

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi)

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä lokakuuta 2010 sekä 15 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmät ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) ja 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) käsiteltäviksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asioista lausuntonsa suuralle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

Viitetiedot

Valiokunta on saanut asiasta U 33/2010 vp lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 24/2010 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (StVL 14/2010 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta (TyVL 19/2010 vp). Valiokunta on saanut myös asiasta U 36/2010 vp lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 26/2010 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (StVL 15/2010 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta (TyVL 18/2010 vp). Lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Kausityöntekijädirektiiviehdotuksen päätavoitteena on luoda joustavat maahanpääsymenettelyt EU:n jäsenmaiin kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa ja oleskelun edellytykset. Yritysten sisällä siirtyviä koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on puolestaan säädellä yrityksen sisäisen siirron saaneiden kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä ja maahantuloa.

Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Kausityöntekijädirektiivin tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla, koska kausityöntekijöitä tarvitaan useammissa jäsenvaltioissa ja sisärajan Schengen-alue edellyttää yhteisiä vähimmäissääntöjä. Yritysten sisäistä siirtoa koskevan direktiivin osalta komissio katsoo, että sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden EU:n tasolla saama kohtelu yhdessä tällaisiin siirtoihin sovellettavien edellytysten ja menettelyjen kanssa vaikuttavat siihen, kuinka paljon monikansalli-

set yritykset päättävät harjoittaa liiketoimintaa tai investoida EU:n alueella. Joustamattomuus ulkomaisten sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden siirtämisessä yhdestä eurooppalaisesta pääkonttorista toiseen on erittäin tärkeä seikka monikansallisille yrityksille. Tämä joustamattomuus on mahdollista poistaa ainoastaan EU-tason toimenpiteillä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotusten tavoitteisiin, mutta toteaa samalla, että Suomen näkökulmasta ehdotukset eivät tuo kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta lisäarvoa kansallisiin maahanmuuttojärjestelmiin nähden. Kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotusten tavoitteita joustavasta maahantulosta. Valtioneuvosto painottaa, että direktiiveillä ei tule monimutkaistaa kansallisia järjestelmiä. Ehdotuksista aiheutuu Suomelle erityisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan viitaten perustelujen osalta hallintovaliokunnan, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoihin. Valtioneuvoston tavoin myös erikoisvaliokunnat kiinnittävät huomiota siihen, että ehdotuksista aiheutuu kansallisesti työoikeuteen, työvoimapalveluihin ja asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään liittyviä ongelmia.

Hallintovaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitivät erityisen ongelmallisena ehdotuksien suh-

detta Suomen asumisperusteisen ja verorahoitteen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa. Mikäli ehdotukset hyväksytään esitetyssä muodossaan, kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä on muutettava siten, että ehdotusten piirissä oleville työntekijöille on myönnettävä julkiset terveyspalvelut ja asumiseen perustuvat sosiaaliturvaetuudet, vaikka edellytykset vakinaiselle asumiselle eivät Suomessa täytyisi. Erikoisvaliokunnat katsovat ensisijaisesti, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jättää mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä maassa vakinaisesti asuville. Samalla on kuitenkin selvitettävä, voidaanko ehdotuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä ja heidän työnantajiaan edellyttää ottamaan kattava sairaskuutus. Kustannusvastuun osalta puolestaan on arvioita-

va, tulisiko ehdotusten piiriin kuuluville työntekijöille järjestettävien peruspalvelujen kustannukset siirtää valtion vastattavaksi, koska nämä henkilöt eivät maksa kunnallisveroa ja tulosta mahdollisesti perittävä lähdevero tilitetään valtiolle.

Suuri valiokunta yhtyy näihin arvioihin ja keskittyy lausunnossaan esittämään arvioita toissijaisuusperiaatteen merkityksestä EU-lainsäädännön kansallisessa valmistelussa ottamatta kantaa nyt esillä olevien direktiiviehdotusten yksityiskohtiin.

