

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, till lag om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal samt till vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, till lag om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 80/2017 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Harri Sivula, inrikesministeriet
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet
- gruppchef Marika Lahtivirta, Folkpensionsanstalten
- direktör Tarja Myllärinen, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands näringsliv rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår två nya lagar av vilka en föreskriver om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning och den andra om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, om tillståndsförfaran-

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

de som ska tillämpas på dem och om deras ställning i arbetslivet och deras sociala rättigheter. Genom lagarna genomförs två av Europaparlamentets och rådets direktiv: direktiv (2014/36/EU) om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (nedan direktivet om säsongsanställning) och direktiv (2014/66/EU) om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (nedan ICT-direktivet).

Utskottet välkomnar att de säsongsanställdas ställning med anledning av det antagna direktivet om säsongsanställning betydligt förbättras i flertalet medlemsstater inom Europeiska unionen. Trots att direktivets verkningar i Finland är blygsammare än i många andra medlemsländer bidrar regleringen också hos oss till att öka likabehandlingen bland säsongsanställda både i fråga om arbetsvillkor och social trygghet. Utskottet ser det som viktigt att också i säsongsanställning iaktta lagstadgade eller avtalsbaserade arbetsvillkor i fråga om lön, arbetstider, semester och allmänt taget avtalsbaserade skyldigheter mellan arbetsgivare och arbetstagare och att arbetstagare på berättigt sätt får rätt till de sociala trygghetsförmåner som uppstår på grundval av arbetet.

Under de senaste åren har det årliga antalet säsongsanställda från tredjeländer varit knappa 15 000, främst inom jordbruket. Den nya lagen underlättar deras ställning i synnerhet genom att förfarandena för att bevilja säsongsanställda visum och uppehållstillstånd förenklas och villkoren för beviljande blir enhetliga. En säsongsanställd kan i fortsättningen ansöka om tillstånd för så lång tid som det erbjuds arbete, medan tillståndet tidigare varade maximalt tre månader. Samtidigt får arbetsgivaren arbetskraften snabbare och mer flexibelt.

ICT-direktivet för sin del medför lättnad i tillståndsförfarandet särskilt i situationer där företag i tredjeländer har verksamhet i flera EU-medlemsstater. En person som är föremål för företagsintern förflyttning och har tillstånd i ett medlemsland har rätt att arbeta i tre månader med samma tillstånd också i en annan medlemsstat. Dessutom kan man för arbete över tre månader få ett mobilt uppehållstillstånd, och förfarandet för att bevilja ett sådant har gjorts lätt i jämförelse med det traditionella förfarandet med uppehållstillstånd.

Likabehandling i fråga om social trygghet

Till social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde hör i fråga om bägge lagförslagen ett på direktiven baserat krav på att de tredjelandsmedborgare som hör till grupperna ovan i fråga om social trygghet ska behandlas lika som finländska medborgare. Likabehandling i fråga om social trygghet syftar enligt EU-lagstiftningen (förordning 883/2004) på pensioner, familjeförmåner, försäkring för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar, utkomstskydd för arbetslösa, offentliga hälsovårdstjänster och sjukförsäkring. Utanför likabehandlingskravet faller socialservice inklusive utkomststöd och boende.

Likabehandling av personer från tredjeländer genomförs hos oss redan nu i fråga om arbetsbaserad social trygghet. Säsongsanställda och från början av innevarande år också internt förflyttade arbetstagare omfattas av lagen om pension för arbetstagare och systemet med försäkring mot olycksfall i arbetet och yrkessjukdom från det att de börjar arbeta. Likaså får de rätt till företagshälsovård så snart de börjar arbeta. Däremot uppstår rätten till bosättningsbaserad social trygghet först om arbetet i Finland varar minst fyra månader och om de i lag definierade villkoren för lön och arbetstid blir uppfyllda. En motsvarande bestämmelse ingår i sjukförsäkringslagen som vill-

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

kor för att omfattas av sjukförsäkringen. Denna fyra månaders regel utesluter ganska effektivt säsongarbetarna från den sociala trygghet som hör till FPA:s ansvar. De personer som avses i ICT-direktivet jobbar däremot i allmänhet längre tider i Finland.

