

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) (U 36/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiaslausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulosalueen johtaja Tutta Tuomainen, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- AKAVA ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Yrittäjät ry.

VALTONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotus liittyy EU:n pyrkimykseen luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja taloudellista maahanmuuttoa koskevat yhteiset säännöt. Taavoitteena on ottaa käyttöön erityinen maahantuloa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka ha-

kevat lupaa oleskella EU:ssa yrityksen sisäisen siirron vuoksi. Tavoitteena on määrittää tämän direktiiviehdotuksen mukaisesti laillisesti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja ne edellytykset, joiden täytyessä he voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille runsaasti joustovaraa täytäntöönpanossa. Direktiivissä määritetään sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa näiden periaatteiden panemisessa täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestelmässään ja yleisessä yhteydessä.

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoite on kannatettava. Monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat yhdenvertaisen kohtelun ulottaminen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, julkisiin terveystalouteen ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten sivuliikkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla läpinäkyvät ja yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle. Maahanmuuttosäännösten joustamattomuus yritysten siirtäessä työntekijöitään yhdestä konttorista toiseen on ollut vaikea ongelma monikansallisille yrityksille.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitetta kannatettavana.

Direktiivissä säädettäisiin kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton ja oleskelun edellytyksistä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyistä. Ehdotuksessa säädettäisiin myös edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Oleskeluluvan enimmäispituus rajattaisiin kolmeen vuoteen johtajien ja asiantuntijoiden tapauksessa ja yhteen vuoteen korkea-as-

teen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa.

Hallintovaliokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossaan tulee aiheuttamaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) työntekoa ja oleskeluluvan myöntämisestä koskeviin säännöksiin. Lisäksi ehdotuksen vaikutukset ulottuvat työoikeudelliseen sekä työvoimapalveluita koskevaan sääntelyyn. Myös sosiaaliturvalainsäädäntöä ja työeläkelainsäädäntöä on muutettava direktiivin yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi.

Yrityksen sisällä siirtyvien oikeudellinen asema

Valtioneuvoston muistiossa todetaan, että direktiiviehdotuksessa on kyse niin sanotuista lähetyistä työntekijöistä, joita kolmansiin maihin sijoittuneet yritykset lähettävät työhön jäsenvaltion alueelle rajoitetuksi ajaksi samaan yritykseen kuuluvaa toimipaikkaan tai yritykseen.

Lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista säädetään lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999), jolla on kansallisesti implementoitu lähetettyjä työntekijöitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY. Lakia sovelletaan myös kolmansista maista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että edellä mainitun lain soveltaminen nyt käsiteltävänä olevassa direktiivissä tarkoitettuihin työntekijöihin merkitsee sitä, että heihin sovelletaan koko oleskelun ajan erilaisia työ- ja palkkaehtoja kuin maassa pysyvästi asuviin työntekijöihin.

Yrityksen sisällä siirtyvien sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille olisi kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määritellään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivän huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/04 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Direktiiviehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi näin ollen sitä, että Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä olisi muutettava yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi ja yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi julkiset terveyspalvelut myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetuudet, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täyttyisikään.

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 yritysten sisällä siirtyviltä työntekijöiltä vaatia kattavaa sairausvakuutusta.

Kuntien kustannusvastuu

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä ei ole arvioitu niiden kustannusten määrää, joita kunnille aiheutuisi lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä.

Hallintovaliokunta edellyttää, että mainittujen kustannusten määrä jatkossa selvitetään. Lisäksi on selvitettävä, tulisiko vastuu kunnalle peruspalveluista aiheutuvista kustannuksista yrityksen sisällä siirtyvien työntekijöiden osalta siirtää täysimääräisesti valtion vastattavaksi. Näin muun muassa siksi, että tilapäisesti Suomeen tulevat henkilöt eivät välttämättä ole täällä kunnallisverovelvollisia. Mikäli he eivät myöskään ole kotikuntalain (201/1994) perusteella kunnan jäseniä, valtiosuus peruspalveluihin ei kohdennu kuntaan, joka palvelut on velvollinen järjestämään.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelu

Hallintovaliokunta katsoo, ettei komission ehdotus kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan merkittävää lisäarvoa kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden. Erityisesti on syytä kantaa huolta siitä, ettei työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisoinnin lopputuloksena ole joustamatonta ja kansallisia järjestelmiä mutkistavaa yhteisösääntelyä. Lopullinen kanta komission ehdotuksiin on mahdollista muodostaa vasta ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Valiokunta varaa itselleen mahdollisuuden ottaa direktiiviehdotukseen kantaa sen jatkokäsittelyn kuluessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä olevin huomautuksiin valtioneuvoston kantaan.

