

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 80/2017 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Harri Sivula, sisäministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- ryhmäpäällikkö Marika Lahtivirta, Kansaneläkelaitos
- johtaja Tarja Myllärinen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallitus esittää säädettäväksi kahta uutta lakia, joista toisessa säädetään kolmansista maista Suomeen kausityöntekijöiksi tulevien ja toisessa yrityksen sisäisen siirron yhteydessä Suomeen tulevien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja maassaolon edellytyksistä, heihin sovel-

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

lettavasta lupamenettelystä sekä heidän asemastaan työelämässä ja heidän sosiaalisista oikeuksistaan. Laeilla pannaan täytäntöön kaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä: direktiivi (2014/36/EU) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (jäljempänä kausityödirektiivi) ja direktiivi (2014/66/EU) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (jäljempänä ICT-direktiivi).

Valiokunta pitää myönteisenä, että hyväksytyn kausityödirektiivin johdosta kausityöntekijöiden asema paranee merkittävästi useissa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Vaikka direktiivin vaikutukset Suomessa ovat vähäisempiä moneen muuhun jäsenmaahan verrattuna, on sääntely meilläkin omiaan lisäämään kausityöntekijöiden yhdenvertaista kohtelua sekä työehtojen että sosiaaliturvan osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös kausityössä noudatetaan lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja palkkaan, työaikaan, vuosilomaan ja yleensä työnantajan ja työntekijän välisiin sopimusperusteisiin velvoitteisiin liittyen ja että työntekijä saa asianmukaisesti oikeuden työnteon perusteella syntyviin sosiaaliturvaetuksiin.

Suomessa on viime vuosina ollut kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä vuosittain vajaat 15 000, lähinnä maataloudessa. Heidän asemaansa uusi laki tuo helpotusta erityisesti siltä osin, että kausityöntekijän viisumin ja oleskeluluvan myöntämismenettelyt yksinkertaistuvat ja myöntämisedellytykset yhdenmukaistuvat. Kausityöntekijä voi jatkossa hakea luvan niin pitkäksi aikaa kuin työtä on tarjoilla, kun aiemmin luvan pituus on ollut enimmillään kolme kuukautta. Samalla työnantaja saa joustavammin ja nopeammin tarvitsemaansa työvoimaa.

ICT-direktiivi puolestaan merkitsee helpotusta lupamenettelyyn erityisesti niissä tilanteissa, joissa kolmanteen maahan sijoittuneella yrityksellä on toimintaa useassa EU:n jäsenvaltiossa. Mikäli yrityksen sisällä siirtyvällä on lupa jossakin jäsenmaassa, hänellä on oikeus työskennellä kolme kuukautta samalla luvalla myös toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi yli kolmen kuukauden työskentelyä varten voi saada liikkuvan oleskeluluvan, jonka myöntämismenettely on tehty kevyeksi perinteiseen oleskelulupamenettelyyn verrattuna.

Yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan osalta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan kuuluu molempien lakiehdotusten osalta direktiiveihin pohjautuva vaatimus edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan aloilla Suomen kansalaisten kanssa. Yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan osalta tarkoittaa EU-sääntelyn (Asetus 883/2004) mukaan eläkkeitä, perhe-etuuksia, työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta, työttömyysturvaa, julkisia terveystalvaelu- ja sekä sairausvakuutusta. Sen sijaan sosiaalipalvelut, mukaan lukien toimeentulotuki ja asuminen, jäävät yhdenvertaista kohtelua koskevan vaatimuksen ulkopuolelle.

Kolmansista maista tulevien yhdenvertainen kohtelu toteutuu meillä jo nykyisin työntekoon perustuvan sosiaaliturvan osalta. Kausityöntekijät ja kuluvan vuoden alusta myös yrityksen sisäisen siirron saaneet työntekijät kuuluvat työntekijän työeläkelain ja työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännön piiriin työskentelyn alusta lukien. Samoin oikeus työterveyshuollon palveluihin alkaa heillä heti työnteon alettua. Sen sijaan oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan syntyy vasta, jos työskentely Suomessa kestää vähintään neljä kuukautta ja jos laissa määritellyt palkkaa

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

ja työaikaa koskevat edellytykset täyttyvät. Vastaava säännös on sairausvakuutuslaissa edellytyksenä sairausvakuutukseen kuulumiseksi. Tämä neljän kuukauden sääntö rajaa varsin tehokkaasti kausityöntekijän Kelan vastuulle kuuluvan sosiaaliturvan ulkopuolelle. Sen sijaan ICT-direktiivin tarkoittamilla henkilöillä työskentely Suomessa kestää yleensä pidempään.

