

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi)

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä lokakuuta 2010 sekä 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmät ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäviksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asioista lausuntonsa suuralle valiokunnalle.

liokunnan on annettava asioista lausuntonsa suuralle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

Viitetiedot

Valiokunta on saanut asiasta (U 33/2010 vp) lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 24/2010 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta (TyVL 19/2010 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (StVL 14/2010 vp). Valiokunta on saanut myös asiasta (U 36/2010 vp) lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 26/2010 vp), työ-elämä- ja tasa-arvovaliokunnalta (TyVL 18/2010 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (StVL 15/2010 vp). Lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Kausityöntekijädirektiiviehdotuksen päätavoitteena on luoda joustavat maahanpääsymenettelyt EU:n jäsenmaihin kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa ja oleskelun edellytykset. Yritysten sisällä siirtyviä koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on puolestaan säädellä yrityksen sisäisen siirron saaneiden kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä ja maahantuloa.

Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Kausityöntekijädirektiivin tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla, koska kausityöntekijöitä tarvitaan useammassa jäsenvaltiossa ja sisärajan Schengen-alue edellyttää yhteisiä vähimmäissääntöjä. Yritysten sisäistä siirtoa koskevan direktiivin osalta komissio katsoo, että sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden EU:n tasolla saama kohtelu yhdessä tällaisiin siirtoihin sovellettavien edellytysten ja menettelyjen kanssa vaikuttavat siihen, kuinka paljon monikansalli-

set yritykset päättävät harjoittaa liiketoimintaa tai investoida EU:n alueella. Joustamattomuus ulkomaisten sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden siirtämisessä yhdestä eurooppalaisesta pääkonttorista toiseen on erittäin tärkeä seikka monikansallisille yrityksille. Tämä joustamattomuus on mahdollista poistaa ainoastaan EU-tason toimenpiteillä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotusten tavoitteisiin, mutta toteaa samalla, että Suomen näkökulmasta ehdotukset eivät tuo kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta lisäarvoa kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden. Kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotusten tavoitteita joustavasta maahantulosta. Valtioneuvosto painottaa, että direktiiveillä ei tule monimutkaistaa kansallisia järjestelmiä. Ehdotuksista aiheutuu Suomelle erityisesti työoikeuteen, työvoimapaalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan viitaten perustelujen osalta hallintovaliokunnan, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausuntoihin. Valtioneuvoston tavoin myös erikoisvaliokunnat kiinnittävät huomiota siihen, että ehdotuksista aiheutuu kansallisesti työoikeuteen, työvoimapaalveluihin ja asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään liittyviä ongelmia.

Hallintovaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitävät erityisen ongelmallisena ehdotuksien suh-

detta Suomen asumisperusteisen ja verorahoitettujen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa. Mikäli ehdotukset hyväksytään esitetyssä muodossaan, kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä on muutettava siten, että ehdotusten piirissä oleville työntekijöille on myönnettävä julkiset terveyspalvelut ja asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetuudet, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle eivät Suomessa täytyisi. Erikoisvaliokunnat katsovat ensisijaisesti, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jättää mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä maassa vakinaisesti asuville. Samalla on kuitenkin selvítettävä, voidaanko ehdotuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä ja heidän työnantajiaan edellyttää ottamaan kattavan sairastakuutuksen. Kustannusvastuun osalta puolestaan on ar-

vioitava, tulisiko ehdotusten piiriin kuuluville työntekijöille järjestettävien peruspalvelujen kustannukset siirtää valtion vastattavaksi, koska nämä henkilöt eivät maksa kunnallisveroa ja tuloista mahdollisesti perittävä lähdevero tilitetään valtiolle.

Suuri valiokunta yhtyy näihin arvioihin ja keskittyy lausunnossaan esittämään arvioita toissijaisuusperiaatteen merkityksestä EU-lainsäädännön kansallisessa valmistelussa ottamatta kantaa nyt esillä olevien direktiiviehdotusten yksityiskohtiin.

Toissijaisuusperiaate

Unionin perussopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen valvonnasta säädetään Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa EU-lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta virallisilla kielillä antaa perustellun lausunnon toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta (jäljempänä toissijaisuusmuistutus), mikäli se katsoo, että ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa EU-tasoa paremmin kansallisen tason, aluetason tai paikallisen tason päätöksellä. Jos kolmasosa kansallisista parlamenteista on samaa mieltä, komission on tarkastettava ehdotustaan uudestaan (keltaisen kortin menettely). Mikäli yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta, asian arvioiminen siirtyy neuvostolle ja Euroopan parlamentille (oranssin kortin menettely) tilanteessa, jossa komissio päätyy toissijaisuusmoitteista huolimatta pitää ehdotuksensa voimassa sitä muuttamatta.

Eduskunnassa toissijaisuusasia tulee vireille suuressa valiokunnassa suuren valiokunnan jäsenen tai erikoisvaliokunnan aloitteesta tai Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, maakuntapäivien aloitteesta. Suuren valiokunnan työjärjestyksen mukaan esitys suuralle valiokunnalle on tehtävä kuuden viikon kuluessa siitä kun ehdotus saapui eduskuntaan.

Suuri valiokunta toteaa, ettei sille tehty esitystä toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä

kummankaan direktiiviehdotuksen osalta. Määräaika eduskunnan mahdolliselle toissijaisuusmuistutukselle alkoi juosta 20. heinäkuuta 2010 ja se päättyi 15. päivänä lokakuuta 2010 (kahdeksan viikon määräaikaan ei poikkeuksellisesti laskettu elokuuta). Direktiiviehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ei myöskään nimellisesti kyseenalaistettu erikoisvaliokuntien lausunnoissa. Erikoisvaliokunnat ovat kuitenkin valtioneuvoston tavoin kiinnittäneet huomiota siihen, etteivät komission direktiiviehdotukset vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan merkittävää lisäarvoa kansalliseen maahanmuuttojärjestelmään, jossa jo nykyisellään toteutuu direktiiviehdotusten tavoite joustavasta maahanmuutosta. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien esittämään arvioon direktiiviehdotusten tarpeettomuudesta sekä kansallisen lainsäädännön näkökulmasta että EU:n laajuisesti ja katsoo, että ehdotusten jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon erikoisvaliokuntien esittämien näkökohtien lisäksi myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan useat kansalliset parlamentit ovat riitauttaneet direktiiviehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden edellä mainitun puuttuvan lisäarvon näkökulmasta. Pohdintaan tarkoituksenmukaisesta päätöksentekotasosta on sisällytetty arvio siitä, onko säädösehdotus yleisesti tai sen yksityiskohtien osalta - mahdollisesti kannatettavasta tavoitteesta huolimatta - tarpeellinen, koska ehdotuksien tavoitteet katetaan jo olemassa olevan kansallisen lainsäädännön kautta. Vastava toissijaisuusperiaatteen laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojautuva tulkinta on ilmeinen esimerkiksi talletussojadirektiiviehdotusta [KOM (201) 368] koskevista jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, kuten Ruotsin riksdagen ja Tanskan folketinget, esittämässä toissijaisuusarvioinneissa.

Suuri valiokunta on eri yhteyksissä arvioinut, ettei toissijaisuusperiaatteen valvonta saa keskeistä merkitystä eduskunnan toiminnassa, ja että sen ensisijaisena vaikuttamiskanavana säilyvät perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset osallis-

tumista ja tietojensaantia koskevat oikeudet (SuVL 2/2008 vp, SuVM 1/2009 vp). Valiokunta pidättäytyy edelleen tässä arvioissaan. Edellä esitetyn perusteella valiokunta toteaa kuitenkin, että muiden kansallisten parlamenttien viime aikainen aktiivisuus voi antaa toissijaisuusvalvonnalle arvioitua merkityksellisemmän roolin EU-toimien valmistelussa. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on oltava valmius reagoida tällaiseen kehitykseen. On selvää, ettei eduskunnan tekemää toissijaisuusmuistutusta voida enää jatkossa pitää puhtaasti teoreettisena mahdollisuutena.

Suuri valiokunta toteaa, että Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistele kaikki mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti valtioneuvoston on kiirehdyttävä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä. Vain näin voidaan välttyä päällekkäisiltä käsittelyiltä eduskunnassa ja asian valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös valtioneuvoston perustuslain 96 §:n mukaiseen velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä ja toteaa, että tämä vaatimus edellyttää selvästi nopeampaa toimintaa kuin kyseessä olevien direktiiviehdotusten osalta on toteutunut. Ehdotukset annettiin 13. päivänä heinäkuuta 2010 ja ne toimitettiin eduskuntaan vasta 7. päivänä (kausityöntekijädirektiivi) ja 14. päivänä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) lokakuuta 2010.

Suuri valiokunta painottaa, että ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kir-

jelmissä. Valiokunta edellyttää, että tämän arvioiden on perustuttava aidosti kansalliseen näkökulmaan. Pelkkä komission, usein melko suppean, ehdotuksissaan esittämän arvioinnin toistaminen ei ole riittävää kansallisen käsittelyn kannalta. Toissijaisuusarviointi on aina tehtävä aidosti kansallisista lähtökohdista nähdessä.

Lopuksi suuri valiokunta muistuttaa, ettei toissijaisuusperiaatteen soveltaminen edellytä, että direktiiviehdotus kokonaisuudessaan olisi riitautettava. Koska direktiivin tavoitteiden haastaminen ei kuulu toissijaisuusvalvonnan piiriin, toissijaisuusmoite voi, ja usein tosiasiallisesti kohdistuukin, ehdotuksen yksittäisiin artikloihin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kansalliset parlamentit ja hallitukset ovat enenevässä määrin käyneet dialogia keskenään ja pyrkineet koordinoimaan kantojaan siten, että kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskevia arviointeja voidaan käyttää neuvostovalmistelussa yhtenä argumenttina muiden joukossa neuvoteltaessa muutoksista direktiiviehdotusten kansallisesti ongelmalliseksi arvioituihin kohtiin. Tämän kansallisen parlamentin ja hallituksen välisen dialogin käyminen ei luonnollisestikaan ole sidottu toissijaisuusmuistutukselle asetettuun kahdeksan viikon määräaikaan.