HaVL 26/2010 vp — U 36/2010 vp

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Oiva Kaltiokumpu /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Marko Asell /sd	Raimo Piirainen /sd
	Thomas Blomqvist /r	Lenita Toivakka /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pietari Jääskeläinen /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisien maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti kolmannen maan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

Direktiiviluonnoksessa *yritysten sisällä siirtävillä* tarkoitetaan johtajaa, asiantuntijaa tai korkea-asteen tutkinnon suorittanutta harjoittelijaa, kuten EU:n GATS-sitoumuksissa määrätään; työsuhteen saman yritysryhmän palveluksessa on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta, jos jäsenvaltio vaatii sitä; on esitettävä komennuskirje, josta käy ilmi, että kyseinen kolmannen maan kansalainen siirretään vastaanottavaan yksikköön, ja jossa ilmoitetaan hänen palkansa. Jollei tämä ehto ole ristiriidassa liittymisasiakirjojen määräysten mukaisen unionin etuuskohtelun periaatteen kanssa, työmarkkina-testiä ei suoriteta.

Sisäasiainministeriön muistiossa valtioneuvoston kantana direktiiviluonnoksesta, joka koskee yritysten sisällä siirtyviä, todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston mielestä monet direktiivin sisältämät ehdotukset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista. Tästä huolimatta on selvää, että ehdotuksen sisällöstä käytävissä neuvotteluissa on keskityttävä kehittämään ehdotusta niin, että sen täytäntöönpano ajaisi direktiivin tavoitteita alkuperäistä ehdotusta tehokkaammin. Ehdotuksen sisällöstä aiheutuu Suomelle myös erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Järjestöt näkevät erityisen ongelmallisena sen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetet-

tyjen työntekijöiden oikeuksia. Järjestöjen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Järjestöt arvioivat, että käsillä oleva direktiiviehdotus ei selvennä niitä epäselvyyksiä, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden työehtoja, vaan saattavat jopa lisätä niitä. Direktiiviluonnoksen tavoitteena on laajentaa tällä hetkellä kauppasopimuksissa käytetyt palvelun tarjoamisen yhteydessä tiettyjä ryhmiä koskevat maahantulosaännöt kattamaan lähes kaikki korkeasti koulutetut.

Järjestöjen mukaan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että yritysten sisällä siirtyviä koskevalla direktiivillä ei vaikuteta jäsenvaltioiden työoikeuteen vaan varmistetaan, että nämä työntekomaan oikeudet koskevat myös yritysten sisäisinä siirtoina tulevia työntekijöitä. Direktiivin jatkovalmistelussa on taattava, että "shoppailua" halvimmillä palkoilla, työehdoilla ja sosiaaliturvalla ei tapahdu jäsenmaiden välillä. Myös yritysten sisäisen siirron kautta tulneiden on voitava nauttia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja mukaan luettuina työterveys ja työturvallisuus sekä kaikkia muitakin työntekomaan työsuhteen keskeisiä ehtoja. Suomessa, jossa ei ole yleistä minimipalkkalakia, palkan tulee määräytyä työehtosopimusten tai työsopimuslain säännösten perusteella, ja tätä on sovellettava myös toisen jäsenmaan kautta tuleviin henkilöihin.

Lisäksi järjestöt pitävät direktiiviluonnoksen määritelmää ammatillisesta pätevyydestä ja kokemuksesta tulkinnanvaraisena. Artiklassa 3 määritelmää "asiantuntijasta" (tulee sisältää: pätevyys, joka on hankittu suurimmaksi osaksi korkeakoulutuksen kautta) sekä "johtajasta" (tulee sisältää: toimenkuvaan kuuluu vastaanottavan yksikön johtaminen) on täsmennettävä direktiivin jatkovalmistelussa samoin kuin ulkomaalaisten työsuhteen ehtojen valvontaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että ehdotusta Euroopan parlamentin ja
neuvoston direktiiviehdotukseksi ei
puolleta.*

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps
Veijo Puhjo /vas