

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2012 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 5 päivänä joulukuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmän 1. SM 03.12.2012 asiassa U 33/2010 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Harri Sivula, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- AKAVA ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 24/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivillä määritetään kausityöntekijöiden maahantulon ja oleskelun edellytykset ja heille kuuluvat oikeudet. Kausityöntekijöitä ovat enintään viidestä yhdeksään kuukaudeksi EU:n alueelle työsuhteeseen tulevat työntekijät, joiden tarpeen määrittelevät vuodenaikojen vaihteluun liittyvät kausiluontoiset tekijät. Oleskelun

enimmäispituus voidaan annetun haarukan sisällä määritellä kansallisesti.

Maahantulon edellytykset direktiivissä määritellään ainoastaan yli kolmeksi kuukaudeksi tuleville. Heille on myönnettävä joko kausityöntekijän oleskelulupa tai kansallinen D-viisumi ja valtion niin päättäessä työluva.

Alle kolmeksi kuukaudeksi tulevien maahan-tuloedellytykset määräytyvät Schengenin sää-nöstön, erityisesti viisumisäännöstön mukaan. Tästä seuraa, että alle kolmen kuukauden pitui-nen työskentely on direktiivin perusteella mah-dollista pelkällä Schengen-viisumilla, mutta tar-vittaessa sen rinnalla voidaan edellyttää myös työilupaa, jonka nimi, muoto ja myöntämisessä noudatettava menettely ovat kansallisesti määri-teltävissä.

Viisumivapaasta valtiosta alle kolmeksi kuu-kaudeksi tulevalta kausityöntekijältä on edelly-tettävä työilupaa tai vaihtoehtoisesti kausityö-hön tulevat voidaan määrätä viisumivelvollisik-si.

Direktiivin mukaiset oikeudet kausityönteki-jät saavat maahantulohetkestä alkaen riippumata siitä, ovatko he tulleet alle vai yli kolmeksi kuukaudeksi. Direktiivin mainitsemia oikeuksia ovat muun muassa työehdot, yhdistymisvapaus ja sosiaaliturva. Lähtökohtana kaikkien osalta on yhdenvertainen kohtelu maan omien kansa-laisten kanssa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee valtuutuksen antamista kolmikan-taneuvotteluihin. Suomi poistaa jäljellä olevat varauksensa, jotka liittyvät asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän ja direktiivin edellyt-tämän yhdenvertaisen kohtelun yhteensovittami-sesta aiheutuviin ongelmiin.

Perustelut

Suomi on neuvotteluissa onnistunut turvaamaan huomattavasti alkuperäistä ehdotusta joustavamman järjestelmän, joka ottaa huomioon sekä kansalliset työvoiman tarpeet että työntekijöi-den vähimmäisoikeudet. Direktiivi voidaan eräitä sosiaaliturvajärjestelmään vaikuttavia osiaan lukuun ottamatta panna kansallisesti täytäntöön olemassa olevan järjestelmän perusrakenteita muuttamatta.

Direktiivi tuo kiistatonta lisäarvoa korjaamalla joitakin tämänhetkissä kausityöntekijöitä koskevassa ulkomaalaislainsäädännössä olevia puutteita. Neuvottelutulos turvaa riittävän liik-kumavaran sen varmistamiseksi, ettei direktii-

vin täytäntöönpano merkitse kohtuuttomasti aiempaa raskaampaa hallinnollista taakkaa työn-tekiöille tai työnantajille ja että kausityönteki-jöitä on edelleen mahdollista palkata niille aloi-le, joilla se on tarpeellista.

Neuvotteluissa on erityisesti keskitytty kol-meen keskeiseen teemaan:

1) Tavoitteena on ollut sovittaa direktiivi yh-teen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestel-mämme kanssa ja rajata sen vaikutuksia erityi-sesti julkisen terveydenhuollon palvelujärjestel-mään. Neuvotteluissa Suomi on pyrkinyt saa-maan aikaan säännöksen, jonka mukaan maa-hanpääsyn edellytyksenä oleva sairausvakuutus voitaisiin vaatia koko työskentelyn ajaksi katta-maan kausityöntekijän sairaanhoidosta aiheutu-vat kustannukset.