Toissijaisuusperiaate

Unionin perussopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen valvonnasta säädetään Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa EU-lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta virallisilla kielillä antaa perustellun lausunnon toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta (jäljempänä toissijaisuusmuistutus), mikäli se katsoo, että ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa EU-tasoa paremmin kansallisen tason, aluetason tai paikallisen tason päätöksellä. Jos kolmasosa kansallisista parlamenteista on samaa mieltä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudestaan (keltaisen kortin menettely). Mikäli yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta, asian arvioiminen siirtyy neuvostolle ja Euroopan parlamentille (oranssin kortin menettely) tilanteessa, jossa komissio päätyy toissijaisuusmoitteista huolimatta pitämään ehdotuksensa voimassa sitä muuttamatta.

Eduskunnassa toissijaisuusasia tulee vireille suuressa valiokunnassa suuren valiokunnan jäsenen tai erikoisvaliokunnan aloitteesta tai Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa maakuntapäivien aloitteesta. Suuren valiokunnan työjärjestyksen mukaan esitys suurelle valiokunnalle on tehtävä kuuden viikon kuluessa siitä, kun ehdotus saapui eduskuntaan.

Suuri valiokunta toteaa, ettei sille tehty esitystä toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä

kummankaan direktiiviehdotuksen osalta. Määräaika eduskunnan mahdolliselle toissijaisuusmuistutukselle alkoi juosta 20. heinäkuuta 2010 ja se päättyi 15. päivänä lokakuuta 2010 (kahdeksan viikon määräaikaan ei poikkeuksellisesti laskettu elokuuta). Direktiiviehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ei myöskään nimenomaisesti kyseenalaistettu erikoisvaliokuntien lausunnoissa. Erikoisvaliokunnat ovat kuitenkin valtioneuvoston tavoin kiinnittäneet huomiota siihen, etteivät komission direktiiviehdotukset vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan merkittävää lisäarvoa kansalliseen maahanmuuttojärjestelmään, jossa jo nykyisellään toteutuu direktiiviehdotusten tavoite joustavasta maahanmuutosta. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien esittämään arvioon direktiiviehdotusten tarpeettomuudesta sekä kansallisen lainsäädännön näkökulmasta että EU:n laajuisesti ja katsoo, että ehdotusten jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon erikoisvaliokuntien esittämien näkökohtien lisäksi myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan useat kansalliset parlamentit ovat riitauttaneet direktiiviehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden edellä mainitun puuttuvan lisäarvon näkökulmasta. Pohdintaan tarkoituksenmukaisesta päätöksentekotasosta on sisällytetty arvio siitä, onko säädösehdotus yleisesti tai sen yksityiskohtien osalta — mahdollisesti kannattavasta tavoitteesta huolimatta — tarpeellinen, koska ehdotuksien tavoitteet katetaan jo olemassa olevan kansallisen lainsäädännön kautta. Vastaava toissijaisuusperiaatteen laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojautuva tulkinta on ilmeinen esimerkiksi talletussuojadirektiiviehdotusta [KOM (201) 368] koskeissa jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, kuten Ruotsin riksdagen ja Tanskan folketinget, esittämässä toissijaisuusarvioinneissa.

Suuri valiokunta on eri yhteyksissä arvioinut, ettei toissijaisuusperiaatteen valvonta saa keskeistä merkitystä eduskunnan toiminnassa ja että sen ensisijaisena vaikuttamiskanavana säilyvät perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset osallistumis-

ta ja tietojensaantia koskevat oikeudet (SuVL 2/2008 vp, SuVM 1/2009 vp). Valiokunta pidättyy edelleen tässä arviossaan. Edellä esitetyn perusteella valiokunta toteaa kuitenkin, että muiden kansallisten parlamenttien viime aikainen aktiivisuus voi antaa toissijaisuusvalvonnalle arvioitua merkityksellisemmän roolin EU-toimien valmistelussa. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on oltava valmius reagoida tällaiseen kehitykseen. On selvää, ettei eduskunnan tekemää toissijaisuusmuistutusta voida enää jatkossaan pitää puhtaasti teoreettisena mahdollisuutena.

