

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 kuultavina

- 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 tulevalla 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 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

Direktiiviehdotus on osa laajempaa työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta rajaa lausuntonsa koskemaan direktiiviä siltä osin kuin 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 päivähoidon, 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 työsäkäyville. 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 sosiaaliturvaetuuksista 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 asukkailla.

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 soveltamisalalla tarkoitettuna asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Samoin kunnan velvoitetta antaa terveystalveluja muille kuin kunnassa kotipaikan omaaville tulisi laajentaa oikeuttamalla direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden 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 terveystalvelujen 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 tosiasia, 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 toimivaltasääntösten 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 sadonkorjuu-aikaan tai matkailussa lomakaudella.

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

nä, että poimijoiden värväämiseen sekä huoneihin asumisoloihin liittyviin epäkohtiin puututaan viranomaisitoimin. 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.