

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVO- VALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (HE 172/2003 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 5/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen ja ylitarkastaja Olli Sorainen, työministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Jaakko Itäkannas, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Tuomo Kurri ja lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- talouspoliittinen asiamies Simo Pinomaa, Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto TT ry
- työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wärn, Palvelutyönantajat ry
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry

- toimitusjohtaja Hannu Parvela, Autoliikenteen Työnantajaliitto ry
- lakimies Jari Kiviharju, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Have-rinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry
- piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri
- suunnittelija Merja Mattila, Kaakkois-Suomen TE-keskus
- yksikön esimies Sinikka Hyyppä, Vantaan työvoimatoimisto, pääkaupunkiseudun työlu-paysikkö
- johtava työvoimaneuvoja Jaana Rautiainen, Imatran työvoimatoimisto
- rikostarkastaja Anssi Kangas, keskusrikospoliisi
- johtaja Veikko Pyykkönen, Helsingin säilönnötoyksikkö
- vastaanottokeskuksen johtaja Maiju Kouki, Joutsenon vastaanottokeskus
- projektipäällikkö Esko Repo, Ulkomaalaisvirasto
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- kehitysjohtaja Mikko Leppänen, Barona.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Ylioppilaskuntien Liitto SYL ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä. Lailla rajoitettaisiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta siirtymäaikana Euroopan unioniin liittyvien jäsenvaltioiden osalta Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta.

Koska työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoitettava siirtymäaika on määräaikainen, ehdotettu sääntely toteutettaisiin ulkomaalaislaista erillisellä määräaikaisella lailla. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin liittymissopimus, joka on tarkoitettu

tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Ehdotettu laki olisi aluksi voimassa kaksi vuotta. Sen voimassaoloa voitaisiin kuitenkin jatkaa. Mahdollinen esitys lain voimassaoloajan jatkamiseksi pohjautuisi selontekoon, jonka valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä. Selonteko perustuisi hallitusohjelmassa tarkoitettuihin kolmikantaisiin neuvotteluihin, joissa otettaisiin huomioon lain vaikutukset Suomen työmarkkinoilla. Jos työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista katsotaan tarpeelliseksi jatkaa, hallitus antaisi esityksen lain voimassaolosäännöksen muuttamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Lakiehdotus perustuu Euroopan unioniin 1.5.2004 liittyvien uusien jäsenmaiden liittymissopimukseen sisältyvään poikkeussäännökseen, jonka mukaan liittymispäivästä kahden vuoden ajan nykyiset jäsenvaltiot voivat soveltaa kansallisia säännöksiään, joilla ne rajoittavat uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden pääsyä työmarkkinoilleen. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeen niiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella, jos jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Valtiot, jotka ovat luopuneet siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta, voivat määrä-

edellytyksin palata niiden soveltamiseen seitsemän vuoden aikana liittymisajankohdasta. Itävalta ja Saksa saivat liittymissopimukseen lisäksi poikkeussäännökset, jotka oikeuttavat ne rajoittamaan myös työntekijöiden tilapäistä liikkumista uusiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten palvelujen tarjoamisen yhteydessä tietyillä aloilla, kuten rakentamisessa ja teollisuussiivouksessa. Suomessa keskustelua tällaisen poikkeussäännöksen mahdollisuudesta tai tarpeellisuudesta ei liittymisneuvottelujen yhteydessä käyty. Sen hetkessä poliittis-taloudellisessa tilanteessa ja työmarkkinoilla vallinneissa olosuhteissa sen paremmin työmarkkinaosapuolet kuin poliittiset päättäjätäkään eivät nähneet, että poikkeussäännöksiin olisi tältä osin ollut tarvetta.

Viime aikojen nopeat muutokset työmarkkinoilla ja esimerkiksi vuokratyövoiman tarjonnan ja käytön voimakas kasvu ovat kuitenkin muuttaneet tilannetta ja nostaneet kysymyksen uudella tavalla esiin. Monilla aloilla on esitetty

perusteltuja epäilyjä siitä, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus tulee suuntaamaan työvoiman kysyntää entistä suuremmassa määrin vuokratyövoiman käytön ja palvelujen vapaan tarjonnan suuntaan.

Työvoimaa uusista EU-maista halutessaan suomalaiset yritykset joutuvat hakemaan palkattaville henkilöille työvoimatoimiston päätöksen, mutta uusien jäsenmaiden yritykset voivat vapaasti lähettää Suomeen omia työntekijöitään ns. lähetettyinä työntekijöinä ilman työvoimatoimiston hyväksyntää. Vaikka vuokratyövoiman ja muun palvelujen vapaan tarjonnan puitteissa tänne saapuvan työvoiman työehtojen