

U 33/2010 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä heinäkuuta 2010 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neu-

voston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2010

Ministeri *Stefan Wallin*

Ylitarkastaja Mirkka Mykkänen

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2010/1252

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MAAHANTULON JA OLESKELUN EDELLYTYKSISTÄ KAUSITYÖTÄ VARTEN

1 Yleistä

Komissio on antanut 13 päivänä heinäkuuta 2010 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (KOM(2010) 379 lopullinen).

Direktiiviehdotuksella pyritään osaltaan vaikuttamaan muuttovirtojen tehokkaaseen hallintaan. Ehdotuksella luodaan nopeat ja joustavat maahanpääsymenettelyt kolmansista maista lähtöisin oleville kausityöntekijöille ja varmistetaan heidän oikeudellinen asemansa. Samalla pyritään edistämään kausityöntekijöiden kiertomuuttoa.

Ehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa. Laillisen maahantulon toimintasuunnitelmassaan joulukuussa 2005 komissio ehdotti annettavaksi viisi työperäistä maahanmuuttoa koskevaa säädösehdotusta, joihin myös käsiteltävänä oleva ehdotus kuuluu. Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2008 vahvistamassa Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot sitoutuvat harjoittamaan tasapuolista, tehoavaa ja johdonmukaista politiikkaa muuttoliikkeeseen liittyvien haasteiden ja mahdollisuuksien suhteen. Neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa toistetaan komission ja neuvoston sitoutuminen laillista maahanmuuttoa koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseen. Ehdotuksen tavoite on johdonmukainen myös suhteessa unionin muuhun politiikkaan.

Kausityöntekijät on rajattu useimpien EU-tason asiakirjojen ulkopuolelle. Ainoa kausityöntekijöiden maahanpääsyn edellytyksiä nimenomaisesti koskeva asiakirja on neuvoston 20 päivänä kesäkuuta 1994 perustamisopimuksen K.1 artiklan nojalla antama päätöslauselma työskentelyä varten jäsenvaltioiden alueelle saapuvien kolmansien maiden

kansalaisten maahantulon sallimisen rajoittamisesta.

Direktiiviehdotuksen taustalla on EU:n talouksissa havaittu rakenteellisen kausityövoiman ja kouluttamattoman työvoiman tarve, johon sisämarkkinat eivät pysty vastaamaan. Direktiivi nähdään tarpeelliseksi myös sen vuoksi, että kolmansista maista lähtöisin olevia kausityöntekijöitä on joutunut hyväksikäytön kohteeksi.

Komission ehdotus on esitelty ensimmäisen kerran 22 päivänä heinäkuuta 2010 EU:n maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa. Se on tarkoitettu ministerielle oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7 ja 8 päivänä lokakuuta 2010. Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston maahanmuuttotyöryhmässä syyskuussa 2010. Käsittelyä jatketaan lokakuussa.

Komission ehdotuksen kanssa on samanaikaisesti annettu ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (KOM (2010) 378 lopullinen).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen päätavoitteena on yhteiseen määritelmään ja yhteisiin kriteereihin perustuvan nopeutetun maahanpääsymenettelyn luominen kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille sekä kausityöntekijöiden maassa oleskelun edellytysten ja heidän oikeuksiensa määrittäminen.

Direktiiviä sovellettaisiin ainoastaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden kotipaikka on jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella. Direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijän ja kausiluonteisen toimialan käsitteet. Keskeistä kausityöntekijän määritelmässä on tilapäinen asuminen jäsenvaltion alueella ja työskentely kausiluonteisella toimialalla jäsenvaltioon sijoittautuneen työntekijän kanssa tehdyn yhden tai useamman

määräaikaisen työsopimuksen perusteella. Kausiluonteista toimintaa on tyypillisesti esimerkiksi maataloudessa istutus- tai sadonkorjuuaikaan tai matkailussa lomakaudella. Jäsenvaltiot voisivat määritellä kausityön kriteerit täyttävät talouden alat.

Kausityöntekijän maahanpääsy edellyttäisi voimassaolevaa työsopimusta tai sitovaa työtarjousta, voimassaolevaa matkustusasikirjaa sekä todistetta sairausvakuutuksesta ja asianmukaisesta majoituksesta. Lisäksi kausityöhön tulevalle kolmannen maan kansalaisella tulisi olla riittävät varat toimeentulonsa turvatakseen eikä hakija saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Ehdotuksessa määritellään myös perusteet hakemuksen hylkäämiselle sekä myönnetyn luvan peruuttamiselle tai uusimatta jättämiselle.