Den främsta ändringen av social trygghet i den nationella lagstiftningen till följd av direktivet för bägge grupperna i Finland är att både säsongarbetare och personer som avses i ICT-direktivet jämföras med kommunens invånare varvid de har rätt till offentliga hälsovårdstjänster på samma grunder som kommunens invånare. Att rätten till sjukvård utvidgas är i praktiken den största ändringen i fråga om enskilda säsonganställda. Säsonganställda behöver exempelvis inte teckna försäkring för plötsliga sjukdomsfall eller olyckshändelser utan kan söka vård på samma sätt som de som bor permanent i Finland. Rätten till vård prövas inte från fall till fall utan är direkt baserad på lag. I fråga om de offentliga hälsovårdstjänsterna ger direktivet inte möjligheter att ta i bruk nationella begränsningar.

Enligt direktivet om säsonganställning kan det i likabehandlingen av säsonganställda införas på kortvarig vistelse baserade nationella begränsningar som gäller familje- och arbetslöshetsförmåner. I direktivet om företagsintern förflyttning kan avvikelserna gälla familjeförmåner för arbetstagare som förflyttas kortvarigt. Därför föreslår regeringen att de ändringar i lagstiftningen om social trygghet samt hälso- och sjukvård som direktivet ger möjlighet till tas i bruk fullt ut genom att göra relevanta ändringar i lagstiftningen om social trygghet samt hälso- och sjukvård.

Genom de ändringar som föreslås i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner utesluts säsonganställda från arbetslöshetsförsäkringen. Det kan anses vara ändamålsenligt på grund av att säsongarbetare endast arbetar i kortvariga anställningsförhållanden varvid man enligt nuvarande lagstiftning borde ta ut arbetslöshetsförsäkringspremie men det ändå inte uppstår rätt till arbetslöshetsdagpenning.

ICT-anställdas rätt till arbetslöshetsförmån begränsas inte, men för att familjeförmåner, det vill säga barnbidrag och hemvårdsstöd för ett barn som följer med en ICT-anställd, ska kunna betalas krävs tillstånd att arbeta i Finland under minst nio månader. Familjeförmåner kan inte exporteras; utbetalningen av förmånerna upphör således när anställningen upphör.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för att genomföra direktiven beror på hur många säsonganställda respektive personer som förflyttas inom företag jämte familjer det årligen kommer till Finland. Kostnaderna uppstår av att kommunerna kompenseras till fullt belopp ur statens medel för hälsovårdskostnader förorsakade av säsonganställda liksom också av de i ICT-direktivet avsedda personer utan hemkommun som vistas i Finland. I fråga om säsonganställda uppgår den extra kostnaden enligt propositionen till uppskattningsvis 4,3 miljoner euro på årsbasis. Kalkylen baserar sig på antagandet att det årligen kommer 10 700 säsonganställda med visum eller visumfritt till landet för tre månader. Om det skulle komma 1 500 säsongarbetare med uppehållstillstånd för sex månader, uppskattas tilläggskostnaden för anlitaandet av offentliga hälso- och sjukvårdstjänster till 1,3 miljoner euro om året.

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

I fråga om de som förflyttas inom företag minskar det principiellt viktiga kravet på likabehandling dock i betydelse av att personerna i princip är anställda hos stora internationella företag och de har även i övrigt en mycket trygg ställning när det gäller försörjning, heltäckande sjukvårdsförsäkringar samt kostnader för barnens skolgång och familjernas boende.

Om det kommer 400 personer som förflyttats inom företag och hälften av dem tar med sig en familj med maka och två barn, ökar kostnaderna för offentlig hälso- och sjukvård och sjukförsäringen enligt beräkningen i propositionen med sammanlagt 1,75 miljoner på årsbasis. Familjeförmanerna skulle som mest förorsaka kostnader på cirka 0,9 miljoner euro. Denna uppskattning baserar sig på antagandet att 200 familjer som kommer för längre tid har med sig två barn av vilka det ena inte har fyllt 3 år. Familjen har då förutom rätt till barnbidrag också rätt till stöd för hemvård av barn.

Utskottet konstaterar att både säsongsanställda och personer som till följd av företagsintern förflyttning flyttar till Finland betalar skatt till Finland beroende på anställningens längd antingen som källskatt (35 %) eller enligt en progressiv inkomstskattetabell.

