

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, sisäasiainministeriö

- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Henna Huhtamäki, Kela
- erityisasiantuntija Hannele Häkkinen, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto
- ekonomisti Ilkka Kaukoranta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Yrittäjät.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksellä toimeenpannaan EU:n nk. yhdistelmälapidirektiivi, jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä sekä varmistaa työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin. Direktiivi ei juurikaan edellytä muutoksia ulkomaalaislakiin, koska nykyiset lupamenettelyt ovat meillä jo direk-

tiivin mukaisia. Tässä yhteydessä ehdotetaan kuitenkin eräitä ulkomaalaislain säännöksiä yksinkertaistettaviksi ja selkeytettäväksi sekä lisättäväksi lakiin säännös direktiivin edellyttämästä työtekoperusteista oleskelulupaa koskevan hakemuksen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajasta.

Valiokunta korostaa, ettei direktiivi millään tavoin muuta viranomaisten nykyistä harkintavaltaa myönnettäessä oleskelulupia tai lupia työntekoon. Esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistoissa tehtävä työvoiman saatavuusharkinta

oleskelulupahakemuksen osalta pysyy edelleen ennallaan.

Yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla

Direktiivin keskeisenä tavoitteena on varmistaa yhdenvertainen kohtelu maan omien kansalaisten kanssa kaikille jäsenvaltioissa laillisesti oleskeleville ja työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille. Yhdenvertaisen kohtelun tulee toteutua paitsi työolojen ja työehtojen myös koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta. Sosiaaliturvaa koskeva vaatimus tarkoittaa Suomessa, että kolmansista maista tulevia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti eläke-, tapaturma- ja ammattitauti-, työttömyys- ja sairausvakuutuksen sekä terveyspalvelujen, vanhempainetuuksien, perhe-etuuksien, vammaisetuuksien sekä kuntoutusetuuksien osalta. Sen sijaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei koske sosiaalipalveluja, lasten päivähoitoa, vammaispalveluja, toimeentulotukea, äitiysavustusta, yleistä asumistukea eikä elatustukea. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sosiaaliturvan osalta edellyttää muutoksia useisiin sosiaaliturvaa koskeviin lakeihin.

Yhdistelmälapudirektiivin toimeenpanoa varten tarvittavat, sosiaaliturvaa koskevat lainsäädäntömuutokset on annettu eduskunnalle kolmella eri hallituksen esityksellä. Nyt annetussa esityksessä yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla ulotetaan koskemaan julkisia terveyspalveluja sekä perhe-etuuksia. Sen sijaan muiden asumisperusteisten etuuksien sekä sairausvakuutuksen osalta on annettu erillinen hallituksen esitys (HE 198/2013 vp) ja työttömyysturvan osalta on annettu erikseen oma esityksensä (HE 162/2013 vp). Valiokunta huomauttaa, että asiankokonaisuuden hahmottamisen sekä eduskuntakäsittelyn kannalta olisi ollut asianmukaisempaa antaa kaikki sosiaaliturvaa koskevat lainsäädäntömuutokset eduskunnalle yhdellä hallituksen esityksellä.

Sosiaaliturvaan oikeutetut

Yhdistelmälapudirektiivin soveltamisalan henkilöpiiri on varsin laaja, ja se kattaa nimenomaisesti mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta

kaikki maassa työntekoon oikeutetut kolmannen maan kansalaiset. Poikkeuksia ovat muun muassa lähetetyt työntekijät, kausityöntekijät sekä yritysten sisällä siirtyvät työntekijät samoin kuin merimiehet ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa koskeva EU-lainsäädäntö on enimmäkseen sektorikohtaista, minkä vuoksi myös vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta on sovellettu eri tavalla eri henkilö- ja työntekijäryhmiin. Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että direktiivin voimaan saattaminen merkitsee eri ulkomaalaisryhmien yhdenmukaisempaa asemaa suhteessa toisiinsa ja suhteessa maan kansalaisiin.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ulottuu nyt henkilöryhmään, johon kuulumista määrittää ensisijaisesti työnteko. Yhdenvertaisen kohtelun piiriin tulevat työntöön perusteella Suomeen tulevat kolmannen maan kansalaiset, mutta myös jo Suomessa viisumivapauden, viisumin ja oleskeluluvan nojalla työskentelevät, joiden maassa oleskelun kesto voi vaihdella merkittävästikin. Lyhytaikaisesti maassa oleskelevat eivät pääsääntöisesti nykyään nojalla ole oikeutettuja asumisperusteisiin etuuksiin. Oikeus sosiaaliturvaan syntyy siis työnteko-oikeuden ja työsuhteen perusteella, mutta myös päättyy työskentelyn päättyessä. Työntekijän asema säilyy kuitenkin, jos työntekijä kuusi kuukautta työskennellyään ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi.

