

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten (erityisosajadirektiivi).

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten (erityisosajadirektiivi) (U 44/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 8/2017 vp — U 44/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Johansson, sisäministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnon HaVL 30/2016 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2017 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi kesäkuussa 2016 ehdotuksen KOM (2016) 378 direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä aiemman direktiivin 2009/50/EY kumoamiseksi (ns. erityisosaajadirektiivi). Uuden direktiivin tarkoituksena on uudistaa EU:n sinistä korttia korvaten nykyiset rinnakkaisjärjestelmät EU:n laajuisella järjestelmällä. Tavoitteena on nykyistä tehokkaammin houkutella EU:n alueelle kolmansien maiden kansalaisia, joilla on korkea osaamistaso.

Direktiiviehdotus sisältää merkittäviä muutoksia maahanpääsy- ja liikkuvuussäännöksiin. Ehdotuksen mukaan rinnakkaisia kansallisia maahantulokanavia ei enää sallittaisi.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston maahanmuuttotyöryhmässä kesäkuusta 2016 alkaen. Työryhmäkäsittely on saatu päätökseen puheenjohtajavaltio Maltaan johdolla 30.3.2017. Malta pyrkii edistämään puheenjohtajakaudellaan osittaista yleisnäkemyksiä. Se on alustavasti ilmoittanut vievänsä Coreperiin ratkaistavaksi ydinkysymyksen direktiivin suhteesta kansallisiin lupajärjestelmiin.

Jatkokirjelmässä kuvataan Suomen tavoitteiden edistymistä direktiiviehdotuksen tähänastisessa käsittelyssä.

Valtioneuvoston 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 nykysuorituksen 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2017 vp

On selvää, että jäsenmaiden palkkatasojen ja talouden rakenteiden väliset erot ovat niin suuret, ettei nykyydirektiivin 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 määriteltyä 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksella uudeksi erityisosaajadirektiiviksi pyritään yksinkertaistamaan korkeaa osaamistasoa vaativiin töihin tulevien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsytmenettelyä ja helpottamaan EU:n sisäistä liikkuvuutta. Direktiivin uudistamisella pyritään osaltaan tukemaan EU:n pyrkimyksiä luoda yhteinen kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän lisäksi myös laillisen maahanmuuton väyliä kehitetään. Direktiivin tavoitteena on houkutella kolmansien maiden kansalaisia EU:n alueelle korkeaa osaamista vaativiin tehtäviin nykyistä tehokkaammin.

Vuonna 2009 annettu voimassa oleva erityisosaajadirektiivi (2009/50/EY) ei ole saadun selvityksen mukaan vastannut sille asetettuihin tavoitteisiin tukea EU:n kilpailukykyä ja kasvua ja kuroa kiinni työvoima- ja osaamisvajetta unionin työmarkkinoilla. Direktiivissä määritellyt maahanpääsyehdot on koettu liian rajoittaviksi ja menettely monimutkaiseksi, eikä direktiivi ole myöskään edistänyt sisäistä liikkuvuutta toivotulla tavalla. Useat jäsenvaltiot ovatkin käyttäneet erityisosaajia hankkiessaan kansallisia lupajärjestelmiään. Näin on myös Suomessa. Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaan rinnakkaisia kansallisia lupajärjestelmiä ei jatkossa enää sallittaisi.

Hallintovaliokunta on asiassa aiemmin antamassaan lausunnossa (HaVL 30/2016 vp) yhtynyt valtioneuvoston kannassa esitettyyn arvioon siitä, ettei voimassa oleva direktiivi ole ollut toimiva ja että sen uudistaminen on eräin varauksin kannatettavaa. Valiokunta on pitänyt tärkeänä direktiivin tavoitetta parantaa EU:n kykyä kilpailla korkean osaamistason työntekijöistä. Erityisosaajien maahanmuuton ja työntöön mahdollistaminen on tarpeen työpaikkojen, tuottavuuden ja kilpailukyvyn ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi niin koko EU-alueella kuin Suomessakin. Tarkoituksena on, että erityisosaajat eivät syrjäytä ketään työmarkkinoilta, vaan täydentävät nopeasti työmarkkinoilta puuttuvaa osaamista. Valiokunta pitää sääntelyn sujuvoittamista ja menettelyn yksinkertaistamista edelleen kannatettavana.

Suomen neuvottelutavoitteena on ollut, että uusi direktiivi on nykyistä joustavampi, jolloin direktiivin mukaisia sinisiä kortteja voitaisiin myöntää nykyistä enemmän. Direktiiviehdotuksen sisältö on saadun selvityksen mukaan kehittynyt neuvotteluissa Suomen tavoitteiden mukaisesti. Jäsenvaltioilla säilyy uusimman ehdotuksen mukaan mahdollisuus direktiiviä joustavampaan kansalliseen erityisasiantuntijan oleskelulupajärjestelmään, mitä hallintovaliokunta on direktiivin lisäarvon kannalta edellyttänytkin. Jäsenvaltioiden työmarkkinat ja työmarkkinoiden houkuttelevuus poikkeavat toisistaan merkittävästi. Työmarkkinoiden tarpeisiin perustuva työvoiman maahanmuuttopolitiikan kehittäminen edellyttääkin kansallisten työmarkkinoiden erityispiirteiden huomioimista ja näin ollen mahdollisuutta joustavien kansallisten järjestelmien käyttöön. Valiokunta pitää tärkeänä, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääville erityisasiantuntijoille voidaan myöntää oleskelulupa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Näin yrityksillä on mahdollisuus joustavaan erityisasiantuntijoiden rekrytointiin myös jatkossa.