Utveckling av lagstiftningen

Utskottet har vid behandlingen av både ICT-direktivet (ShUU 14/2010 rd och ShUU 15/2010 rd samt ShUU 2/2012 rd och ShUU 22/2012 rd) uttryckt oro över att det på olika grupper av anställda genom separata EU-direktiv tillämpas olika reglering vilket för utländsk arbetskraft komplicerar villkoren för inresa, arbete och social trygghet. Tidigare har man redan godkänt ändringar i bestämmelserna om social trygghet med anledning av direktivet om kombinerade tillstånd (2011/98/EU). Nu är man i färd med att stifta separata lagar för två grupper av anställda. Direktivet om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning och studier (2016/801/EU) är redan antaget i EU, och ett lagförslag baserat på direktivet ska lämnas till riksdagen under innevarande höstsession.

När reglerna blir mer komplicerade är det samtidigt oroväckande med avseende på Finlands system för social trygghet att rätten till bosättningsbaserad social trygghet på grundval av arbete genom separat reglering utvidgas till enskilda grupper som inte förutsätts bo i Finland. Skillnaderna i villkoren för olika personkategorier att omfattas av social trygghet ökar — särskilt i och med de sektorsspecifika direktiven om ställningen för anställda som inte är EU-medborgare. Lagstiftningen blir också mycket svårgripbar ur individens synvinkel. På grund av denna utvecklingstrend har utskottet funnit det behövligt att göra en helhetsgranskning av det bosättningsbaserade systemets hållbarhet i framtiden.

Utskottet välkomnar att social- och hälsovårdsministeriet har inlett ett delprojekt för inriktningen av bosättningsbaserad lagstiftning om social trygghet i internationella situationer. Projektet bedömer betalningsgrunder, inriktning och ändamålsenlighet hos FPA:s bosättningsbaserade förmåner för social trygghet vid in- och utresa. Projektet utreder kriterierna för inledning och avslutning av bosättningsbaserad social trygghet för personer som anländer till Finland och lämnar Finland. Dessutom ska en arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet bereda en justering av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet så att utbetalningen av förmå-

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

ner vid in- och utresa inriktas ändamålsenligt, lagstiftningen är tydlig och verkställandet enklare än nu.

Ytterligare noterar utskottet att regleringen om säsongsanställda inte gäller exempelvis de bärplockare som årligen kommer till Finland eftersom deras arbete huvudsakligen inte utförs i anställningsförhållande. I fråga om dem ser utskottet det som nödvändigt att olägenheter med rekrytering och boendeförhållanden åtgärdas genom myndighetsingripande och att man eftersträvar metoder för att förbättra deras ställning. Dessutom är det angeläget, menar utskottet, att också Finlands myndigheter bidrar till att i bärplockarnas ursprungsländer dela ut så riktig information som möjligt om anställningsförhållanden och arbetsvillkor och om förvärvsmöjligheter.

Utskottet påpekar ytterligare att det i propositionen helt saknas en konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv.

Sektorer för säsongarbete/Bemyndigande att utfärda förordning

Det framgår inte av lagförslaget inom vilka branscher regleringen om säsonganställning ska tillämpas. Inte heller direktivet innehåller denna definition. Enligt 24 § 1 mom. i lagförslaget om säsongsanställda föreskrivs det genom förordning av statsrådet om branscher som är förknippade med säsongsbunden verksamhet och på vilka den föreslagna lagen tillämpas

Definitionen av säsongsbunden verksamhet ingår i lagförslagets 3 § 2 punkt. Med säsongsbunden verksamhet avses verksamhet som är kopplad till en viss tid på året då en återkommande händelse eller ett mönster av händelser med koppling till säsongsbetingade förhållanden kräver avsevärt högre arbetsinsatser än vad som behövs för att sköta det löpande arbetet. Utskottet vill påpeka att definitionen liksom också bemyndigandet att utfärda förordning i lagförslagets 24 § är vaga.