Suuri valiokunta toteaa, että Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistele kaikki mahdolliset kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti valtioneuvoston on kiirehdittävä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä. Vain näin voidaan välttää päällekkäisiltä käsittelyiltä eduskunnassa ja asian valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös valtioneuvoston perustuslain 96 §:n mukaiseen velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä ja toteaa, että tämä vaatimus edellyttää selvästi nopeampaa toimintaa kuin kyseessä olevien direktiiviehdotusten osalta on toteutunut. Ehdotukset annettiin 13. päivänä heinäkuuta 2010 ja ne toimitettiin eduskuntaan vasta 7. päivänä (kausityöntekijädirektiivi) ja 14. päivänä (yritysten sisällä siirtyviä koskeva direktiivi) lokakuuta 2010.

Suuri valiokunta painottaa, että ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kir-

jelmissä. Valiokunta edellyttää, että tämän arvio on perustuttava aidosti kansalliseen näkökulmaan. Pelkkä komission ehdotuksissaan esittämän, usein melko suppean, arvioinnin toistaminen ei ole riittävää kansallisen käsittelyn kannalta. Toissijaisuusarviointi on aina tehtävä aidosti kansallisista lähtökohdista nähdessä.

Lopuksi suuri valiokunta muistuttaa, ettei toissijaisuusperiaatteen soveltaminen edellytä, että direktiiviehdotus kokonaisuudessaan olisi riitautettava. Koska direktiivin tavoitteiden haastaminen ei kuulu toissijaisuusvalvonnan piiriin, toissijaisuusmoite voi kohdistua, ja usein tosiasiallisesti kohdistuukin, ehdotuksen yksittäisiin artikloihin. Valiokunnan saaman selityksen perusteella kansalliset parlamentit ja hallitukset ovat enenevässä määrin käyneet dialogia keskenään ja pyrkineet koordinoimaan kantojaan siten, että kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskevia arviointeja voidaan käyttää neuvostovalmistelussa yhtenä argumenttina muiden joukossa neuvoteltaessa muutoksista direktiiviehdotusten kansallisesti ongelmalliseksi arvioituihin kohtiin. Tämän kansallisen parlamentin ja hallituksen välisen dialogin käyminen ei luonnollisestikaan ole sidottu toissijaisuusmuistutukselle asetettuun kahdeksan viikon määräaikaan.

Suuri valiokunta toimittaa tämän lausunnon ja sen liitteiksi otetut erikoisvaliokuntien lausunnot liitteineen Euroopan komissiolle.

Lausunto

Lausuntonaan valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen toissijaisuusperiaatteen merkitystä asian jatkovalmistelussa.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Tuomioja /sd	Håkan Nordman /r
vpj.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Sari Palm /kd
vpj.	Antti Kaikkonen /kesk	Tuomo Puumala /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Kari Rajamäki /sd
	Timo Juurikkala /vihr	Jouko Skinnari /sd
	Heli Järvinen /vihr	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Pietari Jääskeläinen /ps	Tuulikki Ukkola /kok
	Kyösti Karjula /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Ulla Karvo /kok	vjäs. Leena Harkimo /kok
	Matti Kauppila /vas	Krista Kiuru /sd
	Esko Kiviranta /kesk	Mauri Salo /kesk
	Markku Laukkanen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kausityöntekijädirektiiviluonnoksesta

Kausityöntekijät tarvitsevat kiistatta suojelua, mutta säädösten tulisi olla sisällöltään sellaisia, että ne vaikuttavat todellisiin ongelmiin. Nyt ei ole mitään varmuutta, johtaako sääntely suojan parantumiseen. Siksi voidaankin perustellusti kysyä, onko syytä luoda erillinen kausityöntekijöiden kategoria.