Suuri valiokunta toimittaa tämän lausunnon ja sen liitteiksi otetut erikoisvaliokuntien lausunnot liitteineen Euroopan komissiolle.

Lausunto

Lausuntonaan valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen toissijaisuusperiaatteen merkitystä asian jatkovalmistelussa.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Erkki Tuomioja /sd

vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok

SuVL 12/2010 vp — U 33/2010 vp, U 36/2010 vp

vpj. Antti Kaikkonen /kesk
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Timo Juurikkala /vihr
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps
Kyösti Karjula /kesk
Ulla Karvo /kok
Matti Kauppila /vas
Esko Kiviranta /kesk
Markku Laukkanen /kesk
Håkan Nordman /r

Sari Palm /kd
Tuomo Puumala /kesk
Kari Rajamäki /sd
Jouko Skinnari /sd
Esko-Juhani Tennilä /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Leena Harkimo /kok
Krista Kiuru /sd
Mauri Salo /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kausityöntekijädirektiiviluonnoksesta

Kausityöntekijät tarvitsevat kiistatta suojelua, mutta säädösten tulisi olla sisällöltään sellaisia, että ne vaikuttavat todellisiin ongelmiin. Nyt ei ole mitään varmuutta, johtaako sääntely suojan parantumiseen. Siksi voidaankin perustellusti kysyä, onko syytä luoda erillinen kausityöntekijöiden kategoria.

Valtioneuvoston kantana kausityödirektiiviluonnoksesta todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei vaikuta Suomen näkökulmasta täyttävän lisäarvo vaatimusta. Sitä, miten kausityöläisdirektiivi edistäisi tosiasiallisten työehtojen asianmukaista toteutumista, ei kirjoiteta auki missään.

Lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Muun muassa maahanpääsyn edellytyksiä ja lupamenettelyä koskevat säännökset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveystalvelujen kannalta.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Ehdotuksen vaarana on, että eri ryhmiin kuuluville työntekijöille muodostuu erilaisia oikeuksia ja direktiivin tavoite työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteudu.

Direktiiviluonnokseen ei sisälly säännöksiä, jotka turvaisivat riittävästi samapalkkaisuusperiaatteen. Direktiivi ei turvaa, että jäsenvaltiossa alan kansallista työehtosopimusta tai rinnasteisiin tehtäviin sovellettavaa työehtosopimusta noudatettaisiin myös kolmansista maista tuleviin kausityöntekijöihin. Luonnos ei sisällä

säännöstä, jossa todettaisiin, että riippumatta siitä, mitä lakia työsuhteissa sovelletaan, kausityöntekijöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa työsuhteen keskeisistä ehdoista.

Luonnos yritysten sisällä siirtyviä koskevaksi direktiiviksi

Tässäkään direktiivissä ei syntyne todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin. Valtioneuvoston mielestä monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

Direktiiviluonnoksessa yritysten sisällä siirtyvillä tarkoitetaan johtajaa, asiantuntijaa tai korkea-asteen tutkinnon suorittanutta harjoittelijaa; työsuhteen saman yritysryhmän palveluksessa on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta, ja jäsenvaltion vaatimuksesta on esitettävä kommenttikirje, jossa ilmoitetaan hänen palkkansa.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Järjestöt näkevät ongelmallisenä sen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia. Järjestöjen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Järjestöt arvioivat, että käsillä oleva direktiiviehdotus ei selvennä niitä epäselvyyksiä, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden työehtoja, vaan saattavat jopa lisätä niitä. Professori Niklas Bruun toteaaakin omassa lau-

sunnossaan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle, että "ehdotettu sääntely luo enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia".

Järjestöjen mukaan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että yritysten sisällä siirtyviä koskevalla direktiivillä ei vaikuteta jäsenvaltioiden työoikeuteen vaan varmistetaan, että työntekomaan oikeudet koskevat myös yritysten sisäisinä siirtoina tulevia työntekijöitä. Direktiivin jatkovalmistelussa on taattava, että "työehtoshoppailua" halvimmilla palkoilla, työehdoilla ja sosiaaliturvalla ei tapahdu jäsenmaiden välillä. Myös yritysten sisäisen siirron kautta tulleiden on voitava nauttia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus sekä kaikkia muitakin työntekomaan työsuhteen keskeisiä ehtoja.

Suomessa, jossa ei ole yleistä minimipalkkialakia, palkan tulee määräytyä työehtosopimus-

ten tai työsopimuslain säännösten perusteella ja tätä on sovellettava myös toisen jäsenmaan kautta tuleviin henkilöihin.

Lisäksi järjestöt pitävät direktiiviluonnoksen määritelmää ammatillisesta pätevyydestä ja kokemuksesta tulkinnanvaraisena. Määritelmää asiantuntijasta samoin kuin johtajasta on täsmennettävä direktiivin jatkovalmistelussa. Myös ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa tulee kaikinensa tehostaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme suuren valiokunnan kannaksi,

että ehdotuksia Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksiksi ei puolleta.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2010

Esko-Juhani Tennilä /vas
Matti Kauppila /vas

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Setälä, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- AKAVA ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Puu- ja erityisalojen liitto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen päätavoitteena on yhteiseen määritelmään ja yhteisiin kriteereihin perustuvan nopeatuon maahanpääsymenettelyn luominen kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille sekä kausityöntekijöiden maassa oleskelun edellytysten ja heidän oikeuksiensa määrittäminen.

Kausityöntekijän maahanpääsy edellyttäisi voimassaolevaa työsopimusta tai sitovaa työtartousta, voimassaolevaa matkustusasiakirjaa sekä todistetta sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalle kolmannen maan kansalaisella tulisi olla riittävät varat toimeentulonsa turvatakseen eikä

hakija saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Ehdotuksessa määritellään myös perusteet hakemuksen hylkäämiselle sekä myönnetyn luvan peruuttamiselle tai uusimatta jättämiselle.

Kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työehdot, mukaan lukien palkkausta, irtisanomista, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat ehdot, viittamalla yleisesti jäsenvaltiossa sovellettaviin normeihin, kuten lainsäädäntöön tai yleissitoviin työehtosopimuksiin.

Jäsenvaltioiden edellytetään kohtelevan kausityöntekijöitä yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa niillä sosiaaliturvan osaluilla, jotka on määritelty sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee myös yhdistymisvapautta, oikeutta liittyä ammattijärjestöön, kertyneen eläkkeen maksamista kolmanteen maahan sekä yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asuamista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.

Direktiivi ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa tai päättää siitä, kuinka paljon kausityöntekijöitä päästettäisiin jäsenvaltion alueelle.

Asiassa sovelletaan toissijaisuusperiaatetta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti direktiivin tavoitteeseen luoda yhtenäiset eurooppalaiset säännöt kolmansista maista tulevien kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi ja hyväksikäytön estämiseksi sekä jäsenvaltioissa vallitsevan rakenteellisen kausityövoiman tarpeeseen vastaamiseksi. Direktiivin tulisi kuitenkin tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta täysin täyttävän lisäarvo vaatimusta.

Työn luonteesta ja ammattialasta riippuen maahantulo ja työskentely on mahdollista työntekijän oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta joustavasta maahantulojärjestelmästä. Direktiivin seurauksena ei tulisi olla kansallisen järjestelmän monimutkaistuminen.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Erittäin ongelmallisena pidetään kuitenkin ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville.

Valtioneuvoston lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksen päätavoitteena on nopeutetun maahanpääsymenettelyn luominen kol-

mansista maista tuleville kausityöntekijöille sekä kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaaminen. Komission näkemyksen mukaan direktiivi on tarpeen useissa jäsenvaltioissa ilmenneen rakenteellisen kausityövoiman tarpeen

vuoksi ja koska kausityöntekijöiden on havaittu joutuneen hyväksikäytön kohteeksi.

Direktiiviä sovellettaisiin jäsenvaltioiden ulkopuolella asuviin kolmansien maiden kansalaisiin ja kausiluonteisella toimialalla työsuhteessa tehtävään ansiotyöhön. Kausiluonteista toimintaa on tyypillisesti esimerkiksi maataloudessa istutus- ja sadonkorjuu-aikaan tai matkailussa lomakaudella.

Direktiivissä säädettäisiin muun muassa maahanpääsyn edellytyksistä, lupamenettelystä, kausityöntekoa varten myönnettävästä luvasta, sen epäämisestä ja peruuttamisesta sekä kausityöntekijän oikeuksista.

Direktiiviehdotuksen mukaan kausityöntekijän maahanpääsy edellyttäisi voimassaolevaa työsopimusta tai sitovaa työtarjousta, voimassaolevaa matkustusasiakirjaa sekä todistetta sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalle kolmannen maan kansalaisella tulisi olla muun muassa riittävät varat toimeentulonsa turvaamiseen.

Hallintovaliokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossaan tulisi aiheuttamaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) oleskeluluvan myöntämistä ja hakemusmenettelyä koskeviin säännöksiin. Myös sosiaaliturvalainsäädäntöä ja työvoimapalveluja koskevaa lainsäädäntöä pitäisi muuttaa.

Kausityöntekijöiden oikeudellinen asema

Direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työehdot, mukaan lukien palkkausta, irtisanomista, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat ehdot, viittaamalla yleisesti jäsenvaltioissa sovellettaviin normeihin, kuten lainsäädäntöön tai yleissitoviin työehtosopimuksiin.

Hallintovaliokunta kannattaa lähtökohtaisesti direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. On tärkeätä varmistua siitä, että myös kausityöntekijä nauttii lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja palkkaan, työaikaan, vuosilomaan ja yleensä

työnantajan ja työntekijän välisiin sopimusperusteisiin velvoitteisiin liittyen.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee valio-kunnan mielestä arvioida yksityiskohtaisemmin työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäissääntelyä.

