

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
19/2010 vp**

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (kausityöntekijädirektiivi) (U 33/2010 vp) työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Setälä, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta ja johtaja Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pekka Ristellä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- tutkija Anna Kontula.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Akava ry yhteisesti
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Niklas Bruun.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen päätavoitteena on luoda nopeat ja joustavat maahanpääsyt EU:n jäsenmaihin kolmannesta maasta tuleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa sekä maassa oleskelun edellytykset.

Maahanpääsyn edellytyksenä on voimassaoleva työsopimus tai sitova työtarjous, voimassaoleva matkustusasiakirja sekä todiste sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalle kolmannen maan kansalaisella tulee ehdotuksen mukaan olla riittävät varat toimeentulonsa turvaamiseen

eikä hakija saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle.

Kausityöntekijöiden maassa oleskelulle tulee säätää kuuden kuukauden enimmäiskesto kalenterivuotta kohti sekä nimenomainen velvollisuus palata kolmanteen maahan kyseisen ajan päätyttyä. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy artikla toistuvauskausityöluvan myöntämisestä tai vaihtoehtoisesti helpotetun menettelyn luomisesta, jotta kausityössä jäsenvaltiossa jo aiemmin ollut henkilö saisi kausityöluvan helpommin useampana peräkkäisenä vuotena.

Oikeudellisen aseman turvaamiseksi direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työehdot, mukaan lukien palkkausta, irtisanomista, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat ehdot, viittaamalla yleisesti jäsenvaltiossa sovellettaviin normeihin, kuten lainsäädäntöön tai yleissitoviin työehtosopimuksiin.

Jäsenvaltioiden edellytetään kohtelevan kausityöntekijöitä yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa niillä sosiaaliturvan osaluilla, jotka on määritelty sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa. Näitä ovat muun muassa sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja vanhuusetuudet. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee myös yhdistymisvapautta, oikeutta liittyä ammattijärjestöön, kertyneen eläkkeen maksamista kolmanteen maahan sekä yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asumista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiivin tavoitteeseen luoda yhtenäiset eurooppalaiset säännöt kolmansista maista tulevien kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi ja hyväksikäytön estämiseksi sekä jäsenvaltioissa vallitsevan rakenteellisen kausityövoiman tarpeeseen vastaamiseksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei

kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta tuo lisäarvoa Suomen kansalliseen järjestelmään. Suomen kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta joustavasta maahantulojärjestelmästä mahdollistamalla työn luonteesta ja ammattialasta riippuen maahantulon ja työskentelyn työntekijän oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Direktiivillä ei tule monimutkaistaa kansallista järjestelmää.

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Erittäin ongelmallisena pidetään kuitenkin ehdotusta oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun asumisperusteisen sosiaaliturvan alueilla. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä, ainakin joidenkin etuuksien osalta, maassa vakinaisesti asuville.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen arvioida yksityiskohtaisemmin. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäissääntelyä. Ehdotuksilla ei tule puuttua kansallisiin palkan määritelmiin eikä järjestelmiin, joiden perusteella palkat ja muut työsuhteen ehdot määräytyvät. Lisäksi yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuutta työvoimapalvelujen osalta on vielä tarkemmin selvitettävä.

Ehdotuksen suhde Euroopan unionin viisumipolitiikkaan on selvitettävä. On selvitettävä, voidaananko alle kolmen kuukauden oleskelu rajata direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston 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 tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveyspalvelujen kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin myönteisenä direktiiviehdotuksen tavoitetta luoda nopeat ja joustavat maahanpääsymenettelyt kolmannesta maasta lähtöisin oleville kausityöntekijöille ja varmistaa heidän oikeudellinen asemansa sekä maassa oleskelun edellytykset. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen direktiiviehdotuksen merkityksestä Suomelle. Ehdotuksella ei ole todellista lisäarvoa Suomen kansalliseen järjestelmään, missä jo nykyisellään toteutuu direktiivin tavoite joustavasta maahantulosta.

Direktiiviehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla EU pyrkii kehittämään yhtenäistä maahanmuuttopolitiikkaa. Laillisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi komissio ehdottaa kaikkiaan viittä eri työperäistä maahanmuuttoa koskevaa säädöstä, joihin nyt käsiteltävänä oleva kausityödirektiivi myös kuuluu. Muita maahanmuuttoa koskevia direktiiviehdotuksia ovat mm. kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeuksia koskeva puitedirektiivi, erittäin päteviä työntekijöitä koskeva direktiivi sekä yrityksen sisällä siirtyviä työntekijöitä koskeva direktiivi.

Valiokunta huomauttaa, että sektorikohtainen, useita eri direktiivejä sisältävä maahanmuuton sääntely saattaa vaarantaa EU:n pyrkimykset kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa. On mahdollista, että säätämällä maahanmuuton edellytyksistä useassa eri direktiivissä eri perusteella maahan muuttaneille työntekijöille syntyy erilaisia oikeuksia eikä EU:n tavoittelema työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu toteudu. Valiokunta pitää tärkeänä, että työntekijäryhmiä koskevien direktiiviehdotusten yhteismitallisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunta pitää usean eri direktiivin muodostamaa kokonaisuutta vaikeasti hallittavana ja työläänä ja katsoo, että maahanmuuttoa koskevassa sääntelyssä tulisi päästä selkeään ja yksiselitteiseen sääntelyyn.