Valtioneuvoston kantana kausityödirektiiviluonnoksesta todetaan muun muassa, että sen tulisi tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei vaikuta Suomen näkökulmasta täyttävän lisäarvovaatimusta. Sitä, miten kausityöläisdirektiivi edistäisi tosiasiallisten työehtojen asianmukaista toteutumista, ei kirjoiteta auki missään.

Lopullinen kanta komission ehdotuksiin voidaan muodostaa vasta direktiivin soveltamisalan tarkennuttua ja ehdotusten täsmennyttyä asian jatkokäsittelyssä. Muun muassa maahanpääsyn edellytyksiä ja lupamenettelyä koskevat säännökset edellyttävät vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveyspalvelujen kannalta.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Ehdotuksen vaarana on, että eri ryhmiin kuuluville työntekijöille muodostuu erilaisia oikeuksia ja direktiivin tavoite työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteudu.

Direktiiviluonnokseen ei sisälly säännöksiä, jotka turvaisivat riittävästi samapalkkaisuusperiaatteen. Direktiivi ei turvaa, että jäsenvaltiossa alan kansallista työehtosopimusta tai rinnasteisiin tehtäviin sovellettavaa työehtosopimusta noudatettaisiin myös kolmansista maista tuleviin kausityöntekijöihin. Luonnos ei sisällä

säännöstä, jossa todettaisiin, että riippumatta siitä, mitä lakia työsuhteissa sovelletaan, kausityöntekijöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa työsuhteen keskeisistä ehdoista.

Luonnos yritysten sisällä siirtyviä koskevaksi direktiiviksi

Tässäkään direktiivissä ei syntyne todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin. 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.

Direktiiviluonnoksessa yritysten sisällä siirtyvillä tarkoitetaan johtajaa, asiantuntijaa tai korkea-asteen tutkinnon suorittanutta harjoittelijaa; työsuhteen saman yritysryhmän palveluksessa on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta, ja jäsenvaltion vaatimuksesta on esitettävä komennuskirje, jossa ilmoitetaan hänen palkkansa.

Palkansaajajärjestöjen yhteisessä lausunnossa tuodaan esille useita direktiiviluonnokseen sisältyviä epäkohtia. Järjestöt näkevät ongelmallisen sen, että yritysten sisäisen siirron perusteella maahan tuleviin sovellettaisiin lähetettyjen 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. Professori Niklas Bruun toteaaakin omassa lau-

sunnossaan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle, että "ehdotettu sääntely luo enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia".

Järjestöjen mukaan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että yritysten sisällä siirtyviä koskevalla direktiivillä ei vaikuteta jäsenvaltioiden työoikeuteen vaan varmistetaan, että työntekomaan oikeudet koskevat myös yritysten sisäisinä siirtoina tulevia työntekijöitä. Direktiivin jatkovalmistelussa on taattava, että "työehtoshoppailua" halvimilla palkoilla, työehtoilla ja sosiaaliturvalla ei tapahdu jäsenmaiden välillä. Myös yritysten sisäisen siirron kautta tulleiden on voitava nauttia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus sekä kaikkia muitakin työntekomaan työsuhteen keskeisiä ehtoja.

Suomessa, jossa ei ole yleistä minimipalkkalakia, palkan tulee määräytyä työehtosopimus-

ten tai työsopimuslain säännösten perusteella ja tätä on sovellettava myös toisen jäsenmaan kautta tuleviin henkilöihin.

Lisäksi järjestöt pitävät direktiiviluonnoksen määritelmää ammatillisesta pätevyydestä ja kokemuksesta tulkinnanvaraisena. Määritelmää asiantuntijasta samoin kuin johtajasta on täsmennettävä direktiivin jatkovalmistelussa. Myös ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa tulee kaikinensa tehostaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme suuren valiokunnan kannaksi,

että ehdotuksia Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksiksi ei puolleta.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2010

Esko-Juhani Tennilä /vas
Matti Kauppila /vas