

Bryssel 27.4.2022
SWD(2022) 655 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

Ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu)

{COM(2022) 655 final} - {SEC(2022) 201 final} - {SWD(2022) 656 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Lainsäädäntöaloite yhdistelmäluopadirektiivin tarkistamisesta (komission vuoden 2021 työohjelman kohta)

A. Toimenpiteen tarve

Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?

Yhdistelmäluopadirektiivin päätavoitteena on luoda yhdistettyä työ- ja oleskelulupaa koskeva yhden hakemuksen menettely ja taata kelpoisuusehdot täyttävälle kolmansien maiden kansalaisille yhtäläiset oikeudet, jotka perustuvat yhdenvertaiseen kohteluun yhdistelmäluvan myöntävän jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Kuten jo [laillista muuttoliikettä koskevassa vuoden 2019 toimivuustarkastuksessa](#) ja [täytäntöönpanokertomuksessa](#) korostettiin, jotkin avoinna olevat kysymykset heikentävät edelleen näiden tavoitteiden täysimääräistä saavuttamista. Keskeiset havaitut ongelmat voidaan ryhmitellä kolmeen osa-alueeseen:

- 1) **monimutkainen ja tehoton hakumenettely ja epäselvät oikeudet**, jotka joissakin tapauksissa pidentävät menettelyjä ja vähentävät EU:n houkuttelevuutta kolmansien maiden kansalaisten kannalta;
- 2) **tietyt maahanmuuttajaryhmät eivät kuulu** direktiivin tai muiden EU:n säädösten **soveltamisalaan**; matalan ja keskitason osaamistason omaavien henkilöiden maahanpääsyn edellytyksiä koskevat säännöt poikkeavat toisistaan;
- 3) **työntekijöitä ei suojella riittävästi hyväksikäytöltä**.

Direktiivin puutteet vaikuttavat kielteisesti EU:n työnantajiin ja maahanmuuttajiin, mikä aiheuttaa hallinnollista rasitusta, pitkiä odotusajoja ja epävarmuutta sovellettavien sääntöjen suhteen.

Näiden ongelmien pääsiallisena syynä on puutteellinen sääntely eli EU:n nykyisen sääntelykehityksen heikkoudet. Monissa direktiivin säännöksissä jätetään jäsenvaltioille paljon harkintavaltaa ja sallitaan erilaiset säännöt, mikä puolestaan heikentää sääntöjen yhdenmukaistamista EU:n tasolla.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen yleisenä tavoitteena on

- (1) varmistaa muuttoliikkeen tehokas hallinta;
- (2) edistää EU:n kilpailukykyä ja kasvua;
- (3) varmistaa laillisesti EU:ssa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja suojeleminen.

Havaittuja ongelmia vastaavat toimintapoliittiset tavoitteet ovat seuraavat:

- 1) maahanpääsymenettelyjen yksinkertaistaminen;
- 2) hakumenettelyjen tehokkuuden parantaminen;
- 3) EU:n työvoimapulan helpottaminen;
- 4) kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun edistäminen;
- 5) kolmansien maiden kansalaisten suojeleminen työvoiman hyväksikäytöltä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Direktiivillä käyttöön otetun yhteisen menettelyn parantaminen edellyttää EU:n toimia. Edellä mainitut ongelmat eivät todennäköisesti poistu lähitulevaisuudessa, koska ne liittyvät suoraan nykyisiin säännöksiin, jotka ovat monimutkaisia, joskus epäselviä tai epätäydellisiä. Säännöksissä annetaan jäsenvaltioille paljon harkintavaltaa niiden täytäntöönpanossa, mikä mahdollistaa toisistaan poikkeavat säännöt.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa arvioidaan **kolmea toimenpidevaihtoehtoa**, joissa EU:n toimien taso vaihtelee:

- **Vaihtoehto 1** edellyttää, että jäsenvaltiot tehostavat direktiivin täytäntöönpanoa vaihtamalla parhaita käytäntöjä, laatimalla yhdistelmäluopakäsikirjan tai -suosituksia jne.
- **Vaihtoehdossa 2** esitetään lainsäädäntötoimia, joilla pyritään yksinkertaistamaan hakumenettelyä ja parantamaan yhdenvertaista kohtelua koskevia oikeuksia suosituksin.
- **Vaihtoehdossa 3** esitetään vaihtoehdossa 2 kuvattuja lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla parannetaan yhdenvertaista kohtelua koskevia oikeuksia ja selkeytetään direktiivin henkilöllistä soveltamisalaa sekä parannetaan työntekijöiden suojelua hyväksikäytöltä.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on **vaihtoehto 3**, koska sillä puututaan direktiivin nykyisiin puutteisiin, virtaviivaistetaan edelleen menettelyjä, vahvistetaan yhdenvertaista kohtelua koskevia oikeuksia, selkeytetään soveltamisalaa ja parannetaan suojelua hyväksikäytöltä.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Euroopan parlamentti kannattaa kaikkia vaihtoehtojen 2 ja 3 osatekijöitä, mutta odottaa kunnianhimoisempia EU:n sääntöjä matalan ja keskitason osaamistason työntekijöille. Valtaosa kuulluista **sidosryhmistä** (kansalaisyhteiskunta, talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet, laillisen muuttoliikkeen asiantuntijat) kannattaa vaihtoehtoihin 2 ja 3 sisältyviä toimenpiteitä. **Jäsenvaltiot** suosivat yleisesti vaihtoehtoa 1, koska monet niistä ovat ilmaisseet haluttomuutensa tarkistaa direktiiviä tai säätää laillista muuttoliikettä koskevaa uutta lainsäädäntöä. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tarjoaa mahdollisuuden päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen, koska siinä esitetään kohdennettua tarkistusta direktiivin yleisen tehokkuuden ja kolmansien maiden kansalaisten suojelun parantamiseksi.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurimmat edut?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on erittäin tehokas tavoitteiden saavuttamisessa, ja se on hyvin toteutettavissa poliittisesti. Sillä myös selkeytetään ja laajennetaan hieman nykyisen yhdistelmäluvan soveltamisalaa (kansallisen lainsäädännön nojalla suojelua saaviin henkilöihin) sekä vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia. Lisäksi kansallista suojelua saavien henkilöiden sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan parantaisi oikeusvarmuutta ja lisäisi niiden henkilöiden oikeuksia, joihin ei tällä hetkellä sovelleta yhdenvertaista kohtelua, tai joihin sitä sovelletaan vain jossain määrin. Yhteiset säännökset, jotka koskevat tarkastuksia, seuraamuksia ja työnantajien valvontaa, edistäisivät myös kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden suojelua työvoiman hyväksikäytöltä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurimmat kustannukset?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon arvioidut kustannukset ovat seuraavat:

- kertaluonteiset kustannukset jäsenvaltioille 2,0–7,0 miljoonaa euroa vuonna 1,
- juoksevat kustannukset 100 000–12 000 000 euroa vuodessa.

Vaihtoehtoon sisältyy myös kustannussäästöjä:

- 200 000–4 000 000 euroa vuodessa jäsenvaltioille,
- 89,0–546,0 miljoonaa euroa vuodessa kolmansien maiden kansalaisille,
- 22,0–101,0 miljoonaa euroa vuodessa työnantajille.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Yritysten/työnantajien odotetaan hyötyvän kolmansien maiden työvoimaresurssien nopeammasta ja mahdollisesti laajemmasta saatavuudesta. Menettelyn virtaviivaistaminen voisi myös kannustaa useampia työnantajia palkkaamaan kolmansista maista tulevia työntekijöitä, jos avoimia työpaikkoja ei voida täyttää paikallisesti.

Samaan aikaan yritykset ja työnantajat saattavat joutua noudattamaan uusia sääntöjä, jotka koskevat työvoiman hyväksikäytön ehkäisemistä, sitä koskevia tarkastuksia ja siitä aiheutuvia seuraamuksia.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisten viranomaisten odotetaan tehostavan hakumenettelyjään virtaviivaistamalla niitä edelleen. Niille voi kuitenkin aiheutua joitakin alkukustannuksia uusien säännösten käyttöön oton yhteydessä. Tehokkaammat menettelyt, yhdenvertaisen kohtelun parantaminen ja hyväksikäytön ehkäiseminen voivat hyödyttää jäsenvaltioita osaamisen ja työpaikkojen kohtaamisen osalta ja mahdollisesti työvoimapulan ratkaisemisessa muuttoliikkeen avulla.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Kolmansien maiden kansalaisten odotetaan hyötyvän menettelyn virtaviivaistamisesta, mikä mahdollisesti vähentää heidän kustannuksiaan. Lisäksi parhaaksi arvioitun vaihtoehdon odotetaan vähentävän työnantajien hyväksikäytön riskiä, koska siinä selkeytetään yhdenvertaista kohtelua koskevia säännöksiä, poistetaan luvan kytkeminen vain yhteen työnantajaan ja parannetaan työtekijöiden suojelua hyväksikäytöltä.

Vaihtoehdon odotetaan vahvistavan **perusoikeuksia**, joita ovat muun muassa orjuuden ja pakkotyön kieltö, omistusoikeus, syrjimättömyys, oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot, perhe- ja työelämä sekä sosiaaliturva ja sosiaalihuolto.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Yhdistelmäluopadirektiivin 15 artiklassa säädetään jo, että komissio antaa määräajoin kertomuksen direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan muutoksia. Tätä periaatetta sovelletaan myös direktiivin tarkistamisesta johtuviin muutoksiin.