Kausityöntekijöiden sosiaaliturva

Direktiiviehdotuksen mukaan yhdenvertaista kohtelua tulee sosiaaliturvan alalla soveltaa myös henkilöihin, jotka tulevat jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta. Yhdenvertainen kohtelu näyttäisi edellyttävän, että direktiivin tarkoittamille henkilöille tulee antaa samat sosiaaliturvaa koskevat oikeudet kuin oman maan kansalaisille. Yhdenvertainen kohtelu kieltäisi myös epäsuoran syrjinnän, mikä merkitsisi työskentelyyn perustuvien etuuksien lisäksi asumisperusteisten oikeuksien avautumista direktiivin tarkoittamille henkilöille, vaikka heitä ei pidettäisi Suomessa asuvina. Tällöin muun muassa oikeus lapsilisään, äitisavustukseen ja kansaneläkkeeseen olisi myönnettävä ilman, että henkilöllä on vähintään kahden vuoden työsopimus osoituksena vakinaisesta asumisesta Suomessa.

Hallintovaliokunta pitää ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla erittäin ongelmallisena. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulee jättää mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville. Samalla on kuitenkin selvitettävä, voitaisiinko kausityöntekijöiltä vaatia kattavaa sairausvakuutusta.

Valiokunta kiinnittää kuntien kustannusvastuun osalta huomiota vielä siihen, että kausityöntekijät saavat työssäolon perusteella oikeuden hakeutua terveyden- ja sairaanhoidon palveluiden piiriin samoin perustein kuin kunnassa kotipaikan omaava henkilö. Tämän vuoksi olisi selvitettävä, tulisiko vastuu kausityöntekijöille järjestettävistä peruspalveluista aiheutuvista kustannuksista näissä tapauksissa siirtää täysimääräisesti valtion vastattavaksi. Näin muun muassa siksi, että kausityöntekijät eivät maksa

kunnallisveroa eikä valtionosuus heidän osaltaan kohdennu kuntaan, joka palvelut on velvolinen järjestämään.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelu

Hallintovaliokunta yhtyy valtioneuvoston näemykseen siitä, että komission ehdotus ei kannattavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan merkittävää lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Mikäli direktiivi ei jatkovalmistelussa kehity Suomen tavoitteiden kannalta suotuisampaan suuntaan, ei direktiiviä ole syytä panna täytäntöön Suomessa. Poikkeuksena olisivat kuitenkin luonnonmarjanpoimijat, jotka olisi saatava direktiivin soveltamisalan piiriin. Erityisesti on syytä kantaa huol-

ta siitä, ettei menettelytapojen monimutkaistuminen johda kausityöntekijöiden saannin vaikeutumiseen. Lopullinen kanta komission ehdotukseen on mahdollista muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Valiokunta varaa itselleen mahdollisuuden ottaa direktiiviehdotukseen kantaa sen jatkokäsittelyn kuussa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä olevin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Marko Asell /sd (osittain)
Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr

Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk
Petri Pihlajaniemi /kok (osittain)
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Sisäasiainministeriön muistiossa valtioneuvoston kantana kausityödirektiiviluonnoksesta todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta täysin täyttävän lisäarvovaatimusta. Valtioneuvoston lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Muun muassa maahanpääsyn edellytyksiä ja lupamenettelyä koskevat säännökset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveystalvelujen kannalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Ehdotuksen vaarana on, että eri ryhmiin kuuluville työntekijöille muodostuu erilaisia oikeuksia ja direktiivin tavoite työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteudu.

Direktiiviluonnokseen ei sisälly säännöksiä, jotka turvaisivat riittävästi samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista. Direktiivi ei turvaa, että jäsenvaltiossa alan kansallista työehtosopimusta noudatettaisiin tai, jos tällaista sopimusta ei ole, vähintään asianomaisella alalla samoihin tai lähinnä kausityöntekijän tehtäviin rinnastettaviin tehtäviin sovellettavaa työehtosopimusta noudatettaisiin myös kolmansista maista tuleviin kausityöntekijöihin (artikla 5.1). Direktiiviluonnos ei sisällä säännöstä, jossa todettaisiin, että riippumatta siitä, mitä lakia työsuhteissa sovelletaan, kausityöntekijöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa erikseen täsmennettävistä työsuhteen keskeisistä ehdoista (artikla 16).

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotukseksi ei puolleta.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2010

Unto Valpas /vas
Veijo Puhjo /vas

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavana

- ylitarkastaja Mirikka Mykkänen, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Suvi Rasimus, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, edustaen myös Akava ry:tä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä.

Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen päätavoitteena on yhteiseen määritelmään ja yhteisiin kriteereihin perustuvan nopeutetun maahanpääsymenettelyn luominen kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille sekä kausityöntekijöiden maassa oleskelun edellytysten ja heidän oikeuksiensa määrittäminen.

Kausityöntekijän maahanpääsy edellyttäisi voimassaolevaa työsopimusta tai sitovaa työtarjousta, voimassaolevaa matkustusasiakirjaa sekä

todistetta sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalle kolmannen maan kansalaisella tulisi olla riittävät varat toimeentulonsa turvatakseen eikä hakija saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Ehdotuksessa määritellään myös perusteet hakemuksen hylkäämiselle sekä myönnetyn luvan peruuttamiselle tai uusimatta jättämiselle.

Kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työehdot, mukaan lukien palkkausta, irtisanomista, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat ehdot, viittaamalla yleisesti jäsenvaltiossa sovellettaviin normeihin, kuten lainsäädäntöön tai yleissitoviin työehtosopimuksiin.

Jäsenvaltioiden edellytetään kohtelevan kausityöntekijöitä yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa niillä sosiaaliturvan osaluilla, jotka on määriteltä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee myös yhdistymisvapautta, oikeutta liittyä ammattijärjestöön, kertyneen eläkkeen maksamista kolmanteen maahan sekä yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asumista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.

Direktiivi ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa tai päättää siitä, kuinka paljon kausityöntekijöitä päästettäisiin jäsenvaltion alueelle.

Asiassa sovelletaan toissijaisuusperiaatetta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti direktiivin tavoitteeseen luoda yhtenäiset eurooppalaiset säännöt kolmansista maista

tulevien kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi ja hyväksikäytön estämiseksi sekä jäsenvaltioissa vallitsevan rakenteellisen kausityövoiman tarpeeseen vastaamiseksi. Direktiivin tulisi kuitenkin tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta täysin täyttävän lisäarvovaatimusta.

Työn luonteesta ja ammattialasta riippuen maahantulo ja työskentely on mahdollista työntekijän oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta joustavasta maahantulojärjestelmästä. Direktiivin seurauksena ei tulisi olla kansallisen järjestelmän monimutkaistuminen.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Erittäin ongelmallisena pidetään kuitenkin ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville.

Valtioneuvoston lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotus on osa laajempaa työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta rajaa lausuntonsa koskemaan direktiiviä siltä osin kuin siinä on kyse sosiaaliturvasta sekä sosiaali- ja terveystalvasta. Direktiivissä näitä koskevat artiklat 5 ja 16.

Yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan

Direktiiviehdotuksen 16 artiklan perusteella yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla tulee soveltaa kausityöntekijöihin, jotka tulevat jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta. Suomessa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuisi sosiaalivakuutukseen, perhe-etuuksiin ja julkisiin terveystalvuihin — aloihin, joita koskee unionin sosiaaliturvalainsäädäntö asetuksen

N:o 883/2004 perusteella. Sen sijaan vaatimus ei kohdistu sosiaalipalveluihin, kuten päivähöytöön, eikä toimeentulotukeen tai asumistukeen.

Muiden asumisperusteisten etuuksien osalta Suomi on katsonut, että myös perhe-etuudet tulisi jättää yhdenvertaisen kohtelun ulkopuolelle. Työskentelyyn perustuvan sosiaaliturvan osalta Suomi pitää selvänä, että se kuuluu kausityöntekijöille vastaavin perustein kuin muillekin työsäkävyyille. Esimerkiksi Suomen työeläke- ja tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaan eläke jo nykyisinkin maksetaan rajoituksetta kaikkiin maihin ja riippumatta eläkkeensaajan kansallisuudesta.

Unionin oikeudessa yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa ja myös epäsuoran syrjinnän kieltoa eli kiellettyjä ovat sellaiset ehdot, jotka toisen jäsenen kansalaisen on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää kuin oman maan kansalaisen. Oikeuskäytännössä, joka on toistaiseksi koskenut yhdenvertaista kohtelua EU-kansalaisten kesken, on asumista koskeva vaatimus katsottu epäsuoraksi syrjinnäksi. Tapauksissa on ollut kyse sosiaaliturvaetuksista ja ns. sosiaalisista eduista.

Komission ehdotuksen mukainen yhdenvertaista kohtelua koskeva säännös tiukimmillaan merkitsisi, ettei vakinaisen asumisen ehtoa voitaisi asettaa myöskään kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille. Näin ollen Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat sosiaaliturvaetudet samoin kuin julkisen terveydenhuollon palvelut tulisi antaa kausityöntekijöille samoin ehdoin kuin Suomessa vakinaisesti asuville. Terveyspalvelujen osalta yhdenvertaisuus tarkoittaisi terveyspalvelujen järjestämistä samoin asiakasmaksuin ja muutoinkin samoin ehdoin ja samassa laajuudessa kuin kunnan vakinaisille asukkaille.

Sairausvakuutus maahantulon ehtona

Henkilöltä voitaisiin ehdotuksen 5 artiklan mukaan edellyttää sairausvakuutusta oleskeluluvan myöntämiseksi. Sairausvakuutuksen tulisi "katata kaikki riskit, jotka yleensä katetaan asianomaisen jäsenvaltion kansalaisten osalta, niille ajanjaksoille, jolloin tällaista vakuutusturvaa ja

vastaavaa oikeutta etuuksiin ei ole työsopimukseen liittyen tai sen seurauksena". Suomessa näitä riskejä varten on varauduttu sekä sairausvakuutuksen että julkisten terveystalvelujen avulla.

Jos jäsenmaa voisi vaatia 5 artiklan mukaista sairausvakuutusta, siitä voitaisiin kattaa kausityöntekijän sairaanhoidon kustannukset silloin, kun kansallisen lainsäädännön mukaan sairaus-etuudet eivät perustu työskentelyyn. Tämä tarkoittaisi, että kausityöntekijällä olisi Suomessa oikeus käyttää julkisia terveystalveluja, mutta hän vastaisi kustannuksista itse sairausvakuutuksensa kautta. Tältä osin kyse olisi vastaavanlaisesta tilanteesta kuin opiskelijadirektiivissä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komissio on kuitenkin katsonut, että 16 artiklan mukainen yhdenvertainen kohtelu on voimassa työskentelyn aloittamisesta lukien, ja 5 artiklan mukainen sairausvakuutus voitaisiin vaatia vain väliaikaiseksi takeeksi esimerkiksi maahantulon ja työskentelyn väliselle ajalle.

