

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
9/2010 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 12 päivänä maaliskuuta 2010 lähettänyt jatkokirjelmän 2. SM 04.03.2010 ja 17 päivänä toukokuuta 2010 jatkokirjelmän 3. SM 12.05.2010 asiassa U 44/2007 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- Euroopan parlamentin jäsen Sari Essayah
- Euroopan parlamentin jäsen Liisa Jaakonsaari
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Eero Koskeniemi ja ylitarastaja Elina Immonen, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Liisa Folkersma, Akava ry edustuen myös Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry:tä ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Suomen Yrittäjät ry
- professori Niklas Bruun.

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot TyVL 2/2008 vp ja TyVL 6/2009 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on antaa yleiset

set puitteet oikeudenmukaiselle ja oikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla työperäisessä maa-

hanmuutossa. Komission ehdotus ei puutu jäsenmaiden maahantulon edellytyksiin, vaan ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa työperäisen maahanmuuton lupaprosessia sekä kaventaa eroa työstä johtuvissa oikeuksissa jäsenvaltioissa laillisesti asuvien kolmannen maan kansalaisten ja oman väestön välillä. Tavoitteeseen pääsemiseksi direktiiviehdotuksessa keskitytään ns. yhden luukun -periaatteella myönnettävään yhdistelmälupaan (oleskelu- ja työntekooikeus) ja kaikille laillisesti jäsenvaltiossa asuville kolmannen maan työntekijöille myönnettävään yhdenvertaiseen kohteluun.

Puheenjohtajamaa Espanja on komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti yhdenvertaisen kohtelun laajan soveltamisalan kannalla. Direktiiviehdotuksesta on äänestetty parlamentin työllisyysvaliokunnassa huhtikuun lopulla, ja oikeus- ja sisäasioiden valiokunta äänestäneesiasta toukokuun viimeisellä viikolla. Työllisyysvaliokunnan kanta eroaa useissa kohdin neuvoston näkemyksestä. Koska asiassa ei saavutettu Espanjan toivomaa poliittista yhteisymmärrystä, asian käsittelyä jatketaan kesäkuussa OSA-neuvoston kokouksen jälkeen. On todennäköistä, että direktiiviä ei hyväksytä vielä kesäkuussa, vaan valmistelu siirtyy heinäkuun alusta uudelle puheenjohtajamaalle Belgialle.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta yksinkertaistaa yhteisön tasolla oleskelulupajärjestelmää ja määritellä yleiset puitteet työvoima-

man maahanmuuton lupaprosessiin. Direktiivissä ehdotettu yhden yhdistetyn luvan, yhden menettelyn ja ns. yhden luukun -periaate on Suomessa jo käytössä. Sen sijaan kolmansien maiden työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskeva artikla 12 on Suomen kannalta ongelmallinen nimenomaan asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta.

Direktiiviehdotuksen ns. laajaan soveltamisalaan kuuluvat yhdistelmäluvalla maahan tulneiden lisäksi sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oikeus työntekoon mutta joiden jäsenmaassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus on jokin muu kuin työnteko. Puheenjohtajamaa Espanja, enemmistö jäsenmaista ja komissio ovat yleisesti laajan soveltamisalan kannalla. Suomi on kannattanut lähestymistapaa, jossa 12 artiklan soveltamisala rajataan vain niihin, joille on myönnetty oleskelulupa työntekoa varten (ns. suppea soveltamisala). Myös lähestymistapa, jossa jäsenvaltioille suodaan kansallisesti mahdollisuus suppeaan soveltamisalaan, on viime kädessä hyväksyttävissä.