I propositionsmotiven förtecknas exempel på branscher där lagen tillämpas. I motiven konstateras också att för att garantera smidighet är det mer ändamålsenligt att utfärda förteckningen över säsongsansatser genom en förordning än genom lag. Utskottet konstaterar att regleringen därmed i fråga om en ytterst central faktor förblir mycket öppen. I praktiken blir det beroende av förordning att definiera lagens tillämpningsområde och rätten till inresa för utlänningar liksom deras rätt till tjänster enligt denna lag, vilket måste ses som problematiskt.

Enligt propositionsmotiven ansågs det vid beredningen av direktivet om säsonganställning att de branscher som avses i direktivet endast är jordbruk och turism. Säsongarbete utförs i Finland i typfallet inom jordbruket och under de senaste åren i tilltagande utsträckning också inom turismen. Som framgår av propositionsmotiven kan det inom dessa branscher närmare definieras sektorer där behovet av säsongarbetskraft varierar till följd av årstidsvariationerna. Förvaltningsutskottet har skäl att i sitt betänkande precisera antingen bemyndigandet att utfärda förordning eller definitionen av säsongsbunden verksamhet om det inte anses att mer detaljerad reglering i ärendet kan tas in i lagen. Dessutom bör bemyndigandet att utfärda förordning enligt det vanliga skrivsättet formuleras så att den avser utfärdande av närmare bestämmelser än lagen.

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet anför

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.9.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Sanna Lauslahti saml
medlem Anne Louhelainen blåa
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Vesa-Matti Saarakkala blåa
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens proposition RP 80/2017 rd om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, till lag om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal samt till vissa lagar som har samband med dem är enligt sannfinländarnas åsikt förenad med risker i det avseendet att dessa säsongsanställda och ICT-anställda skulle få i det närmaste samma rättigheter som andra anställda.

Med *säsongarbetare* avses anställda som permanent bor utanför unionen men som tillfälligt och kortvarigt kommer till en medlemsstat för säsongarbete. ICT-direktivet tillämpas på *ICT-anställda*, det vill säga personer som är föremål för företagsinterna förflyttningar såsom chefer, specialister och praktikanter med högskoleexamen som inom samma företag eller företagsgrupp förflyttas från en ort utanför EU till en ort innanför EU.

Medlemsstaterna ska i regel behandla de tredjelandsmedborgare som avses i direktivet på samma sätt som det egna landets medborgare inom området för social trygghet. De personer som omfattas av direktiven jämföras inom hälso- och sjukvård med kommunens invånare. I så fall får anställda som tillfälligt uppehåller sig i landet rätt till offentliga hälsovårdstjänster och specialiserad sjukvård på samma villkor som kommunens invånare.

Sådana olägenheter följer bland annat av förslaget till lag om ändring av 3 c § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet där det föreskrivs om uppfyllelse av kravet på uppehållstillstånd, av 14 § i folkhälsolagen och av 3 § i lagen om specialiserad sjukvård enligt vilka säsongarbetare framöver jämföras med kommuninvånare.

Propositionen förutsäger mycket riktigt att för enskilda säsongarbetare kan den utvidgade rätten till sjukvård visa sig vara viktigast. Säsongarbetare behöver inte själva ta en dyr försäkring för till exempel akut sjukdom eller olycksfall utan kan lita på att få vård inom det finländska sjukvårdssystemet till rimliga kostnader. Man behöver inte särskilt begära rätt till vård eller pröva rätten från fall till fall, utan den baserar sig direkt på lagstiftningen. (RP 80/2017 rd s. 61). I likabehandling ingår i och med ICT-direktivet också bland annat som familjeförmåner huvudsakligen utbetalning av barnbidrag.

Som medlem i sannfinländarnas riksdagsgrupp och som utskottsansvarig i social- och hälsovårdsutskottet anser jag att likabehandling av säsongarbetare är förknippat med riskfaktorer av ovan beskrivet slag.

Det förutsätter enligt min mening att utskottet beaktar att propositionen medför extra kostnader i miljonklass i fråga om säsongarbetare och företagsinterna förflyttningar. Förordningarna om säsongsbunden verksamhet får inte heller leda till en praxis som fjärrmar sig från lagstiftarens ursprungliga avsikt. Det är möjligt att det i fortsättningen om säsongsbunden verksamhet utfärdas en förordning som täcker också andra branscher utöver dem som lagstiftaren nu har kännedom om.

Utlåtande ShUU 8/2017 rd

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.9.2017

Arja Juvonen saf