

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 2/2004 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
förutsättningarna för förvärvsarbete för med-
borgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen,
Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2004 en proposition med förslag till lag om förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien (RP 172/2003 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 5/2004 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Päivi Kantanen och överinspektör Olli Sorainen, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreterare Jorma Hörkkö, kommunikationsministeriet
- direktör Jaakko Itäkannas, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Tuomo Kurri och lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- ekonomipolitisk ombudsman Simo Pinomaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund

- arbetskraftspolitisk ombudsman Riitta Wärn, Servicearbetsgivarna
- arbetsmarknadsombud Merja Berglund, Företagarna i Finland rf
- verkställande direktör Hannu Parvela, Biltrafikens Arbetsgivareförbund rf
- jurist Jari Kiviharju, Bil- och Transportbranschens Arbetarförbund AKT rf
- chefsjurist Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter rf
- sekreterare för samhällsrelationer Kalervo Haverinen, Servicebranschernas fackförbund — Servicefacket
- andra ordförande Kyösti Suokas, Byggnadsförbundet rf
- arbetsmarknadschef Tapio Kari, Byggnadsindustrin RT rf
- distriktschef Markku Marjamäki, Nylands arbetarskyddsdistrikt
- planerare Merja Mattila, Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- enhetschef Sinikka Hyypä, Vanda arbetskraftsbyrå, huvudstadsregionens arbetstillstånds-enhet
- ledande arbetskraftskonsult Jaana Rautiainen, Imatra arbetskraftsbyrå
- kriminalinspektör Anssi Kangas, centralkriminalpolisen
- direktör Veikko Pyykkönen, Helsingfors försvarsenhet

- förläggningsschef Maiju Kouki, Joutseno flyktingförläggning
- projektchef Esko Repo, Utlänningsverket
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen

- utvecklingsdirektör Mikko Leppänen, Barona.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Finlands studentkårers förbund FSS.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om försättningsarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien. Genom lagen begränsas under en övergångsperiod arbetstagarnas fria rörlighet i fråga om de nya medlemsländer som ansluter sig till Europeiska unionen med undantag för Cypern och Malta.

Eftersom övergångsperioden för arbetskraftens fria rörlighet är tidsbunden, skall den föreslagna regleringen införas genom en tidsbunden lag fristående från utlänningslagen. Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet, samtidigt som anslutningsavtalet träder i kraft.

Anslutningsavtalet avses träda i kraft den 1 maj 2004. Den föreslagna lagen skall till en början gälla i två år. Dess giltighetstid skall dock kunna förlängas. En eventuell proposition om förlängd giltighetstid skall basera sig på en redogörelse som statsrådet lämnar till riksdagen i god tid innan giltighetstiden löper ut. Redogörelsen skall grunda sig på de i regeringsprogrammet avsedda trepartsförhandlingarna, där lagens inverkan på den finländska arbetsmarknaden beaktas. Om det anses nödvändigt att förlänga begränsningen av arbetskraftens fria rörlighet, skall regeringen lägga fram en proposition om ändring av förordningen om lagens giltighetstid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att förslaget är nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande ändringar och anmärkningar.

Lagförslaget baserar sig på en undantagsregel i anslutningsfördragen för de nya medlemsstater som går med i Europeiska unionen den 1 maj 2004. Enligt undantagsbestämmelsen har de nuvarande medlemsstaterna rätt att i två år framåt tillämpa nationella bestämmelser som begränsar tillträdet till arbetsmarknaden för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Giltighetstiden för övergångsåtgärderna får förlängas med tre år. Därefter kan tillämpningen förlängas med ytterligare två år om en medlemsstats arbetsmarknad genom den fria rörligheten för arbetskraften åsamkas eller hotas att åsamkas allvarliga stör-

ningar. Stater som inte längre tillämpar övergångsåtgärder för tillträde till arbetsmarknaden kan på vissa villkor återgå till att tillämpa övergångsåtgärder. Åtgärderna får då tillämpas fram till utgången av det sjunde året från och med anslutningstidpunkten. Dessutom fick Österrike och Tyskland egna undantagsregler som ger dem rätt att begränsa tillfällig rörlighet för arbetstagare i samband med att företag som etablerat sig i de nya medlemsstaterna tillhandahåller tjänster. Detta gäller vissa känsliga sektorer som byggbranschen och industristädning. När Finlands medlemskap var aktuellt talades det aldrig om möjligheten eller nödvändigheten av en sådan undantagsbestämmelse i förhandlingarna. I det då rådande politiska och ekonomiska läget och under de förhållanden som rådde på arbetsmarknaden ansåg varken parterna på arbets-

marknaden eller de politiska beslutsfattarna att en sådan undantagsbestämmelse hade behövts.

Läget har dock förändrats och frågan aktualiserats på ett helt annat sätt av de snabba förändringar som skett på arbetsmarknaden på senare tid och till exempel till följd av den kraftiga ökningen i utbudet på och användningen av inhyrd arbetskraft. Inom många branscher har man med fog befarat att lagförslaget leder till att efterfrågan på arbetskraft i allt högre grad inriktas på inhyrd arbetskraft och fritt tillhandahållande av tjänster.

När finländska företag vill anställa arbetskraft från de nya EU-länderna måste de skaffa ett beslut från arbetskraftsbyrån, men företag från de nya medlemsstaterna kan fritt stationera sin personal i Finland som så kallade utstationerade arbetstagare utan tillstånd från arbetskraftsbyrån. Anställningsvillkoren för den inhyrda arbetskraften och anställda som kommer hit inom ramen för annat fritt tillhandahållande av tjänster kommer att följa bestämmelserna i anställningslandet i enlighet med lagstiftningen om utstationerade arbetstagare. Ändå är det mycket svårare att övervaka anställningsvillkoren i dessa fall än när företag som är etablerade i Finland anställer personal direkt. På grund av den bristande övervakningen hyser man på en del håll farhågor att konkurrensen åtminstone i viss mån kommer att leda till betydligt sämre anställningsvillkor än vad som krävs i Finland. Oron har särskilt gällt vilka konsekvenser det förändrade konkurrensläget kommer att ha på sysselsättningssituationen och företagens villkor inom sårbara näringsgrenar som transport-, städ- och byggbranschen och inom hotell- och restaurangsektorn. Vi kan eventuellt räkna med störningar inom specifika branscher, men också med svårigheter på regional nivå.

Utskottet anser det nödvändigt att regeringen noga följer upp vilka konsekvenser lagförslaget har på sysselsättningen och utvecklingen på arbetsmarknaden inom olika branscher och i olika regioner. Om det uppstår problem ska regeringen snabbt lägga fram ett förslag för riksdagen till hur situationen kan rättas till exempelvis med hjälp av kortare giltighetstid för lagen eller genom att lagen inte tillämpas på branscher där la-

gen förefaller att vara till större skada än nytta när det gäller sysselsättningen och en friktionsfri arbetsmarknad (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Utskottet understryker att övervakningen av anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare måste bli effektivare. Om anställningsvillkoren inte övervakas på behörigt sätt kommer arbetskraft från låglöneländer att åsidosätta finländsk arbetskraft inom många branscher samtidigt som det finns risk för att hela branscher kommer att domineras av utländska aktörer. Bästa sättet att värna sysselsättningen och företagen i vårt land är att säkerställa att alla följer anställningsvillkoren i anställningslandet. Utskottet vill här särskilt understryka vikten av att arbetarskyddsmyndigheterna får adekvata resurser för att effektivt kunna övervaka att utländska arbetstagare har rätt att arbeta här och att anställningsförhållandena följer gällande bestämmelser.

