan laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä

Komissio ehdotti direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Soveltamisalan laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä väistämättä monimutkaistaisi direktiiviä sekä direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön kaksoisasema sinisen kortin haltijana merkitsisi lainsäädännöllisiä ja soveltamisongelmia, koska erilaiset oikeudet eivät olisi yhteneväisiä ja kussakin soveltamistilanteessa viranomaiset joutuisivat tapauskohtaisen arvion pohjalta ratkaisemaan, kumman aseman mukaiset oikeudet olisivat tässä nimenomaisessa asemassa suotuisammat.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 artiklan (2) (a) ja (b) alakohdat. Ehdotuksessaan komissio viittasi myös em. sopimuksen artiklaan 79 (1).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Raportööri Moraesin raporttiluonnos julkaistiin 30.1.2017.

Libe-valiokunta on vastuuvaliokunta ja Empl on lausuntovaliokunta.

Neuvottelumandaatti hyväksyttäneen EP:n täysistunnossa kesäkuussa.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmä U 44/2016 vp 1.9.2016

EU6-jaoston kokous 14.2.2017

EU6-jaoston kirjallinen menettely 14. - 28.2.2017 sekä 20.-24.4.2017

Eduskuntakäsittely

Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 30/2016 vp 28.9.2016

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sinisen kortin myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 81 §:ssä. Edellytyksenä on vähintään vuoden pituinen työsopimus tai sitova työtarjous korkeaa pätevyyttä edellyttävään työhön. Maksettavan palkan on oltava vähintään 1,5-kertainen verrattuna suomalaisen palkansaajan keskimääräiseen bruttopalkkaan.

Ulkomaalaislain 77 § 1 momentin 1 kohdan mukaan muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ulkomaalaiselle, joka toimii yrityksen yli- tai keskijohdon tai erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä. Asiantuntijoina on vakiintuneesti pidetty esimerkiksi IT-alan erityisosaajia, korkeakoulututkinnon suorittaneita jonkin erityisalan osaajia, yliopistotason kielenopettajia ja professoreita tai muita korkeakoulututkinnon suorittaneita, jotka tulevat vaativiin kyseistä tutkintoa edellyttäviin tehtäviin. Maahanmuuttoviraston vakiintunut palkkakynnys näihin tehtäviin on 3000 euroa. Kynnyksen täyttävään summaan luetaan palkan lisäksi luontoisedut ja päivärahat. Erityisosaamista arvioitaessa huomioidaan mm. työn vaatima erityinen koulutus tai työssä hankittu erityispätevyys, asiantuntijatehtävien laatu sekä työstä maksettava palkka.

Taloudelliset vaikutukset

Kansantalouden näkökulmasta olennaista on, että myös jatkossa yritykset pystyvät joustavasti ja ripeästi rekrytoimaan kolmansien maiden kansalaisia tehtäviin, jotka edellyttävät korkeaa osaamistasoa. Mikäli erityisosaajien rekrytointi Suomeen vaikeutuisi, olisi sillä kielteisiä vaikutuksia yritysten toimintaedellytysten sekä yleisesti Suomen kilpailukyvyn kannalta. Lupamenettelyjen yksinkertaistamisella ja käsittelyaikojen nopeuttamisella voidaan arvioida olevan yksittäisen yrityksen rekrytointiprosessissa saavutettavia hyötyjä, mutta niiden osuus yritysten henkilöstökuluista on niin pieni, etteivät vaikutukset laajemmin ole mitattavissa.

Sisäministeriön arvion mukaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole tämän vuoksi mahdollista arvioida vähäistä suuremmiksi eikä myöskään tässä vaiheessa neuvotteluita täsmällisemmin, koska vaikutukset riippuvat kokonaan ratkaisusta parhaillaan neuvoteltaviin kysymyksiin.

Taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan arvioiden täsmentämiseksi ja tarkentamiseksi. Julkisen talouden suunnitelman/valtionalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Rahoitus toteutetaan valtionalouden kehysten puitteissa, määrärahoja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Merkittävimmät näkemyserot liittyvät kysymykseen sinisen kortin direktiivin ja kansallisten lupajärjestelmien välisestä suhteesta. Neuvoston työryhmäkäsittelyn edetessä kävi ilmeiseksi, että jäsenmaiden kanta direktiivin suhteesta kansallisiin lupajärjestelmiin poikkeaa oletetusti merkittävästi komission ehdotuksesta. Enemmistö haluaa, että jäsenmailla olisi oikeus myöntää erityisosajille myös kansallisia lupia. Toinen äärilaita vaatii, että tulisi sallia täysin päällekkäiset eli rinnakkaiset kansalliset luvat. Komissio ja parlamentti ovat selkeästi ilmoittaneet että se ei päällekkäisiä lupajärjestelmiä hyväksy. Enemmistö vaikuttaisi olevan sillä kannalla, että jäsenmailla tulisi olla oikeus täydentäviin kansallisiin järjestelmiin.

Asiakirjat

KOM (2016) 378 (lopullinen)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elina Johansson, SM/MMO, p. 050 - 456 0076

Harri Sivula, SM/MMO, p. 050- 456 0815

Liisa Heinonen, TEM, p. 029 506 4131

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	maahanmuutto, maahantulo, työvoima
Hoitaa	OM, SM, TEM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, STM, VM, VNK, VTV
