

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2006 rd

Statsrådets redogörelse om verkningarna av lagen om övergångstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på arbetsmarknadssituationen i olika branscher

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 mars 2006 statsrådets redogörelse om verkningarna av lagen om övergångstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på arbetsmarknadssituationen i olika branscher (SRR 1/2006 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i saken till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuomo Kurri, inrikesministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen, undervisningsministeriet
- konsultativ tjänsteman Jorma Immonen, handels- och industriministeriet
- överinspektör Kirsi Kyrkkö, social- och hälsovårdsministeriet

- överinspektör Sinikka Hyypä, arbetsministeriet
- resultatenhetschef Tutta Tuomainen och specialsakkunnig inom ledningen stödet, överinspektör Pauliina Helminen, Utlänningsverket
- direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- chefsjurist Jorma Rusanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- specialrådgivare Riitta Wärn, Finlands näringsliv
- arbetsmarknadsombud Merja Berglund, Företagarna i Finland rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- inrikesministeriets polisavdelning
- Kommunala arbetsmarknadsverket
- Finlands Kommunförbund
- AKAVA rf
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Maahanmuuttajien Tuki ry.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I samband med EU:s utvidgning den 5 maj 2004 ändrades bestämmelserna beträffande rörligheten för medborgarna i EU:s nya medlemsstater. Arbetstagarnas rörlighet till Finland inom ramen för EG:s regler för tillhandahållande av tjänster liberaliserades helt och hållet. Medborgarnas tillträde till Finlands arbetsmarknad inom ramen för arbetskraftens rörlighet liberaliserades till den del som det inte begränsar lagen om förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien (309/2004, nedan lagen om övergångstid). Lagen gäller inte medborgare i Cypern och Malta. Bakgrunden till lagen om övergångstid var att regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna 2001 enades om att det infördes en övergångstid för arbetskraftens rörlighet i samband med EU:s utvidgning.

Vid godkännandet av lagen om övergångstid förutsatte riksdagen att regeringen i god tid innan lagens giltighetstid löper ut ska lämna en redogörelse till riksdagen, där det dels ingår en utvärdering av övergångslagens 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 (RSv 45/2004 rd).

Redogörelsen om verkningarna av lagen om övergångstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på arbetsmarknadsläget inom olika branscher har beretts vid arbetsministeriet. Redogörelsen baserar sig på en enhällig uppföljning och utvärdering av verkningarna av lagen om övergångstid och har gjorts i samarbete mellan olika ministerier, centralorganisationerna på arbetsmarknaden, Företagarna i Finland och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK).

I samband med beredningen har Rättsskyddscentralen för hälsovården, skattestyrelsen, Pensionsskyddscentralen, arbetarskyddsmyndighe-

ten, arbetsgruppen Ulteva 2 och representanter för Centralkriminalpolisens PUT-enhet ("pimeä ulkoinen työvoima", dvs. svart arbetskraft från utlandet), Utlänningsverkets informationschef samt byggbranschens arbetsmarknadsparter hörts.

Det finns inget behov för en fortsatt övergångsperiod. Från och med den 1 maj 2006 är det motiverat att börja tillämpa gemenskapsrättens bestämmelser på personer vars medborgarskap omfattas av övergångsperioden, med följande åtgärder:

— Regeringen utvecklar registreringsförfarandena som gäller samtliga EU-medborgare att förbättra statistiken i syfte över rörligheten för arbetskraften från EU-länderna. Registreringsförfarandena utvecklas i samband med att direktivet om EU-medborgarnas rörlighet och vistelse i andra medlemsstater sätts i kraft i Finland.

— Regeringen utreder vilka registreringskraven för nya EU-medborgare anslutningsfördragen tillåter och överlämna de nödvändiga förslagen senast den 31 mars 2006. Registreringskravet förbättrar möjligheterna att följa upp arbetskraftens rörlighet och övervaka arbetsvillkoren.

— Regeringen fortsätter effektiviseringen av övervakningen. De nödvändiga tilläggsresurserna för övervakningen i samband med underentreprenad och inhyrd arbetskraft säkerställs. Målet med förberedelserna är att främja efterlevnaden av arbetsvillkoren och bekämpa en snedvridning av konkurrensen på grund av försummelse av arbetsgivarskyldigheter, samt skapa förutsättningar för i Finland verksamma beställarföretag ska följa lagarna och arbetsvillkoren. Arbetsgruppen Ulteva 2 ger sina förslag till nödvändiga lagstiftningsändringar senast den 10 mars 2006, varpå regeringen överlämnar de motsvarande lagförslagen.

Då EU utvidgas finns det inget behov att begränsa tillträdet till den finländska arbetsmarknaden av bulgariska och rumänska medborgare.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I enlighet med uttalandet av riksdagen gäller redogörelsen konsekvenserna av lagen om förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien (309/2004), den så kallade lagen om övergångstid, och behovet att förlänga giltighetstiden samt en bredare bedömning av vilka konsekvenser fri rörlighet för arbetskraft och tjänster har på arbetsmarknadsläget inom olika branscher (RSv 45/2004 rd). Genom lagen om övergångstid begränsades tillträdet för medborgare i de nya EU-medlemsstaterna till arbetsmarknaden i Finland. En förutsättning för arbete i Finland är att Arbetskraftsbyrån fattar ett jakande beslut. Förvaltningsutskottet har behandlat redogörelsen med avseende på frågor som har koppling till utskottets ansvarsområde.

Lagen om övergångstid tillämpas som ett led i en större revidering av lagstiftningen. Den nya utlänningslagen (301/2004) är den viktigaste lagändringen som trädde i kraft samtidigt med lagen om övergångstid. Den Arbetskraftspolitiska lämplighetsprövningen i lagen om övergångstid är till stor del identisk med förfarandet för uppehållstillstånd för arbetstagare enligt utlänningslagen. Dessutom gäller alla nu betydligt utvidgade situationer då utlänningslagar har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare också tillämpningsområdet för lagen om övergångstid. I den nya utlänningslagen lyftes registreringen av uppehållstillstånd över på den lokala polisen. Som regel behandlar utlänningsverket bara de första ansökningarna av sökande från tredje länder. Som det sägs ovan är det Arbetskraftsbyråerna som ger de EU-medborgare som omfattas av lagen om övergångstid tillstånd att arbeta i Finland. Den utlänningsförvaltning som gäller utlänningsinresa och vistelse i Finland, till exempel polisens utlänningskontroll som innebär att det undersöks vilka förutsättningar en utlänningslag har för att vistas i landet, faller under utlänningslagen.

Det har varit stora problem med att samla in information för en bedömning av konsekvenserna av lagen, påpekar utskottet. En del av problemen hänger samman med de statistiska systemen och statistikmodellerna. Dessutom är registren upplagda för bestämda myndigheter och uppgifterna är därför inte nödvändigtvis tillräckligt informativa för att tjäna en bedömning av vilka konsekvenser lagen om övergångstid har haft. En del av rörligheten har inte kunnat statistikföras tillförlitligt eller så har det uppstått en rad problem med statistiken. Till exempel en del av den fria rörligheten för arbetskraften har enligt vissa bedömningar flyttat över till tjänstesektorn, och rörligheten där har inte kunnat bedömas annat än till exempel utifrån intyg eller skatteinformation om utstationerade arbetstagare. Det är till exempel svårt att slå fast vad som är tillfälligt arbete och att bevisa hur länge arbetet har pågått när det gäller medborgare från de nya medlemsstaterna. Detta hänger bland annat samman med att länderna tillämpar avbyråkratiserade gränskontroller. Analysen i redogörelsen kan trots allt bedömas som tillförlitlig, och den ger en realistisk bild av vilka konsekvenser lagen om övergångstid har haft, anser förvaltningsutskottet.

Med hänvisning till information som utskottet har fått kan man dra slutsatsen att rörligheten bland EU-medborgare har varit mindre än väntat. I Finland har det inte kunnat iakttas några större förändringar i arbetskraften från de nya EU-länderna efter EU-utvidgningen. Av tillgängliga utredningar kan man dessutom dra slutsatsen att lagen har fått arbetsgivarna att hyra in arbetskraft från utländska företag eller anlita någon annan typ av utsänd tillfällig arbetskraft. Detta har försvårat övervakningen och bekämpningen av den svarta ekonomin. Enligt vissa bedömningar har utvecklingen också negativa konsekvenser för möjligheterna att konkurrera på lika villkor. Detta gäller inte minst byggsektorn och restaurangbranschen. När utstationerad arbetskraft anlitas går Finland miste om skattein-

komster eftersom arbetstagarna inte betalar någon skatt till Finland de första sex månaderna.

Utskottet påpekar att kontrollmekanismerna har utvecklats under den tid som lagen om övergångstid har funnits. Den 1 januari i år trädde en ändring av lagen om utstationerade arbetstagare (1198/2005) i kraft. Genom lagändringen förpliktades arbetstagarföretag som stationerar arbetskraft i Finland att tillhandahålla en företrädare som bland annat uppdaterar information om utstationerade arbetstagare och deras arbetsvillkor. Arbetarskyddsmyndigheterna ska ha rätt att få uppgifterna. Den 1 februari 2006 trädde en ändring av arbetarskyddslagen i kraft (1199/2005) som innebär att id-kort med bild är obligatoriska på gemensamma byggarbetsplatser. Lagen om övergångstid har varit ett nyttigt hjälpmedel för polisen och övriga myndigheter i deras övervakning. Myndigheterna har etablerat större samarbete och de har fått större resurser för övervakningen. År 2004 inrättades en enhet för utredning och övervakning av illegal utländsk arbetskraft (PUT-yksikkö; "pimeä ulkoinen työvoima", svart arbetskraft från utlandet). Till en början fick enheten nio anställda. Senare har personalen utökats till 25 medarbetare. Enhetens mandat löper fram till och med 2008. I budgeten för 2005 ingår ett anslag för arbetskraftsdistriktet. Med hjälp av anslaget har nio tjänster inrättats som är särskilt inriktade på övervakning av utländska arbetstagares arbetsvillkor och rätt att arbeta.

Enligt information till utskottet kommer det sannolikt inte att i någon högre grad påverka antalet arbetstagare från de nya EU-staterna även om lagen om övergångstid upphävs. Eventuellt kommer det att gå så att åtminstone en del av den utländska arbetskraft som omfattats av rörligheten för tjänster återgår till direkta anställningar. Det i sin tur förbättrar möjligheterna att övervaka den utländska arbetskraften. Enligt uppgifter till utskottet behöver lagen om övergångstid inte förlängas i sin nuvarande form för brottsutredningar inom polisen. Merparten av de fall som den så kallade PUT-enheten har undersökt har både i kontrollerna och förundersökningarna byggts på något brott enligt strafflagen, till exem-

pel skattebedrägeri. Polisens möjligheter att övervaka svart arbetskraft påverkas således inte i någon högre grad av att giltighetstiden för lagen om övergångstid går ut. Lagen har haft indirekta effekter för verksamheten vid utlänningsverket, i första hand på registren. Utlänningsverkets verksamhet påverkas inte direkt av att lagen om övergångstid upphör att gälla.

Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömningar av den kommande utvecklingen av arbetskraften i Finland, att det de närmaste åren kommer att vara svårt att få arbetskraft inom ett flertal branscher och i ett antal regioner. Samma trend pågår också i flera av de gamla EU-medlemsstaterna. Problemet hänger samman med bland annat den åldrande befolkningen. För närvarande behandlar utskottet också ett arbetsgruppsförslag till regeringens invandringspolitiska program. Som det sägs i redogörelsen har lagen om övergångstid och det invandringspolitiska programmet olika funktioner och spänner över olika tidsperioder. Rent allmänt kan det sägas att Finland också behöver arbetskraft från andra länder.

I likhet med regeringen anser utskottet att det inte kan anses rationellt att de kommande åren begränsa invandringen för EU-medborgare. Därför anser utskottet att giltighetstiden för lagen om övergångstid inte behöver förlängas. Vid nästa utvidgning av EU behöver inte heller tillträdet till den finländska arbetsmarknaden begränsas för bulgariska eller rumänska medborgare, anser utskottet.

Utskottet ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna för registrering av EU-medborgare och insatserna för att effektivisera registreringen och förbättra arbetsvillkoren.

Med hänvisning till anmärkningarna ovan till uppföljning och statistik framhåller utskottet att uppföljningen av och statistiken för utlännings- som kommer från EU till Finland för att arbeta måste förbättras och effektiviseras. Dessutom är det viktigt att få information om rörligheten bland tredjelandsmedborgare inom EU. Också kortvarigare anställningar bör kunna statistikföras heltäckande. När registreringsförfarandet ses över är det bra att komma ihåg att det inte bara

behövs statistik om arbete, utan att säkerheten på arbetsplatser och säkerhetsfrågorna i ett vidare perspektiv, bekämpningen av den svarta ekonomin och övervakningsaspekter spelar en viktig roll. I detta sammanhang framhåller utskottet dock att övervakningen av utlänningars arbete i Finland och behoven av statistik är en sak och registrering av EU-medborgare i anknytning till rätten att uppehålla sig i Finland enligt utlänningslagen en annan sak.

I takt med att arbetsmarknaden blir mer internationell krävs det bättre övervakning, understryker utskottet. En anknytande fråga är att arbetarskyddsdistrikten, polisen och andra övervakningsmyndigheter måste få adekvata resurser. Utskottet vill uppmuntra myndigheterna att

fortsatt förbättra sitt samarbete kring övervakning och tillsyn. Större medvetenhet om övervakningen och påföljderna har över lag en preventiv effekt och medverkar till att förebygga brottslighet i synnerhet. Den så kallade PUT-enheten har visat sig vara både effektiv och nödvändig i bekämpningen av den svarta ekonomin. Därför bör enheten permanentas, anser förvaltningsutskottet.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.