

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2009 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 3 päivänä huhtikuuta 2009 lähettänyt jatkokirjelmän 1. SM 21.01.2009 asiassa U 44/2007 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Immonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- yhteyspäällikkö Essi Rentola, Kansaneläkelaitos.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa vastaten osaltaan mm. niihin kysymyksiin, joita komissio ehdotti laillisen maahantulon toimintasuunnitelmassa joulukuussa 2005. Eurooppa-neuvoston joulukuun 2006 päätelmissä sovittiin laillisen maahanmuuton toimenpiteistä ja kehoitettiin komissiota esittelemään toimintasuunnitelmassa mainittuja ehdotuksia. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaa-

laisten työntekijöiden oikeuksia koskeva nyt käsiteltävä puitedirektiivi sekä muut neljä eri alojen niin kutsuttuja sektoridirektiivejä.

Direktiivi edellyttää nykymuodossaan toteutuessaan ulkomaalaislain ja sosiaaliturvalainsäädännön muuttamista.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa direktiiviehdotusta. On tärkeää, että yhteisön tasolla voidaan yksinkertaistaa oleskelulupajärjestelmää ja määritellä yleiset puitteet liittyen työvoiman maahanmuuton

lupaprosessiin. Direktiivissä ehdotettu yhden yhdistetyn luvan, yhden menettelyn ja ns. yhden luukun periaate on Suomessa jo käytössä. Sen sijaan kolmansien maiden työntekijöiden oikeus

yhdenvertaiseen kohteluun (artikla 12) vaatii ainakin sosiaaliturvan ja koulutuksen osalta edelleen lisäselvitystä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission direktiiviehdotukset liittyvät EU:n pyrkimykseen luoda unionille kattava maahanmuuttopolitiikka. Jo vuonna 1999 Tampereella pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa asetettiin tavoitteeksi varmistaa jäsenvaltioissa laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille oikeudenmukainen kohtelu ja taata heille vastaavanlaiset oikeudet ja velvollisuudet kuin unionin omille kansalaisille.

Ehdotetulla puitedirektiivillä luodaan yhden hakemuksen menettely jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten. Lisäksi sillä luodaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevia kolmansista maista tulevia työntekijöitä varten yhtäläiset oikeudet, jotka koskevat paitsi työehtoja ja koulutusta myös keskeisten sosiaaliturvatuksien saamista ja eläkkeiden maksamista kolmansiin maihin. Jäsenvaltiot voisivat säätää myös direktiiviä laajemmista oikeuksista.

Komission ehdotuksen 12 artikla on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta ongelmallinen. Artiklan perusteella yhdenvertaiset oikeudet koskisivat sekä yhdistelmäluvan haltijoita että henkilöitä, jotka muutoin oleskelevat jäsenmaassa laillisesti ja joilla on oikeus työntekoon, vaikka heidän oleskelunsa pääasiallinen tarkoitus on jokin muu. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun jäsenmaan omien kansalaisten kanssa olisi sosiaaliturvan niillä aloilla, joita koskee yhteisön sosiaaliturvalainsäädäntö. Suomessa tähän kuuluvat eläkkeet, sairaus-, työttömyys- ja tapaturmavakuutus ja vammaistuet sekä julkiset terveyspalvelut ja perhe-etuudet.

Unionin ulkopuolelta Suomeen muuttava henkilö kuuluu nykyäänösten mukaan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin maahan tulostaan alkaen, jos hänen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Vakinaista asumis-

ta osoittavaksi seikaksi katsotaan muun muassa se, että henkilöllä on vähintään kahden vuoden työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Asumista ja Suomeen muuton vakinaisuutta arvioitaessa otetaan kuitenkin huomioon henkilön olosuhteet kokonaisuudessaan ja arvio tehdään tapauskohtaisesti.

Suomen sosiaaliturvalainsäädännössä ei aseteta henkilöitä kansalaisuuden perusteella eri asemaan. Direktiivin mukaan välillisenä syrjintänä pidetään kuitenkin kaikkia sääntöjä, joita maahantulijan on vaikeampi täyttää kuin oman maan kansalaisen. Direktiiviin sisältyvä välillisen syrjinnän kielto edellyttäisi sosiaaliturvalainsäädäntömme muuttamista siten, että direktiivin tarkoittamat unionin ulkopuolelta tulevat yhdistelmäluvan haltijat samoin kuin muutoin maassa laillisesti oleskelevat, joilla on oikeus työntekoon, vaikka heidän oleskelunsa pääasiallinen tarkoitus on muu kuin työnteko, otetaan soveltamisalalaissa tarkoitettun asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, vaikka heidän muuttoaan Suomeen ei pidettäisikään vakinaisena.

