

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 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 jäsenvaltioissa 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.

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

Yleistä

Direktiiviehdotuksen päätavoitteena on neuvotetun maahanpääsytmenettelyn 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 epäamisestä ja peruuttamisesta sekä kausityöntekijän oikeuksista.

Direktiiviehdotuksen mukaan kausityöntekijän maahanpääsy edellyttäisi voimassaolevaa työsuostusta 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 valioikunnan 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 kolmannelta 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 työsuostus 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 näkemukseen siitä, että komission ehdotus ei kannatettavasta 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 ku- luessa.

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 | Oiva Kaltiokumpu /kesk |
| vpj. | Tapani Mäkinen /kok | Elsi Katainen /kesk |
| jäs. | Marko Asell /sd (osittain) | Petri Pihlajaniemi /kok (osittain) |
| | Thomas Blomqvist /r | Raimo Piirainen /sd |
| | Maarit Feldt-Ranta /sd | Lenita Toivakka /kok |
| | Juha Hakola /kok | Unto Valpas /vas |
| | Rakel Hiltunen /sd | vjäs. Veijo Puhjo /vas. |
| | Heli Järvinen /vihr | |

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 lisäarvo vaatimusta. 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