

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (puitedirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä maaliskuuta 2010 lähettänyt jatkokirjelmän 2. SM 12.03.2010 ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (puitedirektiivi) asiassa U 44/2007 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on 19 päivänä toukokuuta 2010 lähettänyt jatkokirjelmän 3. SM 12.05.2010 ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (puitedirektiivi) asiassa U 44/2007 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eero Koskenniemi ja ylitarastaja Elina Immonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen ja vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulosalueen johtaja Tutta Tuomainen, Maa- ja metsätalouden ministeriö
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Kansaneläkelaitos.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 2/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa. Eurooppa-neuvoston joulukuun 2006 päätelmissä sovittiin laillisen maahantulon toimenpiteistä ja kehoitettiin komissiota esittelemään toimintasuunnitelmassa mainittuja ehdotuksia. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskeva nyt käsiteltävä puitedirektiivi sekä muut neljä eri alojen niin kutsuttuja sektoridirektiivejä.

Asiaa käsiteltiin aluksi työryhmätasolla. Ehdotus edellytti tuolloin yksimielistä päätöstä, eivätkä jäsenmaat päässeet sopuun lopputuloksesta ja erityisesti yhdenvertaisuutta koskevan artiklan 12 soveltamisalasta. Ehdotuksen käsittely jatkui uudelleen helmikuussa 2010. Ehdotuksen oikeusperusta on muuttunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä, ja näin ollen ns. oikeusperustaongelma ei ole enää ajankohtainen. Päätös tehdään nyt määräenemmistöpäätöksenä, mikä heikentää tässä tapauksessa Suomen neuvotteluasemaa.

Puheenjohtajamaa Espanja on lähtenyt neuvottelemaan komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisella tekstillä, joka noudattaa laajaa soveltamisalaa sekä henkilökohtaisen ulottuvuuden että yhdenvertaisen kohtelun osalta. Suomi on pitänyt tätä ongelmallisena asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta.

Parlamentin työllisyysvaliokunta äänesti direktiiviehdotuksesta huhtikuun lopulla ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta äänestäneen siitä toukokuun 2010 lopulla. Tämän jälkeen OSA-neuvokset kutsuttaneen koolle ennen kesäkuulle ennakoitua parlamentin täysistunnon äänestystä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta yksinkertaistaa yhteisön tasolla oleskelulupajärjestelmää ja määritellä yleiset puitteet työvoiman maahanmuuton lupaprosessiin. Direktiivissä ehdotettu yhden yhdistetyn luvan, yhden menettelyn ja ns. yhden luukun periaate on Suomessa jo käytössä.

Sen sijaan yhdenvertaista kohtelua koskeva artikla 12 on Suomen kannalta ongelmallinen nimenomaan asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta. Valtioneuvosto on kannattanut lähestymistapaa, jossa 12 artiklan soveltamisala rajattiin vain niihin, joille on myönnetty oleskelulupa työntekoa varten (ns. suppea soveltamisala). Myös lähestymistapa, jossa jäsenvaltioille olisi suotu niin halutessaan mahdollisuus suppeaan soveltamisalaan, olisi ollut viime kädessä hyväksyttävissä. Laajaan soveltamisalaan kuuluvat työntekijöiden lisäksi sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oikeus työntekoon mutta joiden oleskelun pääasiallinen tarkoitus voi olla jokin muu kuin työnteko. Puheenjohtajamaa Espanja, enemmistö jäsenmaista ja komissio ovat yleisesti laajan soveltamisalan puolella.

Tässä vaiheessa näyttäisi siltä, että valtioneuvoston näkemys sosiaaliturvakysymykseen on saanut osittaista tukea parlamentin valiokunnissa. Valtioneuvosto kannattaa EP:n työllisyysvaliokunnan ehdotusta siitä, että jäsenmaille jätettäisiin mahdollisuus rajata asumiskriteerin perusteella myönnettyjä oikeuksia (mutta ei työskentelyyn perustuvia oikeuksia) niiden henkilöiden osalta, joiden oleskelulupa on annettu muusta syystä kuin työntekoa varten mutta joilla on oikeus tehdä työtä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut**Yleistä**

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on antaa yleiset puitteet oikeudenmukaiselle ja oikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla työperäisessä maahanmuutossa. Tarkoituksena on yksinkertaistaa työperäisen maahanmuuton lupaprosessia sekä kaventaa työperäisten oikeuksien eroa jäsenvaltioissa laillisesti asuvien kolmannen maan kansalaisten ja oman väestön välillä. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi direktiivissä keskitytään kahteen kokonaisuuteen: 1) yhteen yhdistettyyn lupaan (oleskelu- ja työnteke-oikeus), joka myönnetään yhden luokun periaatteen mukaisesti ja 2) kaikille laillisesti jäsenvaltiossa asuville kolmannen maan työntekijöille myönnettävään yhdenvertaiseen kohteluun.

Työntekijän käsite ja direktiivin soveltamisala

Direktiiviehdotuksen artiklassa 2 määritellään, mitä direktiivissä tarkoitetaan työntekijän käsitteellä. Artiklassa 3 määritellään direktiivin soveltamisala.

Hallintovaliokunta tukee valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan kolmannen maan työntekijän määritelmä (Artikla 3) pitää pyrkiä rajamaan niin, että se koskee selkeästi ainoastaan työsuhteita.

Yhdenvertaisen kohtelun soveltamisalaa koskevan artiklan 2 osalta keskusteluissa on ollut esillä kaksi sisältövaihtoehtoa. Laajan soveltamisalan sisältävässä ehdotuksessa direktiiviä sovellettaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden 1) maahantulo perustuu muuhun kuin työntekoon, mutta joilla on silti oikeus työntekoon muun oleskeluluvan nojalla tai 2) joiden maahantulo perustuu työntekoon kansallisen tai unionin lainsäädännön mukaisesti.

Hallintovaliokunta tukee valtioneuvoston kannattamaa suppeampaa soveltamisalaa, jonka mukaan yhdenvertainen kohtelu myönnettäisiin

vain niille, jotka kuuluvat jälkimmäiseen 2) -ryhmään. Selvää on, että valiokunta ei kannata ehdotuksia soveltamisalan edelleen laajentamisesta koskemaan vielä kausityöntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, alle 6 kuukautta kestäviä työsuhteita sekä kaikkien maahantuloperusteiden ottamista mukaan soveltamisalaan.

Yhdenvertainen kohtelu ja asumisperusteisen sosiaaliturva

Direktiiviehdotuksen artiklassa 12 säädetään oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltioiden omien kansalaisten kanssa muun muassa työolosuhteiden, palkan, irtisanomissuojan ja ammattijärjestöihin liittymisoikeuden osalta. Lisäksi yhdenvertainen kohtelu sisältäisi oikeuden koulutukseen ja opetukseen, tutkintojen tunnustamiseen, oikeuteen tiettyihin sosiaaliturvatuksiin ja ansioperusteisten eläkkeiden maksamiseen palattaessa kolmanteen maahan sekä oikeuden tiettyihin muihin palveluihin.

Työskentelyyn perustuva sosiaaliturva

Unionin ulkopuolelta Suomeen muuttava henkilö kuuluu nykyisin työskentelyyn perustuvan sosiaaliturvan eli työeläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutuksen alaisuuteen työskentelyn aloittamisesta lukien. Sairasvakuutetuksi hän tulee joko asumisen tai työnteon perusteella. Työnteon perusteella henkilö on sairaskuutettu työskentelyn aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan, vaikka häntä ei pidettäisi Suomessa asuvana.

Asumiseen perustuva sosiaaliturva

Unionin ulkopuolelta Suomeen muuttava henkilö kuuluu nykyisin asumisperusteisen sosiaaliturvan, kuten lapsilisälain, äitiysavustuslain ja kansaneläkelain piiriin maahan tulosta lukien, jos hänen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Asumisen ratkaisee Kansaneläkelaitos asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mu-

kaisen asumiskäsitteen mukaan. Suomessa asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Lisäksi edellytetään, että Suomeen muuttavalla henkilöllä pääsääntöisesti on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa.

Kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut

Unionin ulkopuolelta Suomeen muuttava henkilö kuuluu nykyisin kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin siitä lukien, kun hänellä on kotikunta Suomessa. Kotikunnan henkilö saa, jos hänellä on jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Kotikunnan saa myös henkilö, joka on saanut vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttavan luvan ja hänellä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti. Asumisen vakinaisuutta osoittaa tällöin vähintään kahden vuoden työsopimus.

Direktiivin vaatimus tasavertaisesta kohtelusta

Nykylainsäädännön mukaan ongelmalliseksi osoittautuisi direktiiviehdotuksen vaatimus tasavertaisesta kohtelusta maan kansalaisten kanssa silloin, kun maahantulo tapahtuisi lyhytaikaisen työskentelyn vuoksi ilman asumistarkoitusta tai maahantulon peruste olisi jokin muu, mutta oleskelulupa sallisi työntöön. Työnteko on sallittu esimerkiksi opiskelijoille.

Direktiivin artiklan 12 laajan soveltamisalan mukainen muotoilu edellyttäisi, että Suomen pitäisi muuttaa sosiaaliturvalainsäädäntöään ja ottaa direktiivin soveltamisalan piirissä olevat työntekijät asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin asettamatta asumisen kestoon tai pysyvyyteen liittyviä ehtoja. Yhdenvertainen kohtelu edellyttäisi myös, että mukana seuraavat perheenjäsenet saisivat perhe-etuudet.

Julkisten terveyspalvelujen osalta tämä tarkoittaisi sitä, että työntekijöille ja heidän mukanaan seuraaville perheenjäsenille olisi annettava samat oikeudet kuin maassa asuville siinäkin tapauksessa, ettei heillä ole kotikuntaa Suomes-

sa. Suomen lainsäädäntöä olisi tällöin täydennettävä siten, että kunnalla olisi velvoite antaa palvelut myös näille henkilöille siinä laajuudessa ja samoin asiakasmaksuin kuin kunnan asukkaille.

Hallintovaliokunta on lähtökohtaisesti kannattanut lähestymistapaa, jossa artiklan 12 soveltamisala olisi rajattu vain niihin, joille on myönnetty oleskelulupa työntekoa varten (ns. suppea soveltamisala) tai jäsenvaltio olisi halutessaan voinut valita tämän soveltamisalan. Mikäli tätä tavoitetta ei neuvotteluissa kuitenkaan voida saavuttaa, hallintovaliokunta kannattaa Euroopan parlamentin työllisyysvaliokunnan ehdotusta siitä, että jäsenmaille jätettäisiin mahdollisuus rajata asumiskriteerin perusteella myönnettyjä oikeuksia niiden henkilöiden osalta, joiden oleskelulupa on annettu muusta syystä kuin työntekoa varten mutta joilla on oikeus tehdä työtä.

Valiokunta toteaa vielä, että direktiiviehdotus on kuntien kannalta erittäin ongelmallinen, mikäli tullaan edellyttämään, että vailla kotikuntaa oleville pitää myöntää kunnalliset terveyspalvelut maahantulosta lähtien. Jos henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa, ei ole myöskään kuntaa, joka olisi oikeutettu saamaan kunnallisveron itselleen. Hallintovaliokunta yhtyy tämän vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossaan (StVL 4/2010 vp) esille ottamaan näkemukseen, että mikäli vailla kotikuntaa oleville unionin ulkopuolelta Suomeen muuttaville direktiivin soveltamisalan piirissä oleville työntekijöille myönnetään kunnalliset terveyspalvelut maahantulosta lähtien, on kansalliseen lainsäädäntöön luotava järjestelmä, jolla kunnille korvataan näiden henkilöiden terveydenhoidon kustannukset valtion varoista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.