Yhdenvertainen kohtelu

Valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Valiokunta pitää kuitenkin yhdenvertaista kohtelua ongelmallisena Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan alueella. Valiokunta toistaa puitedirektiivistä antamissaan lausunnoissa (TyVL 9/2010 vp ja TyVL 6/2009 vp) esittämänsä ja katsoo, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmään tulisi jäädä mahdollisuus rajata asumisperusteisten etuuksien myöntämistä ainakin joidenkin etuuksien osalta maassa vakinaisesti asuville.

Maailmanlaajuinen työvoiman liikkuvuus lisää vakavien piilevien tartuntatautien leviämistä ja esiintyvyyttä ja voi pahimmillaan muodostaa Suomessa vakavan kansanterveysriskin. Valiokunta katsoo, että kausityöntekijöiden ja muiden maassa lyhytaikaisesti oleskelevien ja työskentelevien terveyspalveluihin ja niiden saatavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kausityöntekijän työehdot

Direktiiviehdotuksen mukaan kausityöntekijällä on oikeus niihin työehtoihin, joita heidät vastaanottaneen maan lainsäädännön tai yleissitovien työehtosopimusten mukaan kausityöhön sovelletaan. Valiokunta pitää tätä määräystä erittäin tärkeänä. Valiokunta korostaa, että direktiiviehdotuksen 16 artiklassa tulee selkeästi todeta, että kausityöntekijällä on samat työsuhteen ehdot kuin samaa työtä tekevällä paikalta palkatulla työntekijällä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että jatkovalmistelussa työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaiseen kohteluun tulee vielä arvioida perusteellisesti. Direktiivin tulee olla työoikeuden ja työelämäkysymysten osalta vähimmäissääteleyä. Direktiivillä ei tule vaikuttaa kansallisiin työehtojen ja palkan määritelmiin ja järjestelmiin, joiden perusteella palkat määräytyvät.

Valiokunta pitää direktiiviehdotuksen 3 artiklan määritelmiä yleisesti sovellettavasta työehtosopimuksesta ja yleissitovuudesta epäselvinä.

Samoin on epäselvää, mitä työehtosopimuksella 16 artiklassa tarkoitetaan.

Kausityöntekijän asumisolot

Direktiivin mukaan kausityöntekijän työnantajan on todistettava, että kausityöntekijällä on asianmukaista elintasoja vastaava majoitus. Määräys koskee työnantajan järjestämää ja kolmannen osapuolen järjestämää majoitusta. Jos kausityöntekijän on maksettava asumisesta vuokraa, sen suuruus ei saa olla kohtuuton suhteessa palkkaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirtotyöläisten ja kausityöläisten asumisolot Suomessa ovat heikot. Siirtotyöläiset asuvat ahtaasti, asuntojen mukavuudet ovat puutteelliset ja hygieniataso heikko. Kausityöntekijöillä on muita siirtotyöntekijöitä huonommat mahdollisuudet vaikuttaa asumisolosuhteisiinsa. Kausityöntekijät oleskelevat maassa lyhyen aikaa, eikä asuntoa ole käytännössä mahdollista hankkia vapailta markkinoilta, vaan työntekijät ovat riippuvaisia työnantajan järjestämästä majoituksesta. Valiokunta pitää erittäin hyvänä ja tarpeellisena, että kausityöläisten asumisolojen tason turvaamisesta on otettu määräys direktiiviin.

On myös tärkeää, että heikossa työmarkkina-asemassa olevan työntekijän oikeus kohtuuhintaiseen asumiseen turvataan. Kausityöntekijöiden työnantajasta riippuvaista asemaa ei saa käyttää hyödyksi kiskomalla kausityöntekijöille tarkoitetuista asunnoista käypää suurempaa tai kausityöntekijöiden tuloihin suhteutettuna kohtuutonta vuokraa.

Luonnonmarjanpoimijat

Suomalainen marjateollisuus on jo pitkään tarvinnut ulkomaalaisia tila- ja luonnonmarjanpoimijoita. Ulkomaalaislain uudistuksessa työvoiman tarve huomioitiin siten, että viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen on mahdollista tulla kolmeksi kuukaudeksi ansiotyöhön tilamarjanpoimijaksi ilman työntekijän oleskelulupaa. Luonnonmarjanpoimintaa ei yleensä järjestetä työsuhteessa tapahtuvaksi, mutta myös luonnonmarjojen poiminta on vakiintuneen käsityksen mukaan mahdollista ilman oleskelulupaa.

Suomen luonnossa kasvaa normaalina sato-vuonna arviolta yli 500 miljoonaa kiloa metsämarjoja, josta noin 45 miljoonaa kiloa poimitaan joko omaan käyttöön tai myyntiin. Jokamiehenoikeuksien perusteella marjojen poiminta on sallittua kaikille, myös ulkomaalaisille, sekä omaan käyttöön että ansaitsemis- tai kaupalliseen tarkoitukseen. Tehokas metsämarjojen kaupallinen hyödyntäminen edellyttää ulkomaalaisen kausityövoiman käyttöä, koska Suomesta kausityöhön ei löydy riittävästi tekijöitä.