Tämä merkitsisi rajausta yhdenvertaiseen kohteluun. Suomen ratkaisumalli olisi jäsenval-tioiden suuren enemmistön mielestä merkinnyt direktiivissä keskeisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Päätös tehdään määrä-enemmistöllä eikä ongelman luonteen vuoksi ole ollut mahdollista rakentaa kompromissia. Suo-men neuvottelutavoite saavutettaneen ainoas-taan perhe-etuuksien osalta. Niiden myöntämis-tä kausityöntekijöille direktiivi ei enää edellytä.

On selvää, ettei Suomen tavoittelema rajaus yhdenvertaiseen kohteluun saa alkavissa kolmi-kantaneuvotteluissa laajaa tukea myöskään Eu-roopan parlamentissa, jossa suurelle enemmis-tölle kausityöntekijöiden aseman parantaminen ja oikeuksien suojeleminen ovat keskeinen ta-voite.

Yhdenvertaisen kohtelun periaate ja sen vai-kutukset asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ovat olleet pohdittavana myös muissa kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa koskevissa direktiiveissä. Kausityöntekijädirektiivissä asia korostuu, sillä direktiivin tarkoittamia kausi-työntekijöitä ei lyhyen ja tilapäisen maassa oles-kelunsa vuoksi milloinkaan pidetä Suomessa va-kinaisesti asuvina.

2) Työoikeudelliset säännökset on neuvotte-lujen kuluessa onnistuttu muokkaamaan hyväk-syttävälle tasolle, ja direktiivi lähtee siitä, että

kausityöntekijöitä kohdellaan yhdenvertaisesti jäsenvaltioiden omien työntekijöiden kanssa.

Direktiivi tarjoaa joustavat mahdollisuudet määrittellä tarve työlupiin, mahdollisiin kiintiöihin ja saatavuusharkintaan sekä noudatettavat menettelyt kansallisista lähtökohdista. Lopputuloksena syntyvä järjestelmä on toteutettavissa niin, ettei se kuormita työnantajaa eikä kausityöntekijää raskailla hallinnollisilla menettelyillä.

3) Komission ehdotuksessa laiminlyöty direktiivin ja Schengenin säännösten, erityisesti vii-

sumisäännösten, yhteensovittaminen on Suomen aktiivisten ponnistusten ansiosta tehty. Alle kolmeksi kuukaudeksi tuleville kausityöntekijöille ei jouduta luomaan uutta menettelyä maahantuloedellytysten tarkistamiseksi eikä erillistä uutta lupalajia, vaan valtaosa kausityöntekijöistä voi edelleen tulla maahan viisumilla. Tämän ansiosta myös Suomen edustustoverkon ammattitaitoa viisumiasioissa ja olemassa olevia tietojärjestelmiä voidaan hyödyntää tehokkaasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus määrittellä kausityöntekijöiden maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset sekä heille kuuluvat oikeudet. Kausityöntekijöitä ovat Euroopan unionin alueelle työsuhteeseen tulevat työntekijät, joiden tarpeen määrittävät vuodenaikojen vaihteluun liittyvät kausiluontoiset tekijät. Käsitteen kausityöntekijä tarkempi määrittely jätetään kansallisen lainsäädännön varaan, mutta direktiiviehdotuksen johdantokappaleessa tarkennetaan, että sillä tarkoitetaan erityisesti matkailua ja maataloutta. Direktiivi mahdollistaa oleskelun enimmäispituuden määrittämisen kansallisesti viidestä yhdeksään kuukauteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että kausityöntekijöiden määrää on myös mahdollista rajoittaa kansallisesti esimerkiksi kiintiöin tai edellyttämällä saatavuusharkintaa. Direktiivin tavoitteena ei ole lisätä tai vähentää kausityöntekijöiden määrää, vaan luoda yhtenäisemmät menettelyt ja parantaa kausityöntekijöiden asemaa.