Voimassa olevassa direktiivissä on asetettu erityisosaajille kiinteä palkkakynnys (1,5 x jäsenvaltion keskipalkka). Tämä on usean jäsenvaltion kohdalla osoittautunut liian korkeaksi, ja muun muassa tämän vuoksi direktiivin mukaisia sinisiä kortteja on myönnetty melko vähän. Kansallisten järjestelmien mukaisia oleskelulupia onkin lähes kaikissa jäsenvaltioissa myönnetty huomattavasti enemmän.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2017 vp

tavasti sinisiä kortteja enemmän. Suomessa nykyinen palkkakynnys on edellyttänyt sitä, että sinisen kortin ehtojen täyttämiseksi on tullut ansaita yli 4 800 euroa kuukaudessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden direktiivin mukainen palkkakynnys on alhaisempi kuin nykyisin. Sen määrittelyssä on otettava huomioon kunkin jäsenvaltion yleinen palkkataso ja työmarkkinaolosuhteet. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin komission ehdottamaa kansallisesti määriteltävää, joustavaa palkkakynnystä hyvänä lähtökohtana. Jäsenvaltiot voivat tällöin määritellä palkkakynnyksen kansallisten tarpeidensa pohjalta direktiivin salliman vaihteluvälin sisällä.

Komissio on ehdottanut direktiivin soveltamisalan laajentamista siten, että direktiivi koskee myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön kaksois- asemasta sinisen kortin haltijana saattaa aiheutua direktiivin soveltamisessa ongelmia. Tämän vuoksi valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että kansainvälistä suojelua saava voisi hakea sinistä korttia vain toisessa jäsenvaltiossa. Hakijamäärän odotetaan kuitenkin jäävän tältä osin vähäiseksi. Tämän vuoksi myös kansainvälistä suojelua saavien täysimääräinen sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan voidaan hyväksyä, jos Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden saavuttaminen tätä edellyttää.

Direktiivin mukaisen sinisen kortin haltijalla on mahdollisuus siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ja työskennellä EU:n alueella. Tämä on merkittävin ero kansallisiin oleskelulupiin verrattuna. Voimassa olevan direktiivin mukaan sinisen kortin haltija voi siirtyä toiseen jäsenvaltioon 18 kuukauden oleskelun jälkeen ja edelleen kolmanteen jäsenvaltioon samanpituisen oleskelun jälkeen. Uuden direktiivin on määrä myös liikkuvuutta koskevilta osin olla nykyistä joustavampi ja määrittäjien määräaikojen lyhyempiä.

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 30/2016 vp todennut komission ehdotuksen osaamiseen liittyviä määritelmiä koskevien kohtien vaativan jatkoselvitystä. Valiokunta on pitänyt ehdotuksen täsmentämistä tarpeellisena kolmansien maiden kansalaisten ammattikokemuksen ja osaamisen arvioinnin ja tunnustamisen osalta. Lisäksi valiokunta on tähdentänyt korkean osaamisen todella tarkoittavan korkeaa osaamistasoa vaativan työn tehtäviä. Valiokunta pitää myönteisenä, että neuvotteluissa on esitetyn selvityksen mukaan palattu ammatillisen osaamisen tunnustamisen suhteen nykyisen direktiivin mukaiseen jäsenvaltioille vapaaehtoiseen menettelyyn, mitä ei ole pidetty Suomen järjestelmän kannalta ongelmallisena.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat jatkokirjelmän mukaan vähäiset. Lopullisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, koska neuvottelut keskeisistä kysymyksistä ovat vielä kesken. Valiokunta tähdentää direktiivin tavoitetta sujuvoittaa ja tehostaa erityisosaajia koskevaa menettelyä. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei sääntelyllä luoda tarpeetonta byrokratiaa tai lisätä hallinnollista taakkaa.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen käsittely on saadun selvityksen mukaan edennyt Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden kannalta myönteisesti. Komission lähtökohtana on edelleen, että täysin päällekkäisiä jäsenvaltioiden kansallisia järjestelmiä ei sallita. Lähtökohtana on, että direktiivin mukainen sininen kortti myönnetään jatkossa kaikille niille erityisasiantuntijoille, jotka sen ehdot täyttävät. Kansalliset lupajärjestelmät täydentävät direktiivin mukaista menettelyä. Valiokunta tähdentää, että mahdollisuus täydentävän kansallisen lupajärjestelmän säilyttämiseen on Suomen kannalta keskeinen.

Valiokunnan lausunto HaVL 16/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 31.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo