

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko siirtymäaikalaisten vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä maaliskuuta 2006 lähettäessään valtioneuvoston selonteon siirtymäaikalaisten vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tuomo Kurri, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jorma Immonen, kauppa- ja teollisuusministeriö

- ylitarkastaja Kirsi Kyrkkö, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Sinikka Hyypä, työministeriö
- tulosalueen johtaja Tutta Tuomainen ja johdon tuen erityisasiantuntija, ylitarkastaja Pauliina Helminen, Ulkomaalaisvirasto
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- päälakimies Jorma Rusanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriön poliisiosasto
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Suomen Kuntaliitto
- AKAVA ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Maahanmuuttajien Tuki ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Euroopan unionin laajentuessa 1.5.2004 muuttivat EU:hun liittyneiden valtioiden kansalaisten liikkuvuutta koskevat säännökset. Työntekijöiden liikkuvuus Suomeen palvelujen tarjon-

nan puitteissa vapautui kokonaan. Henkilöiden pääsy Suomen työmarkkinoille työvoiman liikkuvuuden puitteissa vapautui siltä osin, kun sitä ei rajoita laki Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan,

Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004, jäljempänä siirtymäaikalaki). Laki ei koske Kyproksen ja Maltan kansalaisia. Siirtymäaikalain säätämisen taustalla oli hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuonna 2001 saavuttama yhteisymmärrys EU:n laajentumisen yhteydessä käytöön otettavasta työvoiman liikkuvuutta koskevasta siirtymäajasta.

Hyväksyessään siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että hallitus hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä antaa eduskunnalle selonteon, jossa arvioidaan paitsi siirtymäaikalain vaikutuksia ja tarvetta jatkaa sen voimassaoloa, myös laajemmin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (EV 45/2004 vp).

Selonteko siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla on valmisteltu työministeriössä. Selonteko perustuu yhteistyössä eri ministeriöiden, työmarkkinakeskusjärjestöjen, Suomen Yrittäjien ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) kanssa tehtyyn siirtymäaikalain vaikutusten seurantaan ja arviointiin ja edustaa yhteistä näkemystä.

Valmistelun yhteydessä on kuultu Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen, Verohallituksen, Eläketurvakeskuksen, työsuojeluviranomaisen, Ulteva 2 -työryhmän ja Keskusrikospoliisin PUT-yksikön edustajia, Ulkomaalaisviraston tietohallintojohtajaa sekä rakennusalan työmarkkinaosapuolia.

Selonteon kannanottojen mukaan siirtymäaikalain voimassaoloa ei ole tarpeen jatkaa. Tou-

kokuun 1. päivästä 2006 lähtien on siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisiin perusteltua ryhtyä soveltamaan yhteisöoikeuden säännöksiä seuraavin toimenpitein:

— Hallitus kehittää kaikkia EU-kansalaisia koskevaa rekisteröintimenettelyä tavoitteena parantaa EUMAista tulevien työntekijöiden liikkuvuuden tilastointia. Rekisteröintimenettelyä kehitetään samassa yhteydessä, kun EU-kansalaisten liikkumista ja oleskelua muiden jäsenvaltioiden alueella koskeva direktiivi saatetaan Suomessa voimaan.

— Hallitus selvittää liittymissopimusten salimat edellytykset uusien EU-maiden kansalaisten rekisteröitymisestä 1.3.2006 mennessä, jonka jälkeen hallitus tekee tarvittavat ehdotukset. Rekisteröitymisedellytys parantaisi mahdollisuuksia työvoiman liikkuvuuden seurantaan ja työehtojen valvontaan.

— Hallitus jatkaa työehtojen valvonnan tehostamista. Työehtojen valvonnassa tarvittavat lisävoimavarat alihankinta- ja vuokratyötilanteissa varmistetaan. Valmistelun tavoitteena on edistää työehtojen noudattamista ja ehkäistä työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvia kilpailun vääristymiä sekä luoda Suomessa toimiville tilaajayrityksille edellytykset selvittää lakien ja työehtojen noudattaminen. Työministeriön Ulteva 2 -työryhmä tekee tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ehdotuksensa 10.3.2006 mennessä, jonka jälkeen hallitus antaa asiaa koskevat lakiesitykset.

Lisäksi selonteon kannanottojen mukaan EU:n laajentuessa ei ole tarpeen rajoittaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten pääsyä Suomen työmarkkinoille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston selonteko koskee eduskunnan lausumassa edellytetyn mukaisesti Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä annetun lain (309/2004) eli niin sanotun siirtymäaikalain vaikutuksia ja tarvetta jatkaa

sen voimassaoloa ja myös laajemmin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (EV 45/2004 vp). Siirtymäaikalalla rajoitettiin uusien EU:n jäsenmaiden kansalaisten pääsyä työmarkkinoille siten, että työnteon edellytyksenä on työvoimatoimiston antama hyväksyvä päätös. Hallin-

tovaliokunta on tarkastellut selontekoa omaan toimialaansa kytkeytyviltä osin.

Siirtymäaikalakia sovelletaan osana laajemmin muuttunutta lainsäädännön kokonaisuutta. Merkittävin siirtymäaikalaan kanssa samaan aikaan voimaan tulleista lainmuutoksista on uusi ulkomaalaislaki (301/2004). Siirtymäaikalaan mukainen työvoimapolitiittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on viittaussäännöksen välityksellä suurelta osin samanlainen kuin ulkomaalaislain mukainen työntekijän oleskelulupamenettely. Lisäksi kaikki ulkomaalaislaissa säädetty — aikaisempaan nähden huomattavasti laajennetut — tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oikeus työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa, pätevät myös siirtymäaikalaan soveltamisalalla. Uudessa ulkomaalaislaissa oleskeluluvan rekisteröinti siirrettiin paikallispoliisin toimivaltaan. Ulkomaalaisvirasto käsittelee pääsääntöisesti vain kolmansista maista tulevien hakijoiden ensimmäisiä hakemuksia. Siirtymäaikalaan piiriin kuuluvien uusien EU-jäsenmaiden kansalaisten työnteon hyväksyminen on edellä kuvatulla tavalla työvoimatoimistojen harkintaa. Ulkomaalaisten maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä ulkomaalaishallinnollisia tarpeita, esimerkiksi poliisin suorittamaa niin sanottua ulkomaalaisvalvontaa, jossa tarkastetaan maassa oleskelevan ulkomaalaisen henkilön maassaoloedellytykset, koskee ulkomaalaislaki.

Valiokunta toteaa, että vaikutusten arvioinnissa tarvittavan tietopohjan keräämisessä on ilmennyt varsin paljon ongelmia. Osa niistä on johtunut tilastointijärjestelmistä ja -käytännöistä itsestään. Lisäksi eri viranomaisten tarpeisiin luotuihin rekistereihin kerätyt tiedot eivät välttämättä ole olleet siirtymäaikalaan vaikutusarvioinnin kannalta riittävän informatiivisia. Osaa liikkuvuudesta ei ole ollut mahdollista tai sitä on ollut hankala tilastoida luotettavasti. Esimerkiksi osan työvoiman liikkuvuudesta on arvioitu siirtyneen palvelujen tarjonnan piiriin ja sen puitteissa tapahtuvan liikkumisen osalta on ollut mahdollista esittää vain arvioita esimerkiksi lähetetyn työntekijän todistusten tai verotietojen perusteella. Esimerkiksi työnteon tilapäisyyden

määrittely ja ajallisen keston todentaminen on uusien jäsenmaiden kansalaisten osalta käytännössä hankalaa muun muassa maihin sovellettavan kevennetyn rajatarkastuksen johdosta. Selonteon analyysiä voidaan kuitenkin pitää valiokunnan mielestä luotettavana ja siirtymäaikalaan vaikutuksista realistisen kuvan antavana.

Saadun selvityksen perusteella on arvioitavissa, että EU-maiden kansalaisten liikkuvuus on ollut odotettua vähäisempää eikä Suomessa ole EU:n laajentumisen jälkeen ollut havaittavissa merkittävää muutosta uusista EU-maista tulevan työvoiman määrissä. Selvityksen perusteella voidaan myös päätellä, että laki on ohjannut työnantajia käyttämään ulkomaisten yritysten työntekijöitä vuokratyöntekijöinä tai muuna lähetettynä tilapäistyövoimana. Tämä on osoittautunut valvonnan ja harmaan talouden torjunnan kannalta hankalaksi, ja sen on arvioitu vaikuttavan haitallisesti myös tasavertaisen kilpailun kannalta. Näin on ollut erityisesti rakennus- ja ravintola-alalla. Lähetetyn työvoiman käytön kautta menetetään myös verotuloja, sillä lähetetyt työntekijät eivät maksa ensimmäisen kuuden kuukauden ajalta veroja Suomeen.

Valiokunta toteaa, että siirtymäaikalaan voimassaolon aikana on kehitetty valvontakeinoja. Vuoden 2006 alusta tuli voimaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutos (1198/2005), jolla asetettiin työvoimaa Suomeen lähettävälle työnantajayrityksille velvollisuus asettaa edustaja, joka muun muassa ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja tämän työehdoista tietoja, jotka ovat työsuojeluviranomaisten saatavissa. Helmikuun alusta 2006 tuli voimaan työturvallisuuslain muutos yhteisillä rakennustyömailla käytettävästä kuvallisesta tunnisteesta (1199/2005). Siirtymäaikalaki itsessään on ollut hyödyllinen apuväline poliisille ja muille viranomaisille niiden suorittamassa valvonnassa. Viranomaisten yhteistyötä on lisätty ja valvontaan on kohdistettu lisävoimavaroja. Keskusrikospoliisin yhteyteen perustettiin vuonna 2004 laittoman ulkomaisen työvoiman tutkinta- ja valvontayksikkö (PUT-yksikkö), johon palkattiin aluksi yhdeksän henkilöä ja jonka vahvuutta on sittemmin lisätty 25 henkilöön. Yksikön toimikausi on vuo-

den 2008 loppuun. Vuoden 2005 talousarvioon lisätyllä määrärahalla työsuojelupiireihin perustettiin yhteensä yhdeksän virkaa, joiden toimenkuvaan keskeisesti liittyy ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden ja työehtojen valvonta.

Saadun selvityksen mukaan siirtymäaikalais- ta luopuminen ei todennäköisesti kovin merkittävästi vaikuttaisi uusista EU-maista tulevan työvoiman tarjonnan määrään Suomessa. Mahdollista on, että ainakin osa palveluiden liikkuvuuden piirissä olevasta ulkomaisesta työvoimasta siirtyy takaisin suoraan työsuhteeseen, mikä osaltaan parantaisi valvonnan mahdollisuuksia. Saadun selvityksen mukaan poliisin näkökulmasta siirtymäaikalakia ei ole rikostutkinnallisista syistä tarvetta jatkaa nykyisessä muodossaan. Valtaosassa PUT-yksikön tutkimista tapauksista tarkastusten ja esitutkinnan perusteena on ollut jokin rikoslaissa mainittu rikos, esimerkiksi veropetos. Siirtymäaikalain voimassa olon päättymisen ei siten oleellisesti vaikuttaisi poliisin mahdollisuuteen valvoa pimeän työvoiman käyttöä. Siirtymäaikalain vaikutukset ulkomaalaisviraston toimintaan ovat olleet välillisiä, lähinnä rekisterin ylläpitoon liittyviä vaikutuksia. Siirtymäaikalaista luopuminen ei suoraan vaikuttaisi Ulkomaalaisviraston toimintaan.

Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyihin arvioihin Suomen työmarkkinoiden tulevista kehityssuunnista, että työvoiman saatavuus tulee lähivuosina vaikeutumaan useilla aloilla ja alueilla. Sama suuntaus koskee myös muita vanhoja EU-jäsenmaita. Tähän vaikuttaa muun muassa väestön ikääntyminen. Valiokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä myös työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Kuten selonteossa on todettu, siirtymäaikalailla ja maahanmuuttopoliittisella ohjelmalla on erilainen funktio ja aikajänne. Yleisesti voidaan todeta, että Suomi tarvitsee työvoimaa myös maan rajojen ulkopuolelta.

Valiokunta katsoo selonteossa esitetyn tavoin, että pyrkimyksiä rajoittaa EU-kansalais-

tenkaan maahanmuuttoa ei tulevaisuudessa voi pitää tarkoituksenmukaisena, ja katsoo, ettei siirtymäaikalain voimassaoloa ole tarpeen jatkaa. Valiokunta ei myöskään pidä EU:n laajentuessa tarpeellisenä rajoittaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten pääsyä Suomen työmarkkinoille.

Valiokunta kannattaa selonteossa linjattuja toimenpiteitä EU-kansalaisia koskevien rekisteröintimenettelyjen ja rekisteröitymisen edistämiseksi ja työehtojen valvonnan tehostamiseksi.

Viitaten edellä kuvattuihin seurantaan ja tilastointiin liittyviin huomioihin valiokunta toteaa, että EU:n alueelta Suomeen työtä tekemään siirtyvien ulkomaalaisten osalta on tarpeen kehittää ja tehostaa seurantaa ja tilastointia. Niin ikään on tärkeää saada tietoa jäsenvaltioissa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuudesta EU:n sisällä. Myös lyhytaikaisempaa työntekoa olisi tarpeen voida tilastoida kattavasti. Rekisteröintimenettelyn kehittämisessä tulisi ottaa huomioon työnteon tilastollisten tarpeiden lisäksi työnteon turvallisuuteen ja turvallisuuteen laajemminkin, harmaan talouden torjuntaan sekä valvontaan liittyvät näkökohdat. Tässä yhteydessä valiokunta kuitenkin tähdentää, että työnteon seurannan ja tilastoinnin erityistarve ja ulkomaalaislain mukainen oleskeluoikeuden toteuttamiseen liittyvä EU-kansalaisten rekisteröintimenettely ovat eri asioita.

Työmarkkinoiden kansainvälistyessä valiokunta korostaa valvonnan tehostamisen merkitystä. Tähän liittyy myös se, että työsuojelupiirien, poliisin ja muidenkin valvontaan osallistuvien viranomaisten asianmukaisista voimavaroista huolehditaan. Valiokunta kannustaa viranomaisia jatkamaan ja kehittämään yhteistyötä valvonnan alalla. Valvontaa ja sen vaikutuksia koskevalla tietoisuudella on yleisestävää ja rikkollista toimintaa ennaltaehkäisevää vaikutusta. Harmaan talouden torjunnan kannalta tehokkaaksi ja tarpeelliseksi osoittautuneen poliisin PUT-yksikön vakinaistaminen olisi valiokunnan mielestä myös perusteltua.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 5 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Kari Kärkkäinen /kd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.
	Jyrki Kasvi /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.