Kausityöntekijän maahantuloedellytykset ovat erilaiset sen mukaan, tulevatko henkilöt työhön alle vai yli kolmeksi kuukaudeksi. Direktiivin mukaiset oikeudet kausityöntekijät saavat maahantulohetkestä alkaen riippumatta oleskelun kestosta. Näitä oikeuksia ovat muun muassa työehdot, yhdistymisvapaus ja sosiaaliturva. Lähtökohtana on kaikkien yhdenvertainen kohtelu omien kansalaisten kanssa. Kausityönteki-

jöitä on ollut Suomessa vuositasolla noin 10 000 henkilöä. Esimerkiksi maatalouden aloista erityisesti avomaalla ja kasvihuoneissa tapahtuva marjantuotanto, vihannesten ja erikoiskasvien viljely on jo pitkään ollut riippuvaisia ulkomaisesta kausityövoimasta.

Valiokunta toteaa tyydytyksellä pitkien neuvottelujen jälkeen päästyn siihen, että kausityöntekijät voivat tulla maahan edelleenkin viisumilla, jos oleskelu maassa ei ylitä kolmea kuukautta. Jäsenvaltiot voivat myös tarvittaessa asettaa lisäedellytykseksi työluvan, jonka nimi, muoto ja myöntämisessä noudatettava menettely ovat kansallisesti päätettävissä. Viisumilla maahantulo on Suomen näkökulmasta tärkeää, koska valtaosa kausityöntekijöistä tulee alle kolmeksi kuukaudeksi valtioista, joiden kansalaisilta edellytetään viisumia. Myönteistä on myös, ettei direktiivi edellytä muutoksia viisumimenettelyyn ja että artikkelit on sovitettu yhteen Schengenin säännösten, erityisesti viisumisäännösten kanssa.

Tällä hetkellä pieni osa kausityöntekijöistä tulee viisumivapaista valtioista. Nämä työntekijät on joko määrättävä viisumivelvollisiksi tai luotava heitä varten riittävän kevyt lupamenettely, koska kausityö täysin ilman lupaa ei ole sallittua. Lupa on tarpeellinen myös siksi, että henkilö pystyy esimerkiksi tarvitsemiensa terveydenhoitopalvelujen saamiseksi osoittamaan työskentelevänsä kausityöntekijänä.

Yhteensovittaminen asumisperusteisen sosiaaliturvan kanssa on osoittautunut oletetun hankalaksi, ja se on onnistunut vain perhe-etuuksien osalta. Neuvoston toimielimissä saavutettu neuvottelutulos vastaa sosiaaliturvaa lukuunottamatta Suomen neuvottelutavoitteita. Joka tapauksessa direktiivin kansallinen täytäntöönpano tuo saadun selvityksen perusteella aitoa lisäarvoa kansalliseen järjestelmäämme. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiivin suurin lisäarvo liittyy kuitenkin kausityöntekijöiden aseman parantamiseen muualla Euroopassa.

Komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen ei sisällynyt Schengenin viisumisäännösten yhteensovittaminen direktiivin kanssa. Suomen aktiivisten ponnistelujen ansiosta ehdotukseen on kuitenkin neuvottelujen aikana saatu lisättyä nimenomaiset maininnat Schengenin säännösten etusijasta suhteessa kausityöntekijän viisumimenettelyyn. Kysymyksessä on ensimmäinen kerta, kun yli kolme kuukautta kestävää niin sanottua pitkää oleskelua, joka tapahtuu pääsääntöisesti oleskeluluvalla, ja lyhyttä oleskelua, joka puolestaan tapahtuu viisumilla tai viisumivapaasti, koskevat säännökset on saatu yhteensovitettua toimimaan kiinteästi yhdessä.

Valiokunta pitää myönteisenä saavutettua neuvottelutulosta, joka mahdollistaa direktiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa jäsenvaltioille melko laajan harkintavallan sen osalta, miten ne järjestävät alle kolmen kuukauden kestoisen työntekijöiden maahantulon. Tältä osin ovat käytettävissä sekä Schengenin säännösten yhtenäinen viisumi että tarvittaessa vaihtoehtoisesti uutena välineenä erillinen työlupa. Näin ollen alle kolmeksi kuukaudeksi tuleville kausityöntekijöille ei tarvitse, jollei esimerkiksi erillisen työluvan käyttöönottamiseen nähdä tarvetta, luoda kokonaan uusia menettelyjä maahantuloedellytysten tarkistamiseksi.