Enligt information till utskottet kommer regeringen att tillsätta en trepartsgrupp med uppgift att utreda möjligheterna att främja efterlevnaden av lagstadgade anställningsvillkor och möjligheterna att erbjuda företagen likvärdiga konkurrensvillkor. Ett av uppdragen för arbetsgruppen är att utreda om minimivillkoren i vår finländska arbetsrätt och kollektivavtal kan tillämpas på utstationerade arbetstagare vid tillhandahållande av tjänster. Arbetsgruppen ska i förekommande fall lägga fram förslag till åtgärder. Enligt planerna tillsätts arbetsgruppen inom kort. Dess mandat löper sannolikt ut den 31 januari 2006. Förslagen beträffande utstationerade arbetstagare ska vara klara redan den 31 januari 2005. Utskottet skyndar på effektivare övervakning av utstationerade arbetstagare och föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen ska lägga fram en proposition om detta för riksdagen under höstsessionen 2004 (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Detaljmotivering

2 §. *Begränsning av tillämpningsområdet.* Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

tet att formuleringen i 4 punkten preciseras för att bättre stämma överens med formuleringarna i förslaget till ny utlänningslag.

5 §. *Följder*. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att paragrafen preciseras för att bättre motsvara straffbestämmelserna i förslaget till ny utlänningslag.

7 §. *Ikraftträdande och giltighetstid*. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att den första meningen i 2 mom. preciseras. Vidare föreslår utskottet i enlighet med utlåtandet från grundlagsutskottet att passusen om en redogörelse från statsrådet stryks. I stället föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande om

en redogörelse (*Utskottets förslag till uttalande 3*). Det är angeläget att regeringen i redogörelsen kommer med en bredare rapportering och bedömning av vilka konsekvenser det aktuella lagförslaget och fri rörlighet för arbetskraft och tjänster har på arbetsmarknadsläget inom olika branscher, också med hänsyn till aktuella regelverk i EU, understryker utskottet.

Förslag till beslut

Med hänvisning till det ovanstående föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden):

Utskottets ändringsförslag

Lag

om förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 §

Begränsning av tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte på personer som avses i 1 § 1 mom. och som:

(1—3 punkten som i RP)

4) har (*utesl.*) uppehållsrätt på basis av annat än förvärvsarbete, eller

(5 punkten som i RP)

3 och 4 §
(Som i RP)

5 §

Följder

Om straff för den som olovligt utför förvärvsarbete (*utlänningsförseelse*) samt *om straff för den som i sin tjänst håller en utlänning som inte har rätt att utföra förvärvsarbete, liksom om straff för den som till en myndighet lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter om en utlännings villkor i arbetet eller arbetsuppgifter och om de krav som dessa ställer (utlänningsförseelse av arbetsgivare)* bestäms i utlänningslagen.

(2 och 3 mom. som i RP)

6 §
(Som i RP)

7 §

Ikraftträdande och giltighetstid

(1 mom. som i RP)

Lagen *tillämpas* på de stater som nämns i 1 §
1 mom. två år från och med den dag då respektive stat anslöt sig till Europeiska unionen.
(*Utesl.*)
(3 mom. som i RP)

8 §
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen noga bevakar vilka konsekvenser lagen har för sysselsättningsläget och på benägenheten att anlita arbetskraft inom olika branscher. Om det uppstår stora problem förutsätts regeringen efter samråd med organisationerna på arbetsmarknaden i förekommande fall snabbt lägga fram en proposition för riksdagen, där lagens giltighetstid förkortas eller dess tillämpningsområde inskränks.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt förbereder förslag till åtgär-*

der som avser att effektivisera övervakningen av anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare och lämnar anknyttande propositioner till riksdagen under höstsessionen 2004.

3. *Riksdagen förutsätter att regeringen i god tid innan lagens giltighetstid går ut lämnar en redogörelse till riksdagen, där det dels ingår en utvärdering av lagens konsekvenser och en bedömning av behovet att förlänga giltighetstiden, dels en bredare bedömning av vilka konsekvenser fri rörlighet för arbetskraft och tjänster har på arbetsmarknadsläget inom olika branscher.*

Helsingfors den 14 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jukka Gustafsson /sd
vordf. Anne Holmlund /saml
medl. Susanna Haapoja /cent
Heidi Hautala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd

Markus Mustajärvi /vänst
Paula Risikko /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