Merkittävin direktiivien johdosta kansalliseen lainsäädäntöön tehtävä sosiaaliturvaa koskeva muutos molempien ryhmien osalta Suomessa on se, että sekä kausityöntekijät että ICT-direktiivin tarkoittamat henkilöt rinnastetaan kunnan asukkaisiin, jolloin heillä on oikeus julkisiin terveyspalveluihin yhdenvertaisesti kunnan asukkaiden kanssa. Sairaanhoito-oikeuden laajentuminen on yksittäisen kausityöntekijän kannalta käytännössä suurin muutos. Kausityöntekijän ei esimerkiksi äkillisen sairastumisen tai onnettomuuden varalta tarvitse ottaa vakuutusta, vaan hän voi hakeutua hoitoon kuten Suomessa vakinaisesti asuvat. Oikeutta hoitoon ei harkita tapauskohtaisesti, vaan se perustuu suoraan lakiin. Julkisten terveydenhoitopalveluiden osalta direktiivi ei mahdollista kansallisten rajoitusten käyttöönottoa.

Kausityödirektiivin mukaan kausityöntekijöiden yhdenvertaiseen kohteluun on mahdollista tehdä oleskelun lyhyeen kestoon perustuvia kansallisia rajoituksia, jotka koskevat perhe- ja työttömyysetuuksia. Sisäisen siirron direktiivissä poikkeukset voivat koskea lyhytaikaisesti siirtyvien työntekijöiden perhe-etuksia. Hallitus esittääkin, että direktiivin mahdollistamat rajoitukset otetaan täysimääräisesti käyttöön tekemällä niiden edellyttämät muutokset sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön.

Työttömyysturvalakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ehdotettavilla muutoksilla suljetaan kausityöntekijät työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena siitä syystä, että kausityöntekijät työskentelevät vain lyhytaikaisissa työsuhteissa, jolloin nykylainsäädännön perusteella tulisi periä työttömyysvakuutusmaksut, mutta oikeutta työttömyyspäivärahaan ei kuitenkaan syntyisi.

ICT-työntekijän oikeutta työttömyysetuuksiin ei rajata, mutta perhe-etuuksien eli lapsilisän ja kotihoiton tuen maksaminen ICT-työntekijän mukana seuraavasta lapsesta edellyttää vähintään yhdeksän kuukauden ajaksi myönnettyä lupaa työskennellä Suomessa. Perhe-etuksia ei voi eksportoida, joten etuuksien maksaminen loppuu työsuhteen päättyessä.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset riippuvat siitä, paljonko kausityöntekijöitä vuosittain tulee Suomeen ja paljonko yritysten sisällä siirtyviä tulee Suomeen perheineen. Kustannukset syntyvät siitä, että valtion varoista korvataan täysimääräisesti kunnille kausityöntekijöiden samoin kuin ilman kotikuntaa Suomessa olevien ICT-direktiivin tarkoittamien henkilöiden aiheuttamat terveydenhuollon kustannukset. Kausityöntekijöiden osalta lisäkustannus on hallituksen esityksen mukaan arviolta yhteensä 4,3 miljoonaa euroa vuositasolla. Laskelma perustuu oletamaan, että viisumilla tai viisumivapaasti vuosittain maahamme tulisi 10 700 kausityöntekijää kolmeksi kuukaudeksi. Jos oleskeluluvalla kausityöntekijöitä saapuisi 1 500 henkilöä kuudeksi kuukaudeksi, lisäkustannus julkisen terveydenhuollon palvelujen käytöstä ja sairausvakuutuskorvauksista olisi arviolta 1,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

Yritysten sisällä siirtyvien osalta periaatteessa tärkeän yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen taloudellista merkitystä vähentää se, että henkilöt työskentelevät lähtökohtaisesti suurten kansainvälisten yritysten palveluksessa ja heidän asemansa on muutoinkin vahvasti turvattu sekä toimeentulon, kattavien sairaanhoitovakuutusten että lasten koulutuksen ja perheen asumisen aiheuttamien kulujen osalta.

Jos yrityksen sisäisen siirron saaneita saapuu 400 henkilöä ja heistä puolet tuo puolison ja kaksi lasta käsittävän perheen mukanaan, julkisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen lisäkustannukset olisivat hallituksen esityksessä olevan arvion mukaan yhteensä 1,75 miljoonaa euroavuositasolla. Perhe-etuuksista aiheutuisi enimmillään noin 0,9 miljoonan euron kustannukset. Tämä arvio perustuu oletamaan, että 200:lla pidemmäksi aikaa tulevalla perheellä olisi mukanaan kaksi lasta, joista toinen olisi alle 3-vuotias. Perheellä on tällöin oikeus paitsi lapsilisään myös lasten kotihoidon tukeen.

Valiokunta toteaa, että sekä kausityöntekijät että yritysten sisällä Suomeen siirtyvät työntekijät maksavat ansioistaan veroa Suomeen työskentelyn kestosta riippuen joko lähdeverona (35 %) tai progressiivisen tuloverotaulukon mukaan.