Suomen näkemys sosiaaliturvakysymykseen on saanut osittaista tukea parlamentin valiokunnissa. Suomi kannattaa Euroopan parlamentin työllisyysvaliokunnan ehdotusta siitä, että jäsenmaille jätettäisiin mahdollisuus rajata asuiskriteerin perusteella myönnettäviä oikeuksia niiden henkilöiden osalta, joiden oleskelulupa on annettu muusta syystä kuin työntekoa varten mutta joilla on oikeus tehdä työtä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vakiinnuttaa kolmansista maista tulneiden työntekijöiden tasavertainen kohtelu kaikkialla EU:n alueella, tehostaa EU:n työmarkkinoiden toimintaa ja suojata unionin kansalaisia vilpilliseltä kilpailulta.

Valiokunta pitää näitä tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina.

Valiokunta korostaa, että sosiaaliturvasta päättäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan. Ehdotetussa muodossa direktiiviehdotus kuitenkin rajaisi Suomen kansallista liikkumavaraa, koska Suomen tulisi yhdenvertaisen kohtelun laajan soveltamisen vuoksi arvioida nykyinen vakituiseen asumiseen perustuva sosiaaliturva-

järjestelmänsä uudelleen. Valiokunta katsoo, että Suomella tulee olla jatkossakin mahdollisuus rajata kolmannesta maasta tulevien sosiaaliturva työntekoon ja asumiseen. Sosiaaliturvajärjestelmän yleisen hyväksyttävyyden vuoksi on tärkeää, että järjestelmä koetaan oikeudenmukaisena kansalaisten keskuudessa.

Työntekijän käsite

Suomi pitää tärkeänä, että 2 artiklan kolmannen maan työntekijän käsite rajataan selkeästi kosemaan vain työsuhteita, ei esimerkiksi yritysjohtoa, toimeksiantotilanteita eikä tilanteita, joissa henkilö ei tosiasiaa tee töitä.

Valiokunta kannattaa Euroopan parlamentin pyrkimystä lisätä 2 artiklaan viittaus (in the context of paid relationship) työsuhteeseen. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että tässä direktiivissä hyväksyttävän työntekijän käsitteen ei tule vaikuttaa muussa EU-lainsäädännössä olevien työntekijän määritelmien tulkinnaan.

Direktiivin soveltamisala oleskelulupamenetelyssä

Direktiiviehdotuksella pyritään lupakäytäntöjen yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen ottamalla kaikissa jäsenmaissa käyttöön yhdistetty oleskelu- ja työlupa. Menettelytapa koskee lähtökohtaisesti kaikkia kolmannen maan kansalaisia, jotka aikovat asua ja tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella. Soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin suljettu monia suuria ulkomaalaisryhmiä, kuten lähetetyt työntekijät, kausityöntekijät ja kansallista tai kansainvälistä suojelua saavat tai hakevat henkilöt.

Valiokunta katsoo, että menettelyn laajentaminen nyt pois suljettaviin ryhmiin ei työn luonteen tai muualla jo olemassa olevien säännösten vuoksi ole kannatettavaa. Valiokunta kuitenkin toistaa aiemmissa lausunnoissa (TyVL 2/2008 vp ja TyVL 6/2009 vp) esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan järjestelmän selkiyttämistä ja lupahallinnon yksinkertaistamista on syytä jatkaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että direktiivillä ei jätäksetä kansallista oleskelulupajärjestelmää,

kuten ulkomaalaislain 81 §:n mukaista mahdollisuutta työskennellä enintään 3 kuukautta ilman oleskelulupaa esimerkiksi marjojen poimijana.

Työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on turvata laillisesti maassa oleville kolmannesta maasta tulleille työntekijöille yhdistymisvapaus ja ammatillinen järjestäytymisoikeus sekä tasavertainen kohtelu maan kansalaisten kanssa muun muassa työolojen ja työehtojen, kuten palkkauksen, irtisanomisen ja työterveyden ja -turvallisuuden osalta. Valiokunta pitää direktiivin näitä tavoitteita erittäin tärkeinä ja kannatettavina.