RESERVATION

Motivering

Beslut om den i propositionen ingående begränsningen av den fria rörligheten för förvärvsarbete från de åtta nya EU-staterna fattades redan för några år sedan i trepartsförhandlingar. Då präglades diskussionen framför allt av den utredning FFC låtit utföra. Enligt den skulle upp till 400 000 arbetstagare från Estland välla in på den finländska arbetsmarknaden. Slutresultatet blev att vanliga arbetstagares möjligheter att ta anställning hos normala arbetsgivare i Finland begränsas under två års tid, en tidsfrist som senare på särskilda villkor skulle kunna förlängas först med tre år och därefter med ytterligare två år, om det finns bevis för att det faktiskt förekommer allvarliga störningar på arbetsmarknaden. I det läget var ingen heller på det klara med att man särskilt inom servicebranscherna starkt var inriktad på att hyra in personal. Man kan fråga sig varför ingen vid trepartsförhandlingarna kom med förslaget att likt Tyskland och Österrike inom känsliga branscher och regioner dessutom begränsa den arbetskraft som kommer in i landet i form av utbudna tjänster.

Det lagförslag som arbetats fram utifrån dessa premisser har i utskottet visat sig bristfälligt, för att inte säga orimligt. Av betänkandet kan tydligt utläsas att utskottet in corpore funnit situationen synnerligen besvärlig. Så sent som en dryg vecka före arbetslivs- och jämställdhetsutskottets avgörande behandling föreslog statsminister Matti Vanhanen att övergångsperioden ska vara ett år i stället för de två år regeringen föreslagit. Enligt statsministern kommer det stora problemet att vara att efterfrågan på arbetskraft kommer att ta fasta på den svårövervakade inhyrda personal som kommer in i landet i form av tillhandahållen service. Statsministerns tacknämliga förslag backades upp bara av arbetsgivarparten och oppositionspartierna, trots att FFC, en av de centrala aktörerna vid lagens tillblivelse, i något skede rimligen bör ha insett att begränsningarna gör det svårare att övervaka att

anställningsvillkoren iakttas. De som efter trepartsförhandlingarna uttryckt farhågor för att folk tar anställning hos utländska företag som hyr ut personal är arbetstagarorganisationerna inom servicebranschen typ Servicefacket rf.

Situationen kan redan under den lagfästa övergångstiden på två år bli ännu knepigare, om EU-kommissionens förslag till servicedirektiv i stort sett antas i den föreslagna formen. För att underlätta serviceutbudet över EU-ländernas gränser föreslås det att huvudregeln ska vara att ursprungslandets regler och tillsynsskyldigheter ska gälla. Om inte förr så åtminstone då förlorar de tillsynsåtgärder över utländsk arbetskraft som föreslagits i den utlänningslag riksdagen håller på att lägga sista handen vid sin betydelse. Det var uttryckligen dessa åtgärder som skulle eliminera problemen med inhyrd arbetskraft från de nya EU-staterna.

När riksdagen godkände anslutningsfördraget för de tio nya EU-staterna ansåg den det motiverat att unionens nuvarande medlemsstater får tillämpa en särskild skyddsklausul för tillträde till arbetsmarknaden och åberopa den allmänna skyddsklausulen om den inre marknadens funktion. Men samtidigt hänvisade riksdagen till stora utskottets ståndpunkt om "att gamla medlemsstater, däribland Finland, ändå bör visa en viss återhållsamhet i åtgärder som i sista hand betyder diskriminering av medborgarna i olika medlemsstater" (UtUB 16/2003 rd).

Proposition RP 172/2003 rd uppfyller inte detta villkor, eftersom begränsningarna i den gäller generellt alla branscher och områden. När man på en så här bred front hindrar en vanlig arbetstagare från något av de nya EU-länderna att ta anställning hos en finsk arbetsgivare, kan man räkna med en i värsta fall permanent tudelning av den finska arbetsmarknaden. Eftersom regeringen inte har ändrat sin proposition trots nya fakta eller återkallat den, bör riksdagen förkasta den.

Reservation

AjUB 2/2004 rd — RP 172/2003 rd

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 14 april 2004

Heidi Hautala /gröna