Komissio ehdottaa myös useita lupamenettelyyn liittyviä artikloja. Jäsenvaltiot veloitetaan käsittelemään kausityölupaa koskevat hakemukset nopeutetussa yhden hakemuksen menettelyssä. Kausityöntekijöiden maassa oleskelulle tulisi säätää kuuden kuukauden enimmäiskesto kalenterivuotta kohti sekä nimenomainen velvollisuus palata kolmannen 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.

Kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi direktiiviehdotuksessa määritellään kausityöntekijöihin sovellettavat työhöndot, 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 osa-alueilla, 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.

Jäsenvaltiot voivat soveltaa suotuisimpia säännöksiä menettelyllisten takeiden, kausityöntekijöille myönnettävien oikeuksien tason sekä majoitusta ja valitusmahdollisuuksien helpottamista koskevien säännösten osalta.

Direktiivi ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa tai päättää siitä, kuinka paljon kausityöntekijöitä päästettäisiin jäsenvaltion alueelle.

Direktiivin oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta.

Asiassa sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Direktiivin tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla, koska kausityöntekijöitä tarvitaan useimmissa jäsenvaltioissa ja sisärajaton Schengen-alue edellyttää yhteisiä vähimmäissääntöjä. Direktiivin avulla on myös mahdollista puuttua kausityöntekijöiden hyväksikäyttöön myöntämällä heille tietyt oikeudet sitovalla ja täytäntöönpanokelpoisella säädöksellä.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossaan tulee aiheuttamaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) oleskeluluvan myöntämisestä ja hakemusmenettelyä koskevien säännösten osalta. Myös sosiaaliturvalainsäädäntöä tulisi muuttaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen johdosta, koska direktiivi ei mahdollistaisi maassa asumisen kestoon tai pysyvyyteen liittyvien ehtojen asettamista sosiaaliturvan piiriin kuulumiselle. Nykylainsäädäntö edellyttää useiden sosiaaliturvaetuuksien ja terveyspalvelujen saamisen ehtona vakinaista maassa asumista. Unionin lainsäädännöstä seuraavia ongelmakohtia, kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja mahdollisia ratkaisuja on kartoitettu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa

maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittävässä työryhmässä. Lisäksi ehdotus edellyttää muutoksia muun muassa työvoimapalveluja koskevaan lainsäädäntöön.

4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä ei ole merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä kasvaisi jossain määrin, koska nyky-lainsäädännön mukaan tilapäisesti maassa oleskelevia kausityöntekijöitä ei pidetä sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta Suomessa asuvina. Sosiaaliturvajärjestelmään ja myös työvoimapalvelujen tarjontaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on kuitenkin hankala ennakolta arvioida.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti direktiivin tavoitteeseen luoda yhtenäiset eurooppalaiset säännöt kolmansista maista tulevien kausityöntekijöiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi ja hyväksikäytön estämiseksi sekä jäsenvaltioissa vallitsevan rakenteellisen kausityövoiman tarpeeseen vastaamiseksi. Direktiivin tulisi kuitenkin tuoda todellista lisäarvoa kansallisiin järjestelmiin nähden. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotus ei kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta vaikuta Suomen näkökulmasta täysin täyttävän lisäarvovaatimusta.

Työn luonteesta ja ammattialasta riippuen maahantulo ja työskentely on mahdollista työntekijän oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Kansallinen järjestelmä toteuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta joustavasta maahantulojärjestelmästä. Direktiivin seurauksena ei tulisi olla kansallisen järjestelmän monimutkaistuminen.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti direktiiviehdotukseen sisältyvää vaatimusta kausityöntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Erittain 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 arvioida yksityiskohtaisemmin työoikeutta koskevia määräyksiä suhteessa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Työoikeudellisen sääntelyn tulee olla luonteeltaan vähimmäis-sääntelyä. 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. Direktiivillä ei tulisi luoda sellaisia järjestelyjä, joissa lyhytaikaiseen oleskeluun käytettävän yhtenäisen viisumin osalta ei otettaisi huomioon Schengenin säännösten mukaisia edellytyksiä viisumin myöntämiselle ja viisumi myönnettäisiin automatisoidusti. Olisikin selvitettävä, tulisiko olla mahdollista rajata alle kolmen kuukauden oleskelu 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 yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös velvoite yhdenvertaiseen kohteluun tulee tarkentumaan, mikä on merkityksellistä Suomen sairausvakuutuksen ja julkisten terveyspalvelujen kannalta.

Valtioneuvostolla ei ole huomauttamista direktiiviehdotuksessa mainittuun oikeusperustaan.

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen direktiiviehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta, koska kansallisten maahantulomenettelyä koskevien järjestelmien yhdenmukaistaminen edesauttaisi kausityöntekijöiden aseman parantumista Euroopassa ja direktiivillä voitaisiin osaltaan vaikuttaa myös laittoman maahantulon torjuntaan.