Julkisten terveyspalvelujen osalta direktiiviehdotuksessa tarkoitetuille henkilöille on annettava samat oikeudet terveyspalveluihin kuin maassa asuvilla siinäkin tapauksessa, ettei heillä ole kotikuntaa Suomessa. Suomen lainsäädäntöä olisi muutettava siten, että kunnalla olisi velvoite antaa palvelut myös näille henkilöille siinä laajuudessa ja samoin asiakasmaksuin kuin kunnan asukkaille.

Kaiken kaikkiaan direktiivi merkitsisi laajempia oikeuksia sosiaaliturvaan kolmansista maista tuleville kuin EU-maista tuleville työntekijöille. Suomeen tuleva EU-kansalainen tai EU-maassa asuva kolmannen maan kansalainen saa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat oi-

keudet maahantulosta alkaen, jos vakinaisen asumisen kriteerit täyttyvät tai jos työsopimus Suomessa työskentelyä varten on vähintään neljän kuukauden pituinen.

Direktiivin käsittelyssä on asetettu kyseenalaiseksi, riittävätkö viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevat artikkelit oikeusperustaksi säätää yhdenvertaisista oikeuksista sosiaaliturvan alalla. Sosiaaliturvasta päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, kuitenkin noudattaen yhteisöläinsäädäntöä. Suomi on katsonut, että unionin toimivalta riittää sääntelyyn vain niiden henkilöiden osalta, jotka tulevat maahan yhdistelmä lupamenettelyn perusteella.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puheenjohtajavaltio on ehdotuksen käsittelyssä tehnyt kompromissiehdotuksen, jonka mukaan 12 artiklan soveltaminen rajattaisiin vain yhdistelmä luvan haltijoihin ja jäsenmaat voisivat halutessaan julistuksella ilmaista soveltavansa 12 artiklaa myös muihin laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oikeus työnteeseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi kannattaa soveltamisalan rajamista niihin henkilöihin, jotka tulevat Suomeen tosiasiallisesti työhön ja joille on myönnetty oleskelulupa työntekeä varten.

Valiokunta katsoo, että komission ehdotuksen mukainen artikla merkitsisi perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmäämme. Järjestelmän peruseriaate on myöntää sosiaaliturvaoikeuksia maassa asuville. Direktiivi rajaisi Suomen kansallista

liikkumavaraa edellyttää asumista sosiaaliturvan perusteena.

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaisesti rajattua direktiivin soveltamisalaa, joka merkitsisi yhdenvertaisen sosiaaliturvan myöntämistä yhdistelmä luvan haltijoille, voitaisiin pitää perusteltuna työperäisen maahanmuuton tukemisen sekä Suomeen työskentelemään tulevien sosiaaliturvan kannalta. Tämä supistettukin ehdotus aiheuttaisi muutoksia sosiaaliturvalainsäädäntöömme. Toteutuessaan se laajentaisi asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin tulevien määrää ja edellyttäisi myös EU-maista tulevilta nykyisin vaadittavan neljän kuukauden työskentelyvaatimuksen uudelleen tarkastelua. Valiokunta katsoo, että sosiaaliturvaa koskevaa artiklaa on tarkennettava siten, että yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan rajataan koskemaan yhdistelmä luvan haltijoita.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ilmoittaa,

että se sosiaaliturvaa koskevan artiklan osalta puoltaa komission ehdotuksen hyväksymistä tarkennettuna siten, että yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan rajataan koskemaan yhdistelmä luvan haltijoita, ja

ettei valiokunnalla muilta osin ole huomauttamista valtioneuvoston kantaan.

StVL 7/2009 vp — U 44/2007 vp

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Maria Guzenina-Richardson /sd	Pertti Salovaara /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Anneli Kiljunen /sd	Satu Taiveaho /sd
	Marjaana Koskinen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Jukka Mäkelä /kok	vjäs. Merja Kyllönen /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää,
valiokuntaneuvos Harri Sintonen.