Työsuhteessa marja- ja maatiloilla työskentelevien kausityöntekijöiden oikeudellinen asema on selkeä. Työskentelyolosuhteet ja työsuhteen ehdot määräytyvät Suomen lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaan, ja yrittäjät ovat niitä pääsääntöisesti noudattaneet. Luonnonmarjanpoimijoiden oikeudellisessa ja taloudellisessa asemassa on sen sijaan ilmennyt joissakin yksittäistapauksissa ongelmia. Osalla poimijoista on ollut puutteelliset tiedot marjanostajan sopimusehdoista, oleskelun ja majoituksen kustannuksista sekä työskentelyolosuhteista ja odotettavissa olleista ansioista, mistä on aiheutunut poimijalle taloudellisia vaikeuksia.

Luonnonmarjanpoimijoiden työskentelyolosuhteet täyttävät monilta osin työsuhteen tunnusmerkit, vaikka heidät rinnastetaakin yrittäjään. He ovat riippuvaisia marjayrittäjästä, saapuvat maahan yrittäjän kutsusta, yrittäjä järjestää majoituksen ja opastaa poimintapaikoille sekä sitoutuu ostamaan marjat. Koska poimijat eivät kuitenkaan ole työsuhteessa, marjayrittäjä ei ole poimijoista työnantajavastuussa, vaan poimijat kantavat yksin poimintaan liittyvän taloudellisen riskin sekä kustantavat itse kaikki kulunsa.

Poimijat eivät ole verovelvollisia, koska metsämarjojen poiminnasta saatavat tulot ovat verottomia, ellei tuloa ole pidettävä palkkana. Verottomuuden ansiosta poiminta on taloudellisesti kannattavaa.

Luonnonmarjanpoimijoiden työskentely- ja majoitusolosuhteisiin sekä taloudelliseen asemaan on viime vuosina kiinnitetty huomiota. Luonnonmarjanpoimijoiden joutumista epäasiallisiin olosuhteisiin ja taloudellisiin vai-

keuksiin on pyritty ehkäisemään ennakolta marjateollisuuden ja marjanostajien omaehtoisilla toimenpiteillä sekä erityisesti maahantuloedellytyksiä ja käytäntöjä tarkistamalla.

Viisumin myöntämisen perusedellytyksenä on, että hakijalla on paluumatkalippu tai selvitys paluusta lähialueelle, matkustajavakuutus ja riittävät rahavarat maahan saavuttaessa. Jos viisuminhakijan oma varallisuus ei riitä takaamaan näitä edellytyksiä, voidaan ottaa huomioon henkilön mahdollisuudet hankkia oleskelunsa aikana lisää varoja esimerkiksi työskentelemällä kausiluonteisesti.

Kausityöhön hakevien viisumiharkinnassa edustusto voi hakijan ansaintamahdollisuuksien varmistamiseksi pyytää työnantajalta tai kutsuvasta yritykseltä selvityksen yrityksen taloudellisesta asemasta. Lisäksi edustusto voi pyytää selvityksen viisuminhakijalle tarjottavista palveluista, kuten majoituksesta, ruokailusta ja terveydenhoidon järjestämisestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että lupaa harkittaessa kiinnitetään erityistä huomiota kutsuvan yrityksen edellytyksiin huolehtia marjanpoiminnan käytännön järjestelyistä niin, että poimijoiden elinolosuhteet ovat asianmukaiset ja että poimijoilla on tosiasialliset mahdollisuudet ansaita työllään.

Valiokunta huomauttaa, että myös viisumivapaista maista tulevien luonnonmarjanpoimijoiden työskentelyolosuhteisiin ja oikeudelliseen asemaan tulisi voida puuttua.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda nopeat ja joustavat maahanpääsymenettelyt EU:n jäsenmaihin kolmannesta maista tuleville kausityöntekijöille. Direktiivin lähtökohtana on, että työsuhteessa olevalle kausityöntekijälle turvataan työskentelymaan lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaiset työskentelyolosuhteet ja työehdot. Omaan lukuunsa kausityötä tekemään tulevien ulkomaalaisten, kuten luonnonmarjanpoimijoiden, oikeudellisen ja taloudellisen aseman turvaamista direktiiviehdotuksessa ei tarkastella eikä säännellä. Valiokunta pitää direktiiviä tältä osin puutteellisena ja katsoo, että valtioneuvoston tulee jatkoneuvotteluissa ottaa esille myös muuten kuin työsuhteessa kausityötä tekevät ulkomaalaiset ja heidän oikeudellinen asemansa.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Anna-Maja Henriksson /r
Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd (osittain)
Merja Kyllönen /vas
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /kok

Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jyrki Yrttiaho /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana Kinnunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

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.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotukseksi ei puolleta.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2010

Markus Mustajärvi /vas
Merja Kyllönen /vas
Jyrki Yrttiaho /vas