

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2010 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

Suuri valiokunta 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 sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Suvi Rasimus, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät
- kansainvälisten asioiden asiamies Liisa Folkersma, Akava ry, edustaen myös Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä.

Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä tarvittavien lupien myöntämismenettelyjä. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joi-

den 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 maahan-

loa ja oleskelua koskeva menettely ja normit, joiden mukaan jäsenvaltiot myöntävät oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevat 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 terveyspalveluihin ja työeläkelainsäädäntöön sekä julkisiin työvoimapalveluihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotus on osa laajempaa työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta rajaa lausuntonsa koskemaan direktiiviä siltä osin kuin siinä on kyse sosiaaliturvasta sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Yrityksen sisällä siirtyvän sosiaaliturva

Direktiivin mukaisesti yritysten sisällä siirtyneille työntekijöille olisi kansallisessa lainsäädännössä myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joita koskee unionin sosiaaliturvalainsäädäntö asetuksen N:o 883/2004 perusteella. Suomessa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuisi sosiaalivakuutukseen, perhe-etuuksiin ja julkisiin terveyspalveluihin. Sen sijaan vaatimus ei kohdistu sosiaalipalveluihin, kuten päivähoitoon, eikä toimeentulotukeen tai asumistukeen.

Yritysten sisällä siirtyville työntekijöille olisi myönnettävä paitsi työntekoon myös asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetuudet sekä julki-

set terveyspalvelut maahantulosta alkaen, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle Suomessa eivät täyttyisikään. Valiokunta toteaa, että osa direktiivissä tarkoitetuista yrityksen sisällä siirtyvistä johtajista ja asiantuntijoista tulee Suomeen pidempiaikaisen työsuhteeseen, jolloin he muutoinkin pääsisivät työskentelyn perusteella asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Vakinaista asumista osoittavana seikkana soveltamisalain mukaan otetaan huomioon muun muassa vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Osa direktiivissä tarkoitetuista henkilöistä kuitenkin työskentelisi Suomessa vain lyhytaikaisesti. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttäisi, että nykyisiä asumisvaatimuksia sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ja terveyspalvelujen saamisen ehtona ei voitaisi ylläpitää kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta.

Yhdenvertainen oikeus julkisiin terveyspalveluihin tarkoittaisi terveyspalvelujen järjestämistä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille samoin asiakasmaksuin ja muutoinkin sa-

moin ehdoin ja samassa laajuudessa kuin kunnan vakinaisille asukkaille. Valiokunta katsoo, että mikäli kuntien järjestämisvelvoite direktiivin johdosta laajenee, tulee myös valtion ja kuntien välistä kustannusvastuuta ulkomaisen työvoiman terveydenhuollosta tarkistaa.

Valiokunta katsoo, että direktiivin jatkokäsittelyssä tulee selvittää, voitaisiinko yritysten sisällä siirtyviltä työntekijöiltä vaatia omaa tai työnantajan ottamaa kattavaa sairausvakuutusta. Tällöin työntekijällä olisi oikeus käyttää julkisia terveystalouksia, mutta hän vastaisi kustannuksista itse sairastuvuutuksensa kautta.

Direktiivin vaikutus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan

Valiokunta on aiemmin ottanut nk. puitedirektiivin yhteydessä kantaa sosiaaliturvaetuuksien ja terveystalouksien myöntämiseen kolmannen maan kansalaisille, jotka eivät asu vakinaisesti 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 viittaa tässä yhteydessä myös kausityöntekijöitä koskevasta direktiivistä antamaansa lausuntoon (StVL 14/2010 vp). Vaikka tämä direktiivi ei merkittävästi lisäisikään ulkomaisen työvoiman määrää, valiokunta katsoo tässäkin yhteydessä tarpeelliseksi huomauttaa, 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. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana meillä olevaa kehitystä, jolla unionin toimivalta sosiaaliturvan alueella laajenee muiden poliittikalohkojen toimivaltasäännösten kautta.

Vaikutus työeläkevakuuttamiseen

Työeläkelainsäädäntöä olisi vakuuttamisvelvoitteen osalta muutettava direktiivin yhdenver-

taisen kohtelun toteuttamiseksi. Kaikki Suomessa työskentelevät työntekijät on pääsääntöisesti työeläkevakuutettava. Tästä poiketen vakuuttamisvelvoite ei nykyisin kuitenkaan koske sellaista työntekijää, joka on lähetetty kolmannesta maasta Suomeen enintään kahdeksi vuodeksi työskentelemään ulkomaisen työnantajan palveluksessa. Lisäksi ulkomainen työnantaja voi hakemuksesta saada vapautuksen työntekijöidensä työeläkevakuuttamisesta työntekijän työskenteilyn kestäessä Suomessa kahdesta viiteen vuoteen.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ulkomailta Suomeen tulevien työeläkevakuuttamisesta huolehditaan. Direktiivi voi kuitenkin johtaa siihen, että työntekijä on joka tapauksessa vakuutettava Suomessa, vaikka työnantaja olisi järjestänyt hänelle eläkevakuutuksen muualla.

Lopuksi

Valiokunta toteaa, että työvoiman maahanmuuttoa koskeva sääntely on muodostumassa hyvin monimutkaiseksi, kun eri työntekijäryhmiä varten laaditaan erilaisia säännöksiä. Direktiivin tavoitteena on vastata tehokkaasti ja nopeasti johtohenkilöiden ja asiantuntijoiden tarpeeseen monikansallisten yritysten siviilieläkkeissä ja tytäryhtiöissä luomalla yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle työntekijäryhmälle. Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston näkemykseen, ettei direktiiviehdotus välttämättä palvele tämän tavoitteen toteutumista. Tästä syystä direktiivin tarpeellisuutta tulee vielä jatkovalmistelussa harkita.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että jäsenmaissa voidaan tietyillä aloilla työskennellä jopa kolme vuotta eri työehdoilla ja palkalla kuin maassa pysyvästi asuvat työntekijät. Lähetettyjen työntekijöiden työehdoissa on jo nyt epäselvyyksiä EU:ssa. Tämä direktiiviehdotus saattaa lisätä niitä entisestään ja erityisesti silloin, kun kolmannesta maasta tuleva siirtyy unionin alueella jäsenmaasta toiseen.

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.