Direktiiviehdotus edellyttää kausityöntekijöiden yhdenvertaista kohtelua oman maan kansalaisten kanssa myös sosiaaliturvan alalla, johon luetaan sosiaalivakuutus, perhe-etuudet ja terveydenhuolto. Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta tämä tarkoittaisi, että asumis-

perusteiset etuudet olisi myönnettävä, vaikka kausityöntekijät eivät täyttäisi Suomen lain mukaisia vakinaisen asumisen kriteereitä.

Suomen neuvottelutavoitteena on ollut säilyttää asumisvaatimus ainakin joidenkin etuuksien myöntämisen perusteena. Jäsenmaiden kesken on saavutettu neuvottelutulos, jonka mukaan jäsenvaltio voi päättää, ettei yhdenvertaista kohtelua sovelleta perhe-etuuksiin eikä työttömyys-etuuksiin. Näin ollen direktiivi ei velvoita Suomessa maksamaan lapsilisää eikä lasten kotihoitoa tukea. Työttömyysturvan osalta tulee kansallisesti huolehtia, ettei kausityöntekijä voi jäädä maahan työkauden päätyttyä. Terveydenhuollon osalta valiokunnan saaman selvityksen mukaan kausityöntekijällä on samanlaiset oikeudet terveyspalvelujen saamiseen kuin kunnan asukkaalla. Valiokunnan käsityksen mukaan kausityöntekijä ei kuitenkaan voi jäädä työsuhteen päätyttyä maahan hoitosuhteen perusteella, ellei kyse ole työtapaturmasta tai siihen rinnastettavasta, välitöntä hoitoa vaativasta sairaudesta.

Suomen tavoitteena on ollut saada aikaan myös säännös, jonka perusteella maahantulon edellytyksenä oleva sairausvakuutus olisi voitu vaatia koko työskentelyn ajaksi. Käytännössä tämä olisi tarkoittanut sitä, että kausityöntekijöiden yhdenvertainen oikeus terveyspalveluihin kunnan asukkaiden kanssa olisi katettu sairausvakuutuksesta. Suurin osa jäsenmaista on kuitenkin katsonut, että kausityöntekijöille on taattava tältäkin osin täysin yhdenvertainen kohtelu työskentelyn aikana, vaikka maamme asumisperusteisen järjestelmän lähtökohdat poikkeavat työsuhteeseen pohjautuvasta turvajärjestelmästä.

Koska yhdenvertaisen kohtelun periaatteella on neuvotteluprosessissa ilmennyt olevan laaja kannatus, on Suomen puolelta pohdittu myös terveydenhuollon kustannusten jakautumista kuntien ja valtion välillä. Valiokunta edellyttää direktiiviä kansallisesti implementoitaessa kunnille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamista valtion varoista, koska kausityöntekijöiltä peritään lähdeveroa valtiolle.

Kausityöntekijöiden yhdenvertainen kohtelu on direktiiviehdotuksessa ulotettu koskemaan

myös työehtoja ja työoloja. Kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä tulee kohdella samalla tavalla kuin kotimaisia kausityöntekijöitä työsuhteen ehtojen osalta. Direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana siihen on saatu joustavuutta, joka mahdollistaa eri jäsenmaiden kansallisten tarpeiden huomioon ottamisen työlupien, saataavuusharkinnan ja mahdollisten kiintiöiden osalta. Suomessa direktiivistä voisi olla hyötyä lähinnä luonnonmarjojen poimijoille, joiden asemaa voitaisiin direktiivin avulla parantaa.

Jäsenvaltioiden suuri enemmistö tukee neuvotteluvaltuutuksen antamista kolmikantaneuvotteluihin. Voidaan myös arvioida, että neuvotellut Euroopan parlamentin kanssa muodostuisi-

vat jo lähtökohdiltaan ongelmallisiksi, jos direktiivi ei riittävästi parantaisi kausityöntekijöiden asemaa. Tämä taustatieto on ollut kaikilla jäsenvaltioilla, ja Suomen neuvotteluasema sosiaaliturvaa koskevien poikkeusten lisäämiseksi on sen vuoksi ollut poikkeuksellisen vaikea. Harkittaessa valtioneuvostossa direktiivin implementointia olisi siihen liittyvä selvitys tehtävä kolmikantaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok (osittain)
vjäs. Anne Holmlund /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.