Terveydenhuolto ja perhe-etuudet

EU:n ulkopuolisesta maasta tulevalla työntekijällä, joka on työsuhteessa tai joka kuusi kuukautta työsuhteessa oltuaan on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi, olisi esityksen mukaan oikeus saada julkisia terveyspalveluja samoin asiakasmaksuin ja samoin ehdoin kuin henkilö, jolla on kotikunta Suomessa. Hänet rinnastettaisiin sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon osalta kunnassa asuviin. Hoidosta syntyvien kustannusten korvaamisesta on tarkoitus säätää laissa rajat ylittävistä terveydenhuollosta, joka on annettu eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksellä HE 103/2013 vp. Mainitun lakiehdotuksen mukaan

valtio ottaa vastattavakseen vailla kotikuntaa olevien ulkomaalaisten terveydenhuollosta syntyvät kustannukset. Valiokunta pitää kustannusvastuun siirtämistä valtiolle perusteltuna.

Esityksen mukaan lapsilisä ja kotihoiton tuki maksetaan vain työntekijän mukana Suomessa oleskelevista lapsista. Etuuksia ei makseta ulkomailla olevista lapsista, kuten toisesta EU-maasta saapuvien työntekijöiden kohdalla. Lisäksi lapsilisän ja kotihoiton tuen maksamisen edellytyksenä on, että työskentely Suomessa kestää vähintään kuusi kuukautta. Kotikuntaa vailla olevien työntekijöiden lapsista maksettavien kotihoiton tukien rahoituksesta vastaisi valtio.

Perhe-etuuksia ei uloteta opiskelijana maahan tulleisiin eikä viisumin nojalla tai viisumivapaasti työtä tekeviin eikä siis alle kuusi kuukautta työssä oleviin. Näiltä osin Suomi hyödynittää direktiivin mahdollistamaa oikeutta rajoittaa perhe-etuuksia saavien joukkoa. Valiokunta puoltaa ehdotettujen rajoitusten hyväksymistä.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin taloudellisia vaikutuksia ei esityksen mukaan ole tarkkaan ennakoitavissa. Direktiivin tarkoittamista henkilöistä osa kuuluu jo nyt maahantulostaan alkaen Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan sekä julkisten terveystalvelujen piiriin maassa vakinaisesti asuvina. Sen sijaan lyhytaikaisesti maassa työskentelevät eivät pääsääntöisesti kuulu asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin.

Koska osa direktiivin tarkoittamista henkilöistä jo ilman direktiiviäkin tulisi määräajan jälkeen oikeutetuiksi sosiaaliturvaetuuksiin, sen taloudellinen merkitys ei välittömästi ole kovin suuri. Kolmansista maista tulevien työntekijämäärien kasvua on todennäköisesti odotettavissa tulevina vuosina. Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdotonta arvioida, muodostuuko sosiaaliturvaetuuksista vetovoimatekijä, joka kiihdyttää ulkomaisten työntekijöiden määrän kasvua.

Vuoden 2014 valtion talousarvioon on varattu 3,4 miljoonaa euroa kunnille maksettaviin ulkomaalaisten terveydenhoidon kustannuksiin. Lisäksi kolmansista maista tulevien lapsilisiin ja kotihoiton tukeen on varattu 0,4 miljoonaa eu-

roa. Muiden asumisperusteisten etuuksien sekä työttömyysturvan osalta kustannukset on arvioitu erikseen annetuissa esityksissä. Valiokunta katsoo, että kustannuksista tehtyjen arvioiden toteutumista on tarpeen seurata.

Valvonta

Esityksen perustelujen mukaan sosiaaliturvaan pääsyn helpottuessa mahdollisten väärinkäytösten lisääntymistä seurataan poikkihallinnollisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että kolmansista maista Suomeen töihin tulevien tosiasiallista työsuhdetta tai palkanmaksua viranomaisten toimesta valvotaan ja kehitetään viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Myös valvontaa helpottavaa tilastointia tulisi parantaa, koska luotettavaa tietoa ulkomaisen työvoiman määrästä tai tilapäisesti maassa oleskelevien työnteosta ei ole saatavissa.

Lainsäädännön kehittäminen

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaisen työntekijän sosiaaliturva-oikeuksien kokonaisuus on hyvin sekava ja vaikeaselkoinen sekä etuuksiin oikeutettujen että sosiaaliturvan toimeenpanijoiden kannalta. Kun asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisesta annetun lakiehdotuksen (HE 198/2013 vp) mukaan Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan osalta myös kolmansista maista tulevilta edellytetään vastaavasti kuin EU-maista tulevilta 4 kuukauden työskentelyä Suomessa ennen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin pääsyä, määräytyvät työntekijöiden oikeudet eri etuuksien osalta varsin erilaisten määräaikojen perusteella. Nyt hyväksyttävä uudistus edellyttää tehokasta tiedottamista työntekijöiden oikeuksista.