Valiokunta on aiemmassa direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa (TyVL 6/2009 vp) painottanut kolmannesta maasta tulevien työntekijöiden työolojen ja työsuhteen ehtojen valvonnan tehostamisen tärkeyttä Suomessa ja koko unionin alueella. Valiokunta toistaa aiemmin esittämänsä ja korostaa, että vain tehokkaan valvonnan avulla voidaan yhtäältä turvata ulkomaisille työntekijöille tasavertainen kohtelu ja toisaalta suojata unionin kansalaisia työehtoja polkemalla tapahtuvalta vilpilliseltä kilpailulta myös käytännössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että EU:n lainsäädäntöä kehitetään niin, että säännökset tukevat valvonnan tehostamista ja helpottavat viranomaisten tiedonsaantia ja -vaihtoa niin valtioiden sisällä kuin valtioiden välilläkin.

Yhdenvertainen kohtelu ja sosiaaliturva

Kolmannesta maasta laillisesti maahan tulleiden yhdenvertaisen kohtelun soveltamisalasta on neuvotteluissa ollut esillä kaksi sisältövaihtoehtoa. Laaja soveltamisala ulottaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen sekä työn vuoksi maahan tulleisiin kolmannen maan kansalaisiin että kansalaisiin, joiden maahantulo perustuu muuhun kuin työntekoon, mutta joilla on työntekooikeus. Suppeassa soveltamisalassa yhdenvertaiset oikeudet rajoitettaisiin koskemaan kolmannen maan kansalaisia, joilla on työntekoon perustuva oleskelulupa (yhdistelmä lupa). Puheenjohtajamaa Espanja, enemmistö jäsenmais-

ta ja komissio ovat yleisesti laajan soveltamisalan kannalla.

Suomelle yhdenvertaisen kohtelun laaja soveltaminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan (TyVL 6/2009 vp) yhtynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan (StVL 7/2009 vp) esittämään näkemykseen komission ehdotuksen hyväksymisestä tarkennettuna siten, että yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan rajataan koskemaan yhdistelmäluvan haltijoita. Valiokunta toistaa aiemmin esittämänsä kannanoton.

Direktiiviehdotuksen mukaan yhdenvertainen kohtelu olisi mahdollista rajata niihin oleskeluluvan saaneisiin, jotka ovat töissä. Suomen käsityksen mukaan tämä mahdollistaisi kansallisesti sosiaaliturvan sitomisen työntekoon niiden henkilöiden osalta, jotka eivät asu maassa vakituisesti ja joiden oleskelulupa perustuu muuhun syyhyyn kuin työntekoon. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä mahdollisuus säilyy direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Euroopan parlamentin työllisyysvaliokunta on huhtikuussa hyväksynyt kompromissiehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi asumiskriteerin perusteella oikeus rajoittaa muusta syytä kuin työnteon perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oikeuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että työllisyysvaliokunnan kompromissiehdotus hyväksytään.

Asumisperusteisiin sosiaalietuuksiin on nykyisin oikeus Suomessa vakinaisesti asuvalla, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti oleskelee täällä. Suomeen muuttava pääsee asumisperusteisen turvan piiriin kansalaisuudesta riippumatta maahantulosta alkaen, jos henkilön tarkoitus on muuttaa Suomeen vakinaisesti. EU-asetuksen piiriin kuuluvilta niiltä henkilöiltä, jotka eivät asu maassa vakinaisesti, edellytetään eräiden asumisperusteisten etuuksien saamiseksi vähintään neljän kuukauden työsuhdetta Suomessa. Jos direktiivin hyväksyminen johtaa siihen, että kolmannen maan kansalainen pääsee asumisperusteisten etuuksien piiriin, vaikka hän ei työskentele eikä asu Suomessa vakinaisesti, ovat nämä henkilöt paremmassa asemassa kuin EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen piiriin kuuluvat työntekijät. Valiokunta huomauttaa, että EU-maiden kansalaisten ja unionin ulkopuolelta tulevien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu edellyttää kansallisen lainsäädännön uudelleenarviota, koska muutoin EU-maiden kansalaisten kohtelu voidaan katsoa syrjinnäksi.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
jäs. Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd
Merja Kyllönen /vas
Jari Lariikka /kok

Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.