Direktiivin vaikutus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

Direktiivin vuoksi tulisi muuttaa kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä ja ottaa direktiivin tarkoittamat unionin ulkopuolelta tulevat kausityöntekijät soveltamisalalaisia tarkoitettun asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Samoin kunnan velvoitetta antaa terveystalveluja muille kuin kunnassa kotipaikan omaaville tulisi laajentaa oikeuttamalla direktiivissä tarkoitettut henkilöt kuntien järjestämiin terveystalveluihin. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällöin tulee tarkistaa myös valtion ja kuntien välistä kustannusvastuuta ulkomaalaisen työvoiman terveydenhuollon osalta niin, että valtio osallistuu nykyistä suuremmalla osuudella kustannuksiin. Kausityöntekijä ei maksa kunnallisveroa ja tulosta mahdollisesti perittävä lähdevero tilitetään valtiolle. Valiokunta huomauttaa, että direktiivin kustannusvaikutuksia on tässä vaiheessa mahdoton laskea, niistä voidaan esittää vain suuntaa-antavia arvioita.

Valiokunta on aiemmin ottanut nk. puitedirektiivin yhteydessä kantaa sosiaaliturvaetuuk-

sien ja terveyspalvelujen myöntämiseen kolmannen maan kansalaisille, jotka eivät asu vakituisesti Suomessa (StVL 7/2009 vp, StVL 4/2010 vp ja StVL 7/2010 vp). Valiokunta on katsonut, että asumisvaatimuksesta luopuminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmäämme. Valiokunta toteaa, että globalisaation myötä työvoiman liikkuvuus merkittävästi kasvaa, ja on tosiasiassa, että Suomessa tulee tulevaisuudessa työskentelemään yhä enemmän ulkomaista työvoimaa. Valiokunta korostaakin, että mitä enemmän unionilainsäädännön kautta tulee erilaisia henkilöryhmiä, joille asumisperusteiset etuudet tulee myöntää riippumatta siitä asuvatko he Suomessa vai ei, joudutaan meillä väistämättä vastoin kansallisia tavoitteita tarkastelemaan uudelleen asumisperusteista, verorahoitteista ja universaalia sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmäämme. Kansallinen liikkumavara sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyn osalta kapenee. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana meneillään olevaa kehitystä, jolla unionin toimivalta sosiaaliturvan alueella laajenee muiden politiikkalohkojen toimivaltasäännösten kautta. Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulee painokkaasti vaatia kansallisen toimivallan suojaamista sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien osalta.

Direktiivin soveltamisalasta

Direktiiviä sovellettaisiin jäsenvaltioiden ulkopuolella asuviin kolmansien maiden kansalaisiin ja kausiluonteisella toimialalla työsuhteessa tehtävään ansiotyöhön. Kausityöntekijä voisi oleskella jäsenvaltiossa enintään 6 kuukautta kalenterivuodessa. Kausiluonteista toimintaa on tyypillisesti esimerkiksi maataloudessa sadonkorjuuajaksi tai matkailussa lomakaudella.

Direktiivi ei koske esimerkiksi Suomeen vuositain tulevia luonnonmarjojen poimijoita, koska työtä ei pääsääntöisesti tehdä työsuhteessa. Heidän osaltaan valiokunta pitää välttämättömä-

nä, että poimijoiden värväämiseen sekä huonoihin asumisoloihin liittyviin epäkohtiin puututaan viranomaistoimin. Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että ulkoministeriö on parhaillaan tekemässä selvitystä kolmansista maista tulevien marjanpoimijoiden välitystoiminnasta samoin kuin jakamassa informaatiota työoloista ja ansaintamahdollisuuksista poimijoiden lähtömaissa.

Direktiivin tarpeellisuudesta

Valiokunta pitää sinänsä erittäin tärkeänä tavoitetta kausityöntekijöiden sosiaalisen suojelun parantamisesta. Valiokunta tukee pyrkimyksiä vähentää kausityöntekijöiden syrjintää ja kaltoin kohtelua työehtojen, asumisen tai sosiaaliturvan alalla. On tärkeätä varmistua siitä, että myös kausityöntekijä nauttii lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja palkkaan, työaikaan, vuosilomaan ja yleensä työnantajan ja työntekijän välisiin sopimusperusteisiin velvoitteisiin liittyen. Valiokunta korostaakin kausityöntekijöitä palkkaavan työnantajan velvollisuutta antaa työntekijälle oikeaa informaatiota ja vastuuta työntekijöiden oikeuksien toteutumisesta. Myös viranomaistiedottamista ulkomaalaisen työvoiman oikeuksista tulisi lisätä.

Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston näkemykseen, että direktiivin säätämisestä voitaisiin myös kokonaan luopua, koska direktiivi ei tuo lisäarvoa kausityöntekijöitä koskevaan sääntelyyn. Valiokunta katsoo, että sääntely monimutkaistuu, kun maahantulon edellytyksistä samoin kuin työntekijän oikeuksista säädetään usealla eri direktiivillä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Inkeri Kerola /kesk	Markku Pakkanen /kesk
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
19/2010 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Setälä, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta ja johtaja Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pekka Ristellä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- tutkija Anna Kontula.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Akava ry yhteisesti
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Niklas Bruun.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen päätavoitteena on luoda nopeat ja joustavat maahanpääsymenettelyt EU:n jäsenmaihin kolmannelta maasta tuleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa sekä maassa oleskelun edellytykset.

Maahanpääsyn edellytyksenä on voimassa oleva työsopimus tai sitova työtarjous, voimassa oleva matkustusasiakirja sekä todiste sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalla kolmannen maan kansalaisella tulee ehdotuksen mukaan olla riittävät varat toimeentulonsa turvaamiseen

eikä hakija saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle.

Kausityöntekijöiden maassa oleskelulle tulee säätää kuuden kuukauden enimmäiskesto kalenterivuotta kohti sekä nimenomainen velvollisuus palata kolmanteen maahan kyseisen ajan päätyttyä. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy artikla toistuvauskausityöluvan myöntämisestä tai vaihtoehtoisesti helpotetun menettelyn luomisesta, jotta kausityössä jäsenvaltiossa jo aiemmin ollut henkilö saisi kausityöluvan helpommin useampana peräkkäisenä vuotena.

Oikeudellisen aseman turvaamiseksi direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työehdot, mukaan lukien palkkausta, irtisanomista, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat ehdot, viittaamalla yleisesti jäsenvaltiossa sovellettaviin normeihin, kuten lainsäädäntöön tai yleissitoviin työehtosopimuksiin.

Jäsenvaltioiden edellytetään kohtelevan kausityöntekijöitä yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa niillä sosiaaliturvan osaluilla, jotka on määritelty sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee myös yhdistymisvapautta, oikeutta liittyä ammattijärjestöön, kertyneen eläkkeen maksamista kolmanteen maahan sekä yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asumista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiivin tavoitteeseen luoda yhtenäiset eurooppalaiset säännöt kolmansista maista tulevien kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi ja hyväksikäytön estämiseksi sekä jäsenvaltioissa vallitsevan rakenteellisen kausityövoiman tarpeeseen vastaamiseksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei

kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta tuo lisäarvoa Suomen kansalliseen järjestelmään. Suomen kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta joustavasta maahantulojärjestelmästä mahdollistamalla työn luonteesta ja ammattialasta riippuen maahantulon ja työskentelyn työntekijän oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Direktiivillä ei tule monimutkaistaa kansallista järjestelmää.

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Erittäin ongelmallisena pidetään kuitenkin ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä, ainakin joidenkin etuuksien osalta, maassa vakinaisesti asuville.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen arvioida yksityiskohtaisemmin. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäissääntelyä. Ehdotuksilla ei tule puuttua kansallisiin palkan määritelmiin eikä järjestelmiin, joiden perusteella palkat ja muut työsuhteen ehdot määräytyvät. Lisäksi yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuutta työvoimapalvelujen osalta on vielä tarkemmin selvitettävä.

Ehdotuksen suhde Euroopan unionin viisumipolitiikkaan on selvitettävä. On selvitettävä, voidaanko alle kolmen kuukauden oleskelu rajata direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Muun muassa maahanpääsyn edellytyksiä ja lupamennettelyä koskevat säännökset edellyttävät vielä tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveyspalvelujen kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin myönteisenä direktiiviehdotuksen tavoitetta luoda nopeat ja joustavat maahanpääsymenettelyt kolmannesta maasta lähtöisin oleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa sekä maassa oleskelun edellytykset. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen direktiiviehdotuksen merkityksestä Suomelle. Ehdotuksella ei ole todellista lisäarvoa Suomen kansalliseen järjestelmään, missä jo nykyisellään toteutuu direktiivin tavoite joustavasta maahantulosta.

Direktiiviehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla EU pyrkii kehittämään yhtenäistä maahanmuuttopolitiikkaa. Laillisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi komissio ehdottaa kaikkiaan viittä eri työperäistä maahanmuuttoa koskevaa säädöstä, joihin nyt käsiteltävänä oleva kausityödirektiivi myös kuuluu. Muita maahanmuuttoa koskevia direktiiviehdotuksia ovat mm. kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi, erittäin päteviä työntekijöitä koskeva direktiivi sekä yrityksen sisällä siirtyviä työntekijöitä koskeva direktiivi.

Valiokunta huomauttaa, että sektorikohtainen, useita eri direktiivejä sisältävä maahanmuuton sääntely saattaa vaarantaa EU:n pyrkimykset kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa. On mahdollista, että säätämällä maahanmuuton edellytyksistä useassa eri direktiivissä eri perusteella maahan muuttaneille työntekijöille syntyy erilaisia oikeuksia eikä EU:n tavoittelema työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu toteudu. Valiokunta pitää tärkeänä, että työntekijäryhmiä koskevien direktiiviehdotusten yhteismitallisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunta pitää usean eri direktiivin muodostamaa kokonaisuutta vaikeasti hallittavana ja työläänä ja katsoo, että maahanmuuttoa koskevassa sääntelyssä tulisi päästä selkeään ja yksiselitteiseen sääntelyyn.

Yhdenvertainen kohtelu

Valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Valiokunta pitää kuitenkin yhdenvertaista kohtelua ongelmallisena Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan alueella. Valiokunta toistaa puitedirektiivistä antamissaan lausunnoissa (TyVL 9/2010 vp ja TyVL 6/2009 vp) esittämänsä ja katsoo, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville.

Maailmanlaajuinen työvoiman liikkuvuus lisää vakavien piilevien tartuntatautien leviämistä ja esiintyvyyttä ja voi pahimmillaan muodostaa Suomessa vakavan kansanterveysriskin. Valiokunta katsoo, että kausityöntekijöiden ja muiden maassa lyhytaikaisesti oleskelevien ja työskentelevien terveyspalveluihin ja niiden saatavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kausityöntekijän työehdot

Direktiiviehdotuksen mukaan kausityöntekijällä on oikeus niihin työehtoihin, joita heidät vastaanottaneen maan lainsäädännön tai yleissitovien työehtosopimusten mukaan kausityöhön sovelletaan. Valiokunta pitää tätä määräystä erittäin tärkeänä. Valiokunta korostaa, että direktiiviehdotuksen 16 artiklassa tulee selkeästi todeta, että kausityöntekijällä on samat työsuhteen ehdot kuin samaa työtä tekevällä paikalta palkatulla työntekijällä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että jatkovalmistelussa työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaiseen kohteluun tulee vielä arvioida perusteellisesti. Direktiivin tulee olla työoikeuden ja työelämäkysymysten osalta vähimmäissääntelyä. Direktiivillä ei tule vaikuttaa kansallisiin työehtojen ja palkan määritelmiin ja järjestelmiin, joiden perusteella palkat määräytyvät.

Valiokunta pitää direktiiviehdotuksen 3 artiklan määritelmiä yleisesti sovellettavasta työehtosopimuksesta ja yleissitovuudesta epäselvinä.

Samoin on epäselvää, mitä työehtosopimuksella 16 artiklassa tarkoitetaan.

Kausityöntekijän asumisolot

Direktiivin mukaan kausityöntekijän työnantajan on todistettava, että kausityöntekijällä on asianmukaista elintasoja vastaava majoitus. Määräys koskee työnantajan järjestämää ja kolmannen osapuolen järjestämää majoitusta. Jos kausityöntekijän on maksettava asumisesta vuokraa, sen suuruus ei saa olla kohtuuton suhteessa palkkaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirtotyöläisten ja kausityöläisten asumisolot Suomessa ovat heikot. Siirtotyöläiset asuvat ahtaasti, asuntojen mukavuudet ovat puutteelliset ja hygieniataso heikko. Kausityöntekijöillä on muita siirtotyöntekijöitä huonommat mahdollisuudet vaikuttaa asumisolosuhteisiinsa. Kausityöntekijät oleskelevat maassa lyhyen aikaa, eikä asuntoa ole käytännössä mahdollista hankkia vapailta markkinoilta, vaan työntekijät ovat riippuvaisia työnantajan järjestämästä majoituksesta. Valiokunta pitää erittäin hyvänä ja tarpeellisena, että kausityöläisten asumisolojen tason turvaamisesta on otettu määräys direktiiviin.

On myös tärkeää, että heikossa työmarkkina- asemassa olevan työntekijän oikeus kohtuuhintaiseen asumiseen turvataan. Kausityöntekijöiden työnantajasta riippuvaista asemaa ei saa käyttää hyödyksi kiskomalla kausityöntekijöille tarkoitetuista asunnoista käypää suurempaa tai kausityöntekijöiden tuloihin suhteutettuna kohtuutonta vuokraa.

Luonnonmarjanpoimijat

Suomalainen marjateollisuus on jo pitkään tarvinnut ulkomaalaisia tila- ja luonnonmarjanpoimijoita. Ulkomaalaislain uudistuksessa työvoiman tarve huomioitiin siten, että viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen on mahdollista tulla kolmeksi kuukaudeksi ansiotyöhön tila-marjanpoimijaksi ilman työntekijän oleskelulupaa. Luonnonmarjanpoimintaa ei yleensä järjestetä työsuhteessa tapahtuvaksi, mutta myös luonnonmarjojen poiminta on vakiintuneen käsityksen mukaan mahdollista ilman oleskelulupaa.

Suomen luonnossa kasvaa normaalina sato-vuonna arviolta yli 500 miljoonaa kiloa metsämarjoja, josta noin 45 miljoonaa kiloa poimitaan joko omaan käyttöön tai myyntiin. Jokamiehenoikeuksien perusteella marjojen poiminta on sallittua kaikille, myös ulkomaalaisille, sekä omaan käyttöön että ansaitsemis- tai kaupalliseen tarkoitukseen. Tehokas metsämarjojen kaupallinen hyödyntäminen edellyttää ulkomaalaisen kausityövoiman käyttöä, koska Suomesta kausityöhön ei löydy riittävästi tekijöitä.

Työsuhteessa marja- ja maataloilla työskentelevien kausityöntekijöiden oikeudellinen asema on selkeä. Työskentelyolosuhteet ja työsuhteen ehdot määräytyvät Suomen lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaan, ja yrittäjät ovat niitä pääsääntöisesti noudattaneet. Luonnonmarjanpoimijoiden oikeudellisessa ja taloudellisessa asemassa on sen sijaan ilmennyt joissakin yksittäistapauksissa ongelmia. Osalla poimijoista on ollut puutteelliset tiedot marjanostajan sopimusehdoista, oleskelun ja majoituksen kustannuksista sekä työskentelyolosuhteista ja odotettavissa olleista ansioista, mistä on aiheutunut poimijalle taloudellisia vaikeuksia.

Luonnonmarjanpoimijoiden työskentelyolosuhteet täyttävät monilta osin työsuhteen tunnusmerkit, vaikka heidät rinnastetaakin yrittäjään. He ovat riippuvaisia marjayrittäjästä, saapuvat maahan yrittäjän kutsusta, yrittäjä järjestää majoituksen ja opastaa poimintapaikoille sekä sitoutuu ostamaan marjat. Koska poimijat eivät kuitenkaan ole työsuhteessa, marjayrittäjä ei ole poimijoista työnantajavastuussa, vaan poimijat kantavat yksin poimintaan liittyvän taloudellisen riskin sekä kustantavat itse kaikki kulunsa.

Poimijat eivät ole verovelvollisia, koska metsämarjojen poiminnasta saatavat tulot ovat verottomia, ellei tuloa ole pidettävä palkkana. Verottomuuden ansiosta pominta on taloudellisesti kannattavaa.

Luonnonmarjanpoimijoiden työskentely- ja majoitusolosuhteisiin sekä taloudelliseen asemaan on viime vuosina kiinnitetty huomiota. Luonnonmarjanpoimijoiden joutumista epäasiallisiin olosuhteisiin ja taloudellisiin vai-

keuksiin on pyritty ehkäisemään ennakolta marjateollisuuden ja marjanostajien omaehtoisilla toimenpiteillä sekä erityisesti maahantuloedel-lytyksiä ja käytäntöjä tarkistamalla.

Viisumin myöntämisen perusedellytyksenä on, että hakijalla on paluumatkalippu tai selvi-tytys paluusta lähialueelle, matkustajavakuutus ja riittävät rahavarat maahan saavuttaessa. Jos vii- suminhakijan oma varallisuus ei riitä takaamaan näitä edellytyksiä, voidaan ottaa huomioon hen- kilön mahdollisuudet hankkia oleskelunsa aika- na lisää varoja esimerkiksi työskentelemällä kausiluonteisesti.

Kausityöhön hakevien viisumiharkinnassa edustusto voi hakijan ansaintamahdollisuuksien varmistamiseksi pyytää työnantajalta tai kutsu- valta yritykseltä selvityksen yrityksen taloudel- lisesta asemasta. Lisäksi edustusto voi pyytää selvityksen viisumihakijalle tarjottavista pal- veluista, kuten majoituksesta, ruokailusta ja ter- veydenhoidon järjestämisestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että lupaa harkittaessa kiinnitetään eri- tyistä huomiota kutsuvan yrityksen edellytyk- siin huolehtia marjanpoiminnan käytännön jär- jestelyistä niin, että poimijoiden elinolosuhteet ovat asianmukaiset ja että poimijoilla on tosi- asialliset mahdollisuudet ansaita työllään.

Valiokunta huomauttaa, että myös viisumiva- paista maista tulevien luonnonmarjanpoimijoi- den työskentelyolosuhteisiin ja oikeudelliseen asemaan tulisi voida puuttua.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda no- peat ja joustavat maahanpääsymenettelyt EU:n jäsenmaihin kolmannesta maista tuleville kausi- työntekijöille. Direktiivin lähtökohtana on, että työsuhteessa olevalle kausityöntekijälle turva- taan työskentelymaan lainsäädännön ja työehto- sopimusten mukaiset työskentelyolosuhteet ja työehdot. Omaan lukuunsa kausityötä tekemään tulevien ulkomaalaisten, kuten luonnonmarjan- poimijoiden, oikeudellisen ja taloudellisen ase- man turvaamista direktiiviehdotuksessa ei tar- kastella eikä säännellä. Valiokunta pitää direk- tiiviä tältä osin puutteellisena ja katsoo, että val- tioneuvoston tulee jatkoneuvotteluissa ottaa esille myös muuten kuin työsuhteessa kausityö- tä tekevät ulkomaalaiset ja heidän oikeudellinen asemansa.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Anna-Maja Henriksson /r
Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd (osittain)
Merja Kyllönen /vas
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /kok

Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jyrki Yrttiaho /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kausityöntekijät tarvitsevat kiistatta suojelua, mutta säädösten tulisi olla sisällöltään sellaisia, että ne vaikuttavat todellisiin ongelmiin. Nyt ei ole mitään varmuutta, johtaako sääntely suojan parantumiseen. Siksi voidaankin perustellusti kysyä, onko syytä luoda erillinen kausityöntekijöiden kategoria.

Valtioneuvoston kantana kausityödirektiiviluonnoksesta todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei vaikuta Suomen näkökulmasta täyttävän lisäarvovaatimusta. Sitä, miten kausityöläisdirektiivi edistäisi tosiasiallisten työehtojen asianmukaista toteutumista, ei kirjoiteta auki missään.

Lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Muun muassa maahanpääsyn edellytyksiä ja lupamenettelyä koskevat säännökset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkittävää Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveyspalvelujen kannalta.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Ehdotuksen vaarana on, että eri ryhmiin kuuluville työntekijöille muodostuu erilaisia oikeuksia ja direktiivin tavoite työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteudu.

Direktiiviluonnokseen ei sisälly säännöksiä, jotka turvaisivat riittävästi samapalkkaisuusperiaatteen. Direktiivi ei turvaa, että jäsenvaltiossa alan kansallista työehtosopimusta tai rinnasteisiin tehtäviin sovellettavaa työehtosopimusta noudatettaisiin myös kolmansista maista tuleviin kausityöntekijöihin. Luonnos ei sisällä säännöstä, jossa todettaisiin, että riippumatta siitä, mitä lakia työsuhteissa sovelletaan, kausityöntekijöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa työsuhteen keskeisistä ehdoista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotukseksi ei puolleta.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2010

Markus Mustajärvi /vas
Merja Kyllönen /vas
Jyrki Yrttiaho /vas

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiaasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulosalueen johtaja Tutta Tuomainen, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- AKAVA ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Yrittäjät ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotus liittyy EU:n pyrkimykseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja taloudellista maahanmuuttoa koskevat yhteiset säännöt. Taavoitteena on ottaa käyttöön erityinen maahantuloa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka ha-

kevat lupaa oleskella EU:ssa yrityksen sisäisen siirron vuoksi. Tavoitteena on määrittää tämän direktiiviehdotuksen mukaisesti laillisesti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja ne edellytykset, joiden täytyessä he voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille runsaasti joustovaraa täytäntöönpanossa. Direktiivissä määritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa näiden periaatteiden panemisessa täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestelmässään ja yleisessä yhteydessä.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveyspalveluihin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten sivuliikkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla läpinäkyvät ja yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle. Maahanmuuttosäännösten joustamattomuus yritysten siirtäessä työntekijöitään yhdestä konttorista toiseen on ollut vaikea ongelma monikansallisille yrityksille.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitetta kannatettavana.

Direktiivissä säädettäisiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyistä. Ehdotuksessa säädettäisiin myös edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Oleskeluluvan enimmäispituus rajattaisiin kolmeen vuoteen johtajien ja asiantuntijoiden tapauksessa ja yhteen vuoteen korkea-as-

teen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa.

Hallintovaliokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossaan tulee aiheuttamaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) työntekoa ja oleskeluluvan myöntämistä koskeviin säännöksiin. Lisäksi ehdotuksen vaikutukset ulottuvat työoikeudelliseen sekä työvoimapalveluita koskevaan sääntelyyn. Myös sosiaaliturvalainsäädäntöä ja työeläkelainsäädäntöä on muutettava direktiivin yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi.

Yrityksen sisällä siirtyvien oikeudellinen asema

Valtioneuvoston muistiossa todetaan, että direktiiviehdotuksessa on kyse niin sanotuista lähetyistä työntekijöistä, joita kolmansiin maihin sijoittuneet yritykset lähettävät työhön jäsenvaltion alueelle rajoitetuksi ajaksi samaan yritysyhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen.

Lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista säädetään lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999), jolla on kansallisesti implementoitu lähetettyjä työntekijöitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY. Lakia sovelletaan myös kolmansista maista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että edellä mainitun lain soveltaminen nyt käsiteltävänä olevassa direktiivissä tarkoitettuihin työntekijöihin merkitsee sitä, että heihin sovelletaan koko oleskelun ajan erilaisia työ- ja palkkaehtoja kuin maassa pysyvästi asuviin työntekijöihin.

Yrityksen sisällä siirtyvien sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille olisi kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määrittää sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivän huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/04 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Direktiiviehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi näin ollen sitä, että Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä olisi muutettava yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi ja yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi julkiset terveystalvet myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvatuudet, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täytyisikään.

Hallintovaliokunta pitää ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla erittäin ongelmallisena. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulee jättää mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville. Samalla on kuitenkin selvitettävä, voitaisiinko yritysten sisällä siirtyviltä työntekijöiltä vaatia kattavaa sairausvakuutusta.

Kuntien kustannusvastuu

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä ei ole arvioitu niiden kustannusten määrää, joita kunnille aiheutuisi lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä.

Hallintovaliokunta edellyttää, että mainittujen kustannusten määrä jatkossa selvitetään. Lisäksi on selvitettävä, tulisiko vastuu kunnalle peruspalveluista aiheutuvista kustannuksista yrityksen sisällä siirtyvien työntekijöiden osalta siirtää täysimääräisesti valtion vastattavaksi. Näin muun muassa siksi, että tilapäisesti Suomeen tulevat henkilöt eivät välttämättä ole täällä kunnallisverovelvollisia. Mikäli he eivät myöskään ole kotikuntalain (201/1994) perusteella kunnan jäseniä, valtiosuus peruspalveluihin ei kohdennu kuntaan, joka palvelut on velvollinen järjestämään.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelu

Hallintovaliokunta katsoo, ettei komission ehdotus kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan merkittävää lisäarvoa kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden. Erityisesti on syytä kantaa huolta siitä, ettei työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnin lopputuloksena ole joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösääntelyä. Lopullinen kanta komission ehdotuksiin on mahdollista muodostaa vasta ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Valiokunta varaa itselleen mahdollisuuden ottaa direktiiviehdotukseen kantaa sen jatkokäsittelyn kuluessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä olevin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

HaVL 26/2010 vp — U 36/2010 vp

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Oiva Kaltiokumpu /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Marko Asell /sd	Raimo Piirainen /sd
	Thomas Blomqvist /r	Lenita Toivakka /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pietari Jääskeläinen /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalais-ten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Direktiiviluonnoksessa *yritysten sisällä siirtävillä* tarkoitetaan johtajaa, asiantuntijaa tai korkea-asteen tutkinnon suorittanutta harjoittelijaa, kuten EU:n GATS-sitoumuksissa määrätään; työsuhteen saman yritysyhmän palveluksessa on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta, jos jäsenvaltio vaatii sitä; on esitettävä komenuskirje, josta käy ilmi, että kyseinen kolmannen maan kansalainen siirretään vastaanottavaan yksikköön, ja jossa ilmoitetaan hänen palkkansa. Jollei tämä ehto ole ristiriidassa liittymisasiakirjojen määräysten mukaisen unionin etuuskohtelun periaatteen kanssa, työmarkkina-estettä ei suoriteta.

Sisäasiainministeriön muistiossa valtioneuvoston kantana direktiiviluonnoksesta, joka koskee yritysten sisällä siirtyviä, todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston mielestä monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Järjestöt näkevät erityisen ongelmallisena sen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetet-

tyjen työntekijöiden oikeuksia. Järjestöjen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Järjestöt arvioivat, että käsillä oleva direktiiviehdotus ei selvennä niitä epäselvyyksiä, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden työehtoja, vaan saattavat jopa lisätä niitä. Direktiiviluonnoksen tavoitteena on laajentaa tällä hetkellä kauppasopimuksissa käytetyt palvelun tarjoamisen yhteydessä tiettyjä ryhmiä koskevat maahantulosäännöt kattamaan lähes kaikki korkeasti koulutetut.

Järjestöjen mukaan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että yritysten sisällä siirtyviä koskevalla direktiivillä ei vaikuteta jäsenvaltioiden työoikeuteen vaan varmistetaan, että nämä työntekijät tulevat koskemaan myös yritysten sisäisinä siirtoina tulevia työntekijöitä. Direktiivin jatkovalmistelussa on taattava, että "shoppailua" halvimmilla palkoilla, työehdoilla ja sosiaaliturvalla ei tapahdu jäsenmaiden välillä. Myös yritysten sisäisen siirron kautta tulleiden on voitava nauttia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja mukaan luettuina työterveys ja työturvallisuus sekä kaikkia muitakin työntekijöiden työsuhteen keskeisiä ehtoja. Suomessa, jossa ei ole yleistä minimipalkkalakia, palkan tulee määräytyä työehtosopimusten tai työsopimuslain säännösten perusteella, ja tätä on sovellettava myös toisen jäsenmaan kautta tuleviin henkilöihin.

Lisäksi järjestöt pitävät direktiiviluonnoksen määritelmää ammatillisesta pätevyydestä ja kokemuksesta tulkinnanvaraisena. Artiklassa 3 määritelmää "asiantuntijasta" (tulee sisältää: pätevyys, joka on hankittu suurimmaksi osaksi korkeakoulutuksen kautta) sekä "johtajasta" (tulee sisältää: toimenkuvaan kuuluu vastaanottavan yksikön johtaminen) on täsmennettävä direktiivin jatkovalmistelussa samoin kuin ulkomaalaisten työsuhteen ehtojen valvontaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotukseksi ei puolleta.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps
Veijo Puhjo /vas

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirikka Mykkänen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Suvi Rasimus, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät
- kansainvälisten asioiden asiamies Liisa Folkersma, Akava ry, edustaen myös Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä.

Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joi-

den mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotus liittyy EU:n pyrkimykseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja taloudellista maahanmuuttoa koskevat yhteiset säännöt. Taavoitteena on ottaa käyttöön erityinen maahantu-

loa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakavat lupaa oleskella EU:ssa yrityksen sisäisen siirron vuoksi. Tavoitteena on määrittää tämän direktiiviehdotuksen mukaisesti laillisesti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja ne edellytykset, joiden täyttyessä he voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille runsaasti joustovaraa täytäntöönpanossa. Direktiivissä määritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa näiden periaatteiden panemisessa täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestelmässään ja yleisessä yhteydessä.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveyspalveluihin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotus on osa laajempaa työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta rajaa lausuntonsa koskemaan direktiiviä siltä osin kuin siinä on kyse sosiaaliturvasta sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Yrityksen sisällä siirtyvän sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille olisi kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joita koskee unionin sosiaaliturvalainsäädäntö asetuksen N:o 883/2004 perusteella. Suomessa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuisi sosiaalivakuutukseen, perhe-etuuksiin ja julkisiin terveyspalveluihin. Sen sijaan vaatimus ei kohdistu sosiaalipalveluihin, kuten päivähoitoon eikä toimeentulotukeen tai asumistukeen.

Yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi työntekoon myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetuudet sekä julki-

set terveyspalvelut maahantulosta alkaen, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täytyisikään. Valiokunta toteaa, että osa direktiivissä tarkoitetuista yrityksen sisällä siirtyvistä johtajista ja asiantuntijoista tulee Suomeen pidempiaikaisen työsuhteeseen, jolloin he muutoinkin pääsisivät työskentelyn perusteella asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Vakinaista asumista osoittavana seikkana soveltamisalain mukaan otetaan huomioon muun muassa vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Osa direktiivissä tarkoitetuista henkilöistä kuitenkin työskentelisi Suomessa vain lyhytaikaisesti. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttäisi, että nykyisiä asumisvaatimuksia sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ja terveyspalvelujen saamisen ehtona ei voitaisi ylläpitää kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta.

Yhdenvertainen oikeus julkisiin terveyspalveluihin tarkoittaisi terveyspalvelujen järjestämistä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille samoin asiakasmaksuin ja muutoinkin sa-

moin ehdoin ja samassa laajuudessa kuin kunnan vakinaisille asukkaille. Valiokunta katsoo, että mikäli kuntien järjestämisvelvoite direktiivin johdosta laajenee, tulee myös valtion ja kuntien välistä kustannusvastuuta ulkomaisen työvoiman terveydenhuollosta tarkistaa.

Valiokunta katsoo, että direktiivin jatkokesittelyssä tulee selvittää, voitaisiinko yritysten sisällä siirtyviltä työntekijöiltä vaatia omaa tai työnantajan ottamaa kattavaa sairausvakuutusta. Tällöin työntekijällä olisi oikeus käyttää julkisia terveystalv palveluja, mutta hän vastaisi kustannuksista itse sairausvakuutuksensa kautta.

Direktiivin vaikutus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

Valiokunta on aiemmin ottanut nk. puitedirektiivin yhteydessä kantaa sosiaaliturvaetuuksien ja terveystalv palvelujen myöntämiseen kolmannen maan kansalaisille, jotka eivät asu vakinaisesti Suomessa (StVL 7/2009 vp, StVL 4/2010 vp ja StVL 7/2010 vp). Valiokunta on katsonut, että asumisvaatimuksesta luopuminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmäämme. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös kausityöntekijöitä koskevasta direktiivistä antamaansa lausuntoon (StVL 14/2010 vp). Vaikka tämä direktiivi ei merkittävästi lisäisikään ulkomaisen työvoiman määrää, valiokunta katsoo tässäkin yhteydessä tarpeelliseksi huomauttaa, että mitä enemmän unionilainsäädännön kautta tulee erilaisia henkilöryhmiä, joille asumisperusteiset etuudet tulee myöntää riippumatta siitä asuvatko he Suomessa vai ei, joudutaan meillä väistämättä vastoin kansallisia tavoitteita tarkastelemaan uudelleen asumisperusteista, verorahoitteista ja universaalista sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmäämme. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana meillä olevaa kehitystä, jolla unionin toimivalta sosiaaliturvan alueella laajenee muiden politiikkalohkojen toimivaltasäätöjen kautta.

Vaikutus työeläkevakuuttamiseen

Työeläkelainsäädäntöä olisi vakuuttamisvelvoitteen osalta muutettava direktiivin yhdenver-

taisen kohtelun toteuttamiseksi. Kaikki Suomessa työskentelevät työntekijät on pääsääntöisesti työeläkevakuutettava. Tästä poiketen vakuuttamisvelvoite ei nykyisin kuitenkaan koske sellaista työntekijää, joka on lähetetty kolmannesta maasta Suomeen enintään kahdeksi vuodeksi työskentelemään ulkomaisen työnantajan palveluksessa. Lisäksi ulkomainen työnantaja voi hakemuksesta saada vapautuksen työntekijöidensä työeläkevakuuttamisesta työntekijän työskentelyn kestäessä Suomessa kahdesta viiteen vuoteen.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ulkomailta Suomeen tulevien työeläkevakuuttamisesta huolehditaan. Direktiivi voi kuitenkin johtaa siihen, että työntekijä on joka tapauksessa vakuutettava Suomessa, vaikka työnantaja olisi järjestänyt hänelle eläkevakuutuksen muualla.

Lopuksi

Valiokunta toteaa, että työvoiman maahanmuuttoa koskeva sääntely on muodostumassa hyvin monimutkaiseksi, kun eri työntekijäryhmiä var-ten laaditaan erilaisia säännöksiä. Direktiivin tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten sivuliikkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle. Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston näkemykseen, ettei direktiiviehdotus välttämättä palvele tämän tavoitteen toteutumista. Tästä syystä direktiivin tarpeellisuutta tulee vielä jatkovalmistelussa harkita.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Lähetettyjen työntekijöiden työehdoissa on jo nyt epäselvyyksiä EU:ssa. Tämä direktiiviehdotus saattaa lisätä niitä entisestään ja erityisesti silloin, kun kolmannesta maasta tuleva siirtyy unionin alueella jäsenmaasta toiseen.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Inkeri Kerola /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäsen. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Maria Guzenina-Richardson /sd
Arja Karhuvaara /kok
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /kok

Markku Pakkanen /kesk
Päivi Räsänen /kd
Paula Sihto /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirikka Mykkänen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Suvi Rasimus, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät
- kansainvälisten asioiden asiamies Liisa Folkersma, Akava ry, edustaen myös Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä.

Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joi-

den mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotus liittyy EU:n pyrkimykseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja taloudellista maahanmuuttoa koskevat yhteiset säännöt. Taavoitteena on ottaa käyttöön erityinen maahantu-

loa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevut lupaa oleskella EU:ssa yrityksen sisäisen siirron vuoksi. Tavoitteena on määrittää tämän direktiiviehdotuksen mukaisesti laillisesti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja ne edellytykset, joiden täytyessä he voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille runsaasti joustovaraa täytäntöönpanossa. Direktiivissä määritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa näiden periaatteiden panemisessa täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestelmässään ja yleisessä yhteydessä.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveyspalveluihin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotus on osa laajempaa työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta rajaa lausuntonsa koskemaan direktiiviä siltä osin kuin siinä on kyse sosiaaliturvasta sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Yrityksen sisällä siirtyvän sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille olisi kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joita koskee unionin sosiaaliturvalainsäädäntö asetuksen N:o 883/2004 perusteella. Suomessa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuisi sosiaalivakuutukseen, perhe-etuuksiin ja julkisiin terveyspalveluihin. Sen sijaan vaatimus ei kohdistu sosiaalipalveluihin, kuten päivähoitoon eikä toimeentulotukeen tai asumistukeen.

Yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi työntekoon myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetudet sekä julki-

set terveyspalvelut maahantulosta alkaen, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täytyisikään. Valiokunta toteaa, että osa direktiivissä tarkoitetuista yrityksen sisällä siirtyvistä johtajista ja asiantuntijoista tulee Suomeen pidempiaikaisen työsuhteeseen, jolloin he muutoinkin pääsisivät työskentelyn perusteella asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Vakinaista asumista osoittavana seikkana soveltamisalain mukaan otetaan huomioon muun muassa vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Osa direktiivissä tarkoitetuista henkilöistä kuitenkin työskentelisi Suomessa vain lyhytaikaisesti. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttäisi, että nykyisiä asumisvaatimuksia sosiaaliturvan piiriin kuuluminen ja terveyspalvelujen saamisen ehtona ei voitaisi ylläpitää kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta.

Yhdenvertainen oikeus julkisiin terveyspalveluihin tarkoittaisi terveyspalvelujen järjestämistä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille samoin asiakasmaksuin ja muutoinkin sa-

moin ehdoin ja samassa laajuudessa kuin kunnan vakinaisille asukkaille. Valiokunta katsoo, että mikäli kuntien järjestämisvelvoite direktiivin johdosta laajenee, tulee myös valtion ja kuntien välistä kustannusvastuuta ulkomaisen työvoiman terveydenhuollosta tarkistaa.

Valiokunta katsoo, että direktiivin jatkosittelyssä tulee selvittää, voitaisiinko yritysten sisällä siirtyviltä työntekijöiltä vaatia omaa tai työnantajan ottamaa kattavaa sairausvakuutusta. Tällöin työntekijällä olisi oikeus käyttää julkisia terveyspalveluja, mutta hän vastaisi kustannuksista itse sairausvakuutuksensa kautta.

Direktiivin vaikutus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

Valiokunta on aiemmin ottanut nk. puitedirektiivin yhteydessä kantaa sosiaaliturvaetuuksien ja terveyspalvelujen myöntämiseen kolmannen maan kansalaisille, jotka eivät asu vakinaisesti Suomessa (StVL 7/2009 vp, StVL 4/2010 vp ja StVL 7/2010 vp). Valiokunta on katsonut, että asumisvaatimuksesta luopuminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmäämme. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös kausityöntekijöitä koskevasta direktiivistä antamaansa lausuntoon (StVL 14/2010 vp). Vaikka tämä direktiivi ei merkittävästi lisäisikään ulkomaisen työvoiman määrää, valiokunta katsoo tässäkin yhteydessä tarpeelliseksi huomauttaa, että mitä enemmän unionilainsäädännön kautta tulee erilaisia henkilöryhmiä, joille asumisperusteiset etuudet tulee myöntää riippumatta siitä asuvatko he Suomessa vai ei, joudutaan meillä väistämättä vastoin kansallisia tavoitteita tarkastelemaan uudelleen asumisperusteista, verorahoitteista ja universaalia sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmäämme. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana meillä olevaa kehitystä, jolla unionin toimivalta sosiaaliturvan alueella laajenee muiden politiikkalohkojen toimivaltasäännösten kautta.

Vaikutus työeläkevakuuttamiseen

Työeläkelainsäädäntöä olisi vakuuttamisvelvoitteen osalta muutettava direktiivin yhdenver-

taisen kohtelun toteuttamiseksi. Kaikki Suomessa työskentelevät työntekijät on pääsääntöisesti työeläkevakuutettava. Tästä poiketen vakuuttamisvelvoite ei nykyisin kuitenkaan koske sellaista työntekijää, joka on lähetetty kolmannesta maasta Suomeen enintään kahdeksi vuodeksi työskentelemään ulkomaisen työnantajan palveluksessa. Lisäksi ulkomainen työnantaja voi hakemuksesta saada vapautuksen työntekijöidensä työeläkevakuuttamisesta työntekijän työskentelyn kestäessä Suomessa kahdesta viiteen vuoteen.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ulkomailta Suomeen tulevien työeläkevakuuttamisesta huolehditaan. Direktiivi voi kuitenkin johtaa siihen, että työntekijä on joka tapauksessa vakuutettava Suomessa, vaikka työnantaja olisi järjestänyt hänelle eläkevakuutuksen muualla.

Lopuksi

Valiokunta toteaa, että työvoiman maahanmuuttoa koskeva sääntely on muodostumassa hyvin monimutkaiseksi, kun eri työntekijäryhmiä varten laaditaan erilaisia säännöksiä. Direktiivin tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten sivuliikkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle. Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston näkemykseen, ettei direktiiviehdotus välttämättä palvele tämän tavoitteen toteutumista. Tästä syystä direktiivin tarpeellisuutta tulee vielä jatkovalmistelussa harkita.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Lähetettyjen työntekijöiden työehdoissa on jo nyt epäselvyyksiä EU:ssa. Tämä direktiiviehdotus saattaa lisätä niitä entisestään ja erityisesti silloin, kun kolmannesta maasta tuleva siirtyy unionin alueella jäsenmaasta toiseen.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Inkeri Kerola /kesk	Markku Pakkanen /kesk
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
18/2010 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirikka Mykkänen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- työvoimapoliittinen asiamies Heikki Taulu, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Akava ry yhteisesti
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Niklas Bruun.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda säännökset ja lupien myöntämismenettely ns. yrityksen sisäisen siirron saaneiden kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä ja maahantuloa varten. Sisäisen siirron

saaneen työntekijän on oltava johtaja, asiantuntija tai korkea-asteen tutkinnon suorittanut harjoittelija. Oleskeluluvan enimmäispituus rajataan kolmeen vuoteen johtajilla ja asiantuntijoilla sekä yhteen vuoteen korkea-asteen tutkinnon suorittaneilla harjoittelijoilla. Direktiivissä mää-

ritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa näiden periaatteiden täytäntöönpanossa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät kuitenkin vielä yksityiskohtaista tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista.

Ehdotuksesta aiheutuu Suomelle erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveystalou-

hin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivi on yhdenmukainen muun maahanmuuttosektorilla voimassa tai valmisteilla olevan yhteisöoikeuden työoikeudellisen sääntelyn kanssa.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee arvioida yksityiskohtaisemmin erityisesti ehdotuksen työoikeutta koskevia määräyksiä sekä niiden suhdetta kansalliseen ja yhteisötason sääntelyyn mm. lähetetyistä työntekijöistä ja vuokratyöstä. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäissääntelyä. Ehdotuksilla ei tule puuttua kansallisiin palkan määritelmiin eikä järjestelmiin, joiden perusteella palkat ja työsuhteen muut ehdot määräytyvät.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana direktiiviehdotuksen tavoitetta luoda nopeat ja yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset kolmannelta maasta yrityksen sisäisenä siirtona (ns. lähetettyinä työntekijöinä) tuleville johtohenkilöille ja asiantuntijoille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa jäsenvaltiossa.

Valiokunta korostaa, että direktiiviehdotuksella ei pidä monimutkaistaa maahanmuuttoa tai lisätä byrokratiaa. Suomessa on jo nykyisellään hyvä järjestelmä korkeasti koulutettua ja asiantuntijatyövoimaa varten, mihin ehdotettu direktiivi ei tuo lisäarvoa. Tämä tulee ottaa huomioon direktiivin jatkovalmistelussa.

Yrityksen sisällä siirtyvien oikeudellinen asema

Valtioneuvoston muistiossa todetaan, että direktiiviehdotuksessa on kyse niin sanotuista lähetetyistä työntekijöistä, joita kolmansiin maihin sijoittuneet yritykset lähettävät työhön jäsenvaltion alueelle rajoitetuksi ajaksi samaan yritys-

ryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen.

Lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista säädetään lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa, jolla on kansallisesti implementoitu lähetettyjä työntekijöitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY. Lakia sovelletaan myös kolmansista maista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin.

Edellä mainitun lain soveltaminen nyt käsiteltävänä olevassa direktiivissä tarkoitettuihin työntekijöihin merkitsee sitä, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Lähetettyjen työntekijöiden työehdoissa on jo nyt ollut epäselvyyksiä EU:ssa. Ehdotettu direktiivi saattaa lisätä niitä entisestään.

Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että yrityksen sisäisenä siirtona tulevalle työntekijälle turvataan vähintään lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin edellyttämät vähimmäistyöehdot. Kolmansien maiden kansalaisille tulee suoda vähintään sama suoja kuin EU:n sisällä lähetettävillä työntekijöillä, jotta EU:n ulkopuolisia palveluntarjoajia ei asetettaisi EU:n pal-

veluntarjoajia suotuisempaan asemaan palvelumarkkinoilla.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan palveluita valtioiden välillä lähettävät työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle. Direktiivi koskee työntekijöiden sisäistä siirtoa ja työntekijöiden alihankintaan sekä vuokratyöhön liittyvää lähettämistä. Nyt käsitellyssä oleva direktiiviehdotus koskee tilanteita, joissa työntekijän lähettää EU:n ulkopuolelle sijoittautunut yritys. Ehdotuksessa ei määritellä, voisivatko sisäisen siirron saaneet olla myös vuokratyöntekijöitä tai voiko lähettäminen liittyä alihankintaan. Jos yrityksen sisällä siirtyvää työntekijää koskeva direktiivi pitää sisällään myös vuokratyön ja alihankinnan, tulee direktiivin olla linjassa vuokratyödirektiivin kanssa.

Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa, että yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden työoikeuteen. Ehdotuksessa direktiivissä työoikeudellisen sääntelyn tulee valiokunnan mielestä olla vähimmäissääntelyä. Tällä direktiivillä ei tule vaikuttaa kansallisiin palkan määrittelyihin ja järjestelmiin, joiden perusteella palkat määräytyvät.

Yrityksen sisällä siirtyvien sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille on kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä mm. yhdenvertaiset sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja van-

huusetuudet. Direktiiviehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi näin ollen sitä, että Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä olisi muutettava yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen johdosta ja yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi julkiset terveyspalvelut myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetudet, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täytyisikään.

Valiokunta toistaa puitedirektiivistä antamisaan lausunnoissa (TyVL 9/2010 vp ja TyVL 6/2009 vp) esittämänsä ja katsoo, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville.

Työvoimapalvelut

Työvoimapalveluiden osalta direktiiviehdotuksen 14 artiklan 2 kohta edellyttää selkeyttämistä, koska ainoastaan neuvontapalvelut on suljettu pois yhdenvertaisen kohtelun soveltamisalasta. Poissuljennan tulisi koskea kaikkia työvoimapalveluita, tai ainoastaan neuvontapalvelut voitaisiin turvata sisäisen siirron saaneille työntekijöille.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

TyVL 18/2010 vp — U 36/2010 vp

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Jari Larikka /kok
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Markus Mustajärvi /vas
jäs.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Perkiö /kok
	Arja Karhuvaara /kok	Paula Sihto /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Merja Kuusisto /sd	Tarja Tallqvist /kd
	Merja Kyllönen /vas	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Esa Lahtela /sd	Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Tässäkään direktiivissä ei syntyne todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin. Valtioneuvoston mielestä monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

Direktiiviluonnoksessa yritysten sisällä siirtävillä tarkoitetaan johtajaa, asiantuntijaa tai korkea-asteen tutkinnon suorittanutta harjoittelijaa; työsuhteen saman yritysryhmän palveluksessa on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta, ja jäsenvaltion vaatimuksesta on esitettävä komennuskirje, jossa ilmoitetaan hänen palkkansa.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Järjestöt näkevät ongelmallisena sen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia. Järjestöjen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Järjestöt arvioivat, että käsillä oleva direktiiviehdotus ei selvennä niitä epäselvyyksiä, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden työehtoja, vaan saattavat jopa lisätä niitä. Professori Niklas Bruun toteaa omassa lau-

sunnossaan, että "ehdotettu sääntely luo enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia".

Järjestöjen mukaan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että yritysten sisällä siirtyviä koskevalla direktiivillä ei vaikuteta jäsenvaltioiden työoikeuteen vaan varmistetaan, että työntekomaan oikeudet koskevat myös yritysten sisäisinä siirtoina tulevia työntekijöitä. Direktiivin jatkovalmistelussa on taattava, että "työehtoshoppailua" halvimmillä palkoilla, työehdoilla ja sosiaaliturvalla ei tapahdu jäsenmaiden välillä. Myös yritysten sisäisen siirron kautta tulleiden on voitava nauttia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus sekä kaikkia muitakin työntekomaan työsuhteen keskeisiä ehtoja.

Suomessa, jossa ei ole yleistä minimipalkkalakia, palkan tulee määräytyä työehtosopimusten tai työsopimuslain säännösten perusteella ja tätä on sovellettava myös toisen jäsenmaan kautta tuleviin henkilöihin.

Lisäksi järjestöt pitävät direktiiviluonnoksen määritelmää ammatillisesta pätevyydestä ja kokemuksesta tulkinnanvaraisena. Määritelmää asiantuntijasta samoin kuin johtajasta on täsmennettävä direktiivin jatkovalmistelussa. Myös ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa tulee kaikkienensa tehostaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotukseksi ei puolleta.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2010

Markus Mustajärvi /vas
Merja Kyllönen /vas
Jyrki Yrttiaho /vas
Jukka Gustafsson /sd

Esa Lahtela /sd
Merja Kuusisto /sd
Tarja Tallqvist /kd.