Lainsäädännön kehittämisestä

Valiokunta on sekä kausityöntekijädirektiivien että ICT-direktiivin (StVL 14/2010 vp ja StVL 15/2010 vp sekä StVL 2/2012 vp ja StVL 22/2012 vp) käsittelyn yhteydessä ilmaissut huolensa siitä, että erillisten EU-direktiivien kautta eri työntekijäryhmiin tulee sovellettavaksi erilaista sääntelyä, mikä monimutkaistaa ulkomaisen työvoiman maahanpääsyn, työnteon sekä sosiaaliturvan edellytyksiä. Aiemmin on jo hyväksytty muutoksia sosiaaliturvasäädöksiin yhdistelmäluopadirektiivin (2011/98/EU) johdosta. Nyt ollaan säätämässä erilliset lait kahden työntekijäryhmän osalta. Kolmansien maiden tutkijoiden ja opiskelijoiden maahantulon ja maassaolon edellytyksiä koskeva direktiivi (2016/801/EU) on jo EU:ssa hyväksytty, ja siihen pohjautuva lakiehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä kuluvan syysistuntokauden aikana.

Sääntelyn monimutkaistuessa on samalla Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta huolestuttavaa, että oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan työnteon perusteella laajenee erillissääntelyn kautta yksittäisille ryhmille, joilta ei edellytetä Suomessa asumista. Eri henkilöryhmien ehdot sosiaaliturvaan kuulumiselle eriytyvät — varsinkin muiden kuin EU-kansalaisten työntekijöiden asemaa koskevien sektorikohtaisten direktiivien myötä. Lainsäädäntö muotoutuu myös hyvin vaikeaselkoiseksi yksilön näkökulmasta. Tämän kehityssuunnan johdosta valiokunta on pitänyt tarpeellisenä kokonaistarkastelua asumisperusteisen järjestelmän kestävydestä tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää tervetulleena, että sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty "Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön kohdentuminen kansainvälisissä tilanteissa" -osahanke. Hankkeessa arvioidaan Kelan toimeenpanemien, asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien maksamisen perusteet, kohdentuminen ja tarkoituksenmukaisuus maahan- ja maastamuuttotilanteissa. Hankkeessa selvitetään Suomeen tulevien ja Suomesta lähtevien henkilöiden asumisperusteisen sosiaaliturvan alkamisen ja päättymisen kriteerit. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on valmistella asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön tarkistamista niin, että etuuksien maksaminen maahan- ja maastamuuttotilanteissa kohden-

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

tuu tarkoituksenmukaisesti, lainsäädäntö on selkeää ja lainsäädännön toimeenpano nykyistä yksinkertaisempaa.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, ettei kausityöntekijöitä koskeva sääntely koske esimerkiksi Suomeen vuosittain tulevia luonnonmarjojen poimijoita, koska työtä ei pääsääntöisesti tehdä työsuhteessa. Heidän osaltaan valiokunta pitää välttämättömänä, että poimijoiden rekrytointiin sekä asumisoloihin liittyviin epäkohtiin puututaan viranomaistoimin ja että pyritään etsimään keinoja heidän asemansa parantamiseen. Valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä, että kolmansista maista tulevien marjanpoimijoiden lähtömaissa myös Suomen viranomaisten toimesta jaetaan mahdollisimman oikeaa informaatiota työoloista ja työehdoista sekä ansaintamahdollisuuksista.

Valiokunta huomauttaa vielä, että hallituksen esityksestä puuttuu kokonaan sukupuolivaikutusten arviointi.

Kausityön toimialat / Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksesta ei ilmene, millä aloilla kausityötä koskevaa sääntelyä on tarkoitus soveltaa. Myöskään direktiivi ei sisällä tätä määrittelyä. Kausityöntekijöitä koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa ja joihin sovelletaan ehdotettua lakia.

Kausiluonteisen toiminnan määritelmä sisältyy lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohtaan. Kausiluonteisella toiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jonka kausittaisiin olosuhteisiin liittyvä toistuva tapahtuma tai tapahtumasarja sitoo tiettyyn aikaan vuodesta, jolloin työvoimaa tarvitaan huomattavasti enemmän kuin tavallisesti käynnissä olevassa toiminnassa. Valiokunta huomauttaa, että määritelmä samoin kuin lakiehdotuksen 24 §:ään otettavaksi ehdotettu asetuksenantovaltuus jäävät väljiksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esimerkkiluettelo toimialoista, joihin lakia sovelletaan. Perusteluissa todetaan myös, että sääntelyn joustavuuden turvaamiseksi kausityöalat sisältävä luettelo on tarkoituksenmukaisempaa ottaa asetukseen kuin lakiin. Valiokunta toteaa, että sääntely jää näin erittäin keskeisen seikan osalta hyvin avoimeksi. Asetuksen varaan käytännössä jää lain soveltamisalan ja ulkomaalaisen maahantulo-oikeuden määrittely samoin kuin hänen oikeutensa tämän lain mukaisiin palveluihin, mitä on pidettävä ongelmallisena.