Valiokunta toteaa vielä, että direktiivin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla ei aiheuta juurikaan muutoksia niiden maiden sosiaaliturvajärjestelmiin, joissa on vakuumusperusteinen sosiaaliturva. Valiokunnan näemyksen mukaan on perusteltua, että työnteon perusteella syntyvät oikeudet sosiaaliturvaan määräytyvät Suomessakin samalla tavalla riippumatta siitä, ovatko työntekijät maassa pysyvästi asuvia vaiko tilapäisesti työskenteleviä. Sen sijaan

asumisperusteisten etuuksien myöntäminen myös maassa tilapäisesti oleskeleville on ongelmallista ja aiheuttaa laajentuessaan paineita oman järjestelmämme muuttamiseen vastoin kansallisia tavoitteita. Valiokunta katsoo, että asumisperusteisen sosiaaliturvan säilyttämiseksi tulisi pikaisesti selvittää lainsäädännön kehittämistarpeet.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Anneli Kiljunen /sd
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Johanna Jurva /ps
Laila Koskela /ps
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /kok
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Hanna Mäntylä /ps
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /kok
Anu Urpalainen /kok
Anu Vehviläinen /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on implementoida Euroopan unionin yhdistelmälapidirektiivi (2011/98/EU) Suomessa. Direktiivi pyrkii yhdenmukaistamaan kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä.

Perussuomalaisten mielestä kyseinen direktiivi aiheuttaa suuren periaatteellisen ongelman, sillä toteutuessaan se avaa suomalaisen sosiaaliturvan kolmansista maista tuleville työntekijöille turhan laajana. Direktiivi pyrkii myös romuttamaan suomalaisen sosiaaliturvan asumisperusteisuuden periaatteen. Emme kannata sitä, että Euroopan unionin annetaan askel askeleelta sekaantua yhä useampiin sellaisiin asioihin, joiden ei sille pitäisi kuulua. Suomen sosiaaliturvapoliitikasta tulee päättää Suomessa, ei Brysselissä tai Strasbourgissa. Pala palalta etenemisen vaihtoehto on valittu todennäköisimmin siksi, että sosiaalipolitiikan siirtäminen kertarysäyksellä jäsenmailta EU:lle olisi poliittisesti mahdollista.

Mielestämme ongelma on se, että pääsy sosiaaliturvan piiriin voi aueta varsin vähäisellä ja lyhytaikaisella työskentelyllä. Aivan kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, direktiivin täytäntöönpano saattaa pitkällä aikavälillä lisätä sellaisten maahantulijoiden määrää, jotka pyrkivät hyötymään korkeatasoisista sosiaalietuuksista ja -palveluista Suomessa. Tällä on luonnollisesti sekä suoria että välillisiä vaikutuksia, joista ensin mainitut aiheutuvat asumisperusteisiin etuuksiin ja terveyspalveluihin oikeutettujen ja niitä käyttävien ulkomaalaisten määrän kasvus-

ta. Koska sosiaalipalveluihin kohdistuu jo nykyisellään leikkauspaineita, emme näe järkeväksi kasvattaa direktiivillä mahdollisten käyttäjien määrää ulkomaalaisilla työntekijöillä.

Direktiivin artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat itse päättää, että direktiivin II lukua ei sovelleta niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on joko myönnetty lupa työntekoon jonkin jäsenvaltion alueella enintään kuudeksi kuukaudeksi tai joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon opiskelua varten. Mielestämme on hyvä, jos Suomi hyödynittää tätä mahdollista rajausta.

Kokonaisuudessaan yhdenvertaisen kohtelun piiriin tuleva uusi ryhmä ovat viisumin perusteella tai viisumivapaasti maassa työskentelevät henkilöt. Näin ollen tässä vaiheessa olisi ollut syytä ennakoida Venäjän ja Suomen välistä mahdollista viisumivapautta ja arvioida tarkemmin sen vaikutuksia direktiiviä implementoitaessa. Lisäksi esityksen kustannusvaikutukset ovat kokonaisuudessaan hyvin epävarmat ja ennakoinnattomat.

Lopuksi toteamme vielä, että lupaharkinnan sisältö ja päättäminen työvoiman tulosta työmarkkinoille tulee jatkossakin jäädä kansallisen päätöksenteon varaan. Tämä on asia, josta ei tule tinkiä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2013

Hanna Mäntylä /ps

Johanna Jurva /ps

Laila Koskela /ps