

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2006 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon siirtymäaikalaisten vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 15/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Olli Sorainen ja johtaja Mervi Virtanen, työministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Seppälä, valtiovarainministeriö
- yhteyspäällikkö Karoliina Nurmi, Eläketurvakeskus
- vastaava tutkija Maija Sakslin, Kansaneläkelaitos

- ylitarkastaja Merja Hartikka-Simula, Verohallitus
- rikostarkastaja Markku Ranta-aho, Keskusrikospoliisi
- tarkastaja Toni Andersin, Uudenmaan työsuojelupiiri
- projektipäällikkö, johtaja Eve Kyntäjä ja apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työvoimapolitiittinen asiamies Ralf Sund, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- kansainvälisten asioiden sihteerin Pia Björkbacka, Akava ry
- asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- ekonomi, projektikoordinaattori Ritva Vaure, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- vastaava sopimussihteerin Annika Rönkä-Sällinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- asiamies Kirsi Palviainen, Rakennusteollisuus RT ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

EU:n laajentuessa 1.5.2004 muuttuivat EU:hun liittyneiden valtioiden kansalaisten liikkuvuutta koskevat säännökset. Työntekijöiden liikkuvuus Suomeen palvelujen tarjonnan puitteissa vapautui kokonaan. Henkilöiden pääsy Suomen työmarkkinoille työvoiman liikkuvuuden puitteissa vapautui siltä osin, kun sitä ei rajoita laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004, jäljempänä siirtymäaikalaki). Siirtymäaikalain säätämisen taustalla oli hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteisymmärrys EU:n laajentumisen yhteydessä käyttöön 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 on valmisteltu työministeriössä yhteistyössä eri ministeriöiden, työmarkkinakeskusjärjestöjen, Suomen Yrittäjien ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puolsi siirtymäaikalain säätämistä keväällä 2004 asiasta antamassaan mietinnössä (TyVM 2/2004 vp — HE 172/2003 vp). Samalla valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että laki voi johtaa työvoiman kysynnän suuntautumiseen entistä suuremmassa määrin vuokratyövoiman käytön ja palvelujen vapaan tarjonnan suuntaan, koska siirtymäaikalain säätämisen jälkeen Suomessa, toisin kuin Itävallassa ja Saksassa, käsittäneet palvelujen tarjontaa. Valiokunta edellytti, että hallitus tarkoin seuraa siirtymäaikalain vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoiden kehitykseen eri aloilla ja alueilla ja antaa eduskunnalle selonteon, jossa arvioidaan paitsi siirtymäaikalain vaikutuksia ja tarvetta jatkaa sen voimassaoloa myös laajemmin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla.

Nyt käsiteltävänä olevassa selonteossa on selvitetty siirtymäaikalain vaikutuksia. Valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan näke-

mykseen selonteon sisältämän analyysin luotettavuudesta ja realismista. Ongelmana seurannassa on ollut, että keskeinen osa uusista EU-maista Suomeen suuntautuneesta työntekijöiden liikkuvuudesta jää tilastoimatta. Suoranaista tilastointia on vain siirtymäaikalain nojalla tehdyistä työvoimatoimistojen päätöksistä. Palvelujen tarjonnan puitteissa liikkuvasta työvoimasta voidaan esittää vain arvioita.

Siirtymäaikalaille ei ole ollut kovin suurta merkitystä uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden maahantulon rajoittamisessa. Laki on rajoittanut vain suomalaisen yrityksen palvelukseen tulevan työvoiman, mutta ei palvelujen tarjonnan piirissä olevan työvoiman liikkumista. Uusista jäsenmaista on tullut Suomeen pääosin vuokratyövoimaa tai lähetettyjä työntekijöitä, joita on ollut hankala tilastoida ja valvoa. Laki on jossain määrin helpottanut poliisin suorittamaa valvontaa. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan siirtymäaikalakia ei kuitenkaan ole rikostutkinnallisista syistä tarvetta jatkaa.

Valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen, että siirtymäaikalakia ei ole syytä jatkaa. Mahdollista on, että siirtymäajoista luovuttaessa osa ulkomaisesta vuokratyövoimasta siirtyy työsuh-

teeseen suomalaisiin yrityksiin, mikä helpottaisi valvontaa ja merkitsisi myös verotulojen jäämistä Suomeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että muutoksesta tiedotetaan tehokkaasti ja pyritään edistämään suoraa työllistämistä suomalaisiin yrityksiin. Valiokunta pitää perusteltuna, että siirtymäaikoja ei oteta käyttöön Bulgarian ja Romanian liittyessä EU:n jäseniksi.

Työehtojen valvonnan tehostaminen

Siirtymäaikalakia koskevassa mietinnössään valiokunta kiirehti toimia lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonnan tehostamiseksi. Työministeriön johdolla toimivassa Ulteva 2 -työryhmässä valmistellut lainmuutokset, jotka koskevat ulkomaisen yrityksen velvollisuutta asettaa Suomeen edustaja ja kuvallisen tunnisteen pitämistä yhteisillä rakennustyömailla, ovat tulleet voimaan. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä jatkaa valmisteluja työehtojen valvonnan tehostamiseksi ja työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvien kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi.

Työryhmä on maaliskuussa 2006 saanut valmiiksi ehdotuksensa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Valiokunta pitää tilaajan selvitysvastuuta koskevan lainsäädännön aikaansaamista tärkeänä ja kiirehtii sitä koskevan hallituksen esityksen saamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota minimiaikoihin, joita lyhyempiä työsuhteita edustajan asettamisvelvollisuus ja ehdotettu tilaajan selvitysvelvollisuus eivät koske. Suomessa työskentelee runsaasti lähetettyjä työntekijöitä, joiden lähetettynä olo kestää vain muutamia päiviä. Valiokunta toistaa lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia koskevassa mietinnössään (TyVM 8/2005 vp — HE 142/2005 vp) esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan lakiehdotuksen tavoitteiden toteutumista lyhytaikaisesti Suomessa työskentelevien osalta tulee seurata ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin myös heitä koskevan työsuhdevalvonnan tehostamiseksi.

Ulkomaisen vuokratyövoiman käyttöön on liittynyt monenlaisia ongelmia, kuten alipalk-

kausta, työaikakirjanpidon puutteita ja ylityökorvausten maksamatta jättämistä. Poliisitutkin-
nassa on tullut esiin tapauksia, joissa Suomessa liiketoimintakiellossa oleva suomalainen henkilö on vastuuasemassa virolaisessa yrityksessä, josta tuotetaan työvoimaa Suomeen. Käytännössä työsopimus vuokratyöntekijän kanssa solmitaan usein Virossa sikäläisen lainsäädännön mukaan ja virolaisen minimipalkan lisäksi työntekijälle maksetaan Suomessa tehdystä työstä palkka pimeänä. Valvonnan yhteydessä on havaittu, että lähes poikkeuksetta ulkomaalaisten työntekijöiden palkkataso on suomalaista matalampi.

Valiokunta pitää välttämättömänä ulkomaisen työntekijöiden työsuhteiden valvonnan saamista niin kattavaksi, että työehtojen polkeminen ja kilpailun vääristäminen saadaan loppumaan. Samalla valiokunta kiinnittää laajemminkin huomiota vuokratyövoiman käyttöön liittyviin ongelmiin ja pitää tärkeänä, että hallitus yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa selvittää, onko tarvetta täsmentää työsopimuslain säännöksiä niin, että työsuhdeturvaa ja takaisinottovelvollisuutta ei päästä kiertämään vuokratyövoimaa käyttämällä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriössä selvitetään parhaillaan ulkomaisten työn teettäjien ja työntekijöiden verokohtelun muutostarpeita. Selvityskohteina ovat ennen muuta Suomen verotusoikeuden ulottaminen ulkomaisiin vuokratyöntekijöihin ja ulkomaisen työnantajan merkitseminen ennakkoperintärekisteriin. Voimassa olevan sääntelyn mukaan verovelvollisuus Suomeen syntyy pääsääntöisesti vasta kuuden kuukauden oleskelun jälkeen. Esteenä on myös verosopimusten mukainen verotusoikeus. Tällä hetkellä vain Pohjoismaiden ja Baltian sopimukset sallivat työntekijän verottamisen työntekomaassa heti työsuhteen alettua.

Tavoitteena on ensi vaiheessa muuttaa sisäisen lainsäädännön ns. kuuden kuukauden sääntöä. Verosopimusten muuttaminen edellyttää kunkin sopimusvaltion kanssa käytäviä kahdenkeskisiä neuvotteluja. Merkittävimmät ongelmat liittyvät kuitenkin lähialueisiin, joita koske-

vissa sopimuksissa sallitaan verotus työntekomaassa.

Ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa voitaisiin tehostaa myös ennakkoperintärekisteröinnillä. Koska Suomi ei voi velvoittaa ennakkoperintärekisteriin rekisteröitymään sellaista ulkomaista toimijaa, jolla ei ole täällä kiinteää toimipaikkaa, rekisteröinti tulisi saada ulkomaisen työvoiman tarjoajan kannalta edulliseksi suomalaiselle tilaajalle asetettavilla velvoitteilla. Tällainen velvoite voisi olla ennakonpidätyksen tai lähdeveron periminen tilanteissa, joissa rekisteröintiä ei ole.

Valiokunta pitää harmaan talouden ehkäisyä ja kilpailun vääristymien ehkäisyä kannalta välttämättömänä, että työsuhteiden ehtojen valvontaan puututaan myös verotuksellisin ja ennakonperintärekisteröintiin liittyvin keinoin. Valiokunta pitää valtiovarainministeriössä valmisteilla olevia ehdotuksia erittäin merkittävänä ja kiirehtii niitä koskevan hallituksen esityksen saamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Suomen verolainsäädäntö velvoittaa suomalaisia työnantajia, mutta ei ulkomailla toimivia. Ulkomailla toimiva Suomeen työvoimaa vuokraava yritys ei ole tällä hetkellä velvollinen antamaan tietoja Suomen veroviranomaisille. Jotta vuokratyövoima tulisi verotetuksi Suomessa, on ensiarvoisen tärkeää, että verohallinto saa tiedon maassa työskentelevistä ulkomaalaisista työntekijöistä jo heidän saapuessaan maahan. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää, olisiko tämä ilmoittamisvelvollisuus mahdollista säätää lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaan Suomeen asetettavalle ulkomaisen yrityksen edustajalle.

Työsuhteiden ehtojen valvontaan tarvittavat resurssit

Selonteon mukaan on tärkeää arvioida, missä määrin työehtojen valvonnassa tarvitaan lisävoimavaroja. Työehtojen valvonta edellyttää muun muassa työsuojelupiirien, poliisin ja veroviranomaisten saumatonta yhteistoimintaa. Myös sosiaaliturvaviranomaiset voivat seurata ulkomaisen työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturva-

säännösten noudattamista ja osallistua viranomaisyhteistyöhön ulkomaisen työvoiman työehtojen valvonnan tehostamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikissa valvontaan vaikuttavissa viranomaisorganisaatioissa turvataan tähän toimintaan riittävästi resursseja.

Työsuojelupiirit saivat vuonna 2005 ulkomaalaisasioiden hoitoon yhdeksän uutta virkaa. Valvonta on kuitenkin hyvin haastavaa, ja esimerkiksi asiakirjojen todenmukaisuuden selvittäminen on vaikeaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa onkin kiinnitetty huomiota siihen, että lainsäädäntö antaa työsuojeluviranomaisille välineitä lähinnä vain suhteellisen lainmukaisesti toimivien toimijoiden valvontaan. Uusia valvontatehtäviä annettaessa tulisikin huomiota resurssien riittävyyden ohella kiinnittää myös menettelytapoihin ja toimivaltuuksien riittävyyteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työsuojelupiirien resurssien riittävyys turvataan ja selvitetään myös mahdolliset tarpeet menettelytapojen ja toimivaltuuksien muuttamiseen.

Keskusrikospoliisin yhteyteen on perustettu laittoman ulkomaisen työvoiman tutkinta- ja valvontayksikkö (PUT-yksikkö), jonka vahvuus on nykyisin 25 henkilöä. Yksikkö on osoittautunut tarpeelliseksi ja tehokkaaksi, ja sen toiminnassa on saatu selkeitä havaintoja myös järjestäytyneiden rikollisryhmien osallisuudesta harmaan talouden rikollisuuteen. Valiokunta pitää PUT-yksikön toimintaa harmaan talouden rikollisuuden ja pimeän työnteon vähentämiseksi tärkeänä ja katsoo, että yksikön resurssien riittävyys tulee turvata siten, että harmaan talouden rikollisuuteen pystytään pureutumaan mahdollisimman tehokkaasti. Valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen PUT-yksikön vakiinaistamisen tarpeellisuudesta.

Rekisteröinnin ja tilastoinnin kehittäminen

Selonteon mukaan hallitus selvittää kaikkia EU-kansalaisia koskevan rekisteröintimenettelyn kehittämistä tavoitteena parantaa EU-maista tulevien työntekijöiden liikkuvuuden tilastointia. Lisäksi hallitus selvittää uusien jäsenmaiden

kansalaisten rekisteröitymistä tavoitteena parantaa työvoiman liikkuvuuden seuranta ja työehtojen valvontaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU-maista tulevasta työvoimasta saadaan mahdollisimman kattavat tiedot. Valiokunta kiirehtii molempien rekisteröintihankkeiden valmistelua.

Valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan näemykseen tarpeesta kerätä kattavasti tietoa myös kolmansien maiden kansalaisten työnteosta

EU:n alueella. Tilastoinnin tulee mahdollisuuksien mukaan kattaa myös lyhytaikainen työnteoko.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että selonteko hyväksytään.

Helsingissä 6 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd
vpj. Anne Holmlund /kok
jäs. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /kesk
Roger Jansson /r
Anneli Kiljunen /sd

Markus Mustajärvi /vas
Leena Rauhala /kd
Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Arto Satonen /kok
Kimmo Tiilikainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

TyVM 1/2006 vp — VNS 1/2006 vp