Esityksen perusteluiden mukaan kausityöntekijädirektiivin valmistelussa direktiivin tarkoittamia aloja katsottiin olevan vain maatalous ja turismi. Kausityötä Suomessa tehdään tyypillisesti maataloudessa ja viime vuosina lisääntyvästi myös matkailualalla. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, näiden alojen sisällä on tarkemmin määriteltävissä olevia sektoreita, joilla kausityövoiman tarve vaihtelee vuodenaikojen vaihtelun vuoksi. Hallintovaliokunnan on syytä mietinnössään täsmentää joko asetuksenantovaltuutta tai kausiluonteisen toiminnan määritelmää, jollei lakiin katsota olevan mahdollista ottaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä asiasta. Lisäksi asetuksenantovaltuus tavanomaisen kirjoitustavan mukaan tulee muotoilla lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Sanna Lauslahti kok
jäsen Anne Louhelainen si
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Vesa-Matti Saarakkala si
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esitys HE 80/2017 vp laeiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöitä varten sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä sisäisen siirron yhteydessä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi on Perussuomalaisten mielestä riskialtis siinä, että näille kausityöntekijöille ja ICT-työntekijöille kuuluisi pitkälle samat oikeudet kuin muillekin työntekijöille.

Kausityöntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka asuvat pysyvästi unionin ulkopuolella, mutta jotka tulevat tilapäisesti ja lyhytaikaisesti kausityöhön johonkin jäsenvaltioon. *ICT-työntekijöitä*, eli yrityksen sisällä siirtyviä koskevaa direktiiviä (ICT-direktiivi) sovelletaan johtajiin, asiantuntijoihin ja korkeakoulututkinnon suorittaneisiin harjoittelijoihin, jotka siirretään EU:n ulkopuolelta olevan yrityksen palveluksesta tilapäisesti työskentelemään EU-alueella sijaitsevaan samaan yritykseen tai saman yritysryhmään kuuluvaan yksikköön.

Jäsenmaiden on pääsääntöisesti kohdeltava direktiivin tarkoittamia kolmansien maiden kansalaisia yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa sosiaaliturvan alalla. Direktiivien kattamat henkilöt rinnastetaan terveydenhuollossa kunnan asukkaisiin. Tällöin tilapäisesti maassa oleskelevilla työntekijöillä tulisi olemaan oikeus julkisiin terveystalouteihin sekä erikoissairaanhoidon palveluihin yhdenvertaisesti kunnan asukkaiden kanssa.

Tällaisia epäkohtia seuraa mm. ehdotuksista asumiseen perustuvasta sosiaaliturvan soveltamisesta annetun lain 3 c §:ään, jossa säädetään oleskelulupavaatimuksen täyttymisestä, kansanterveyslain 14 §:ään ja erikoissairaanhoidon lain 3 §:ään, joiden mukaan jatkossa kausityöntekijät rinnastettaisiin kunnan asukkaaseen.

Esityksessä ennakoidaankin, että yksittäisen kausityöntekijän kannalta merkittävimmäksi voi osoittautua kausityöntekijöiden sairaanhoito-oikeuden laajentuminen. Kausityöntekijän ei esimerkiksi äkillisen sairastumisen tai onnettomuuden varalta tarvitse ottaa kallista vakuutusta, vaan hän voi luottaa tulevana hoidetuksi Suomen terveydenhoitojärjestelmässä kohtuullisin kustannuksin. Oikeutta hoitoon ei tarvitse erikseen anoa, eikä sitä harkita tapauskohtaisesti, vaan se perustuu suoraan lainsäädäntöön. (HE 80/2017 vp s. 60) ICT-direktiivin myötä yhdenvertaiseen kohteluun kuuluu myös mm. perhe-etuuksina pääsääntöisesti lapsilisän maksaminen.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmän jäsenenä sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntavastaavana katson, että kausityöntekijöiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyy yllä kuvatun kaltaisia riskitekijöitä.

Tällainen edellyttää mielestäni, että valiokunta huomioi sen, että esityksestä seuraa kausityöntekijöiden ja yritysten sisällä siirtyvien osalta miljoonaluokkaa olevia lisäkustannuksia. Kausiluontoisesta toiminnasta annettavat asetukset eivät myöskään saa johtaa käytäntöön, joka erkaantuu lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta. On mahdollista, että jatkossa kausiluontoisesta toiminnasta annetaan asetus, joka kattaa muitakin aloja kuin nyt on lainsäätäjän tiedossa.

Valiokunnan lausunto StVL 8/2017 vp

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.9.2017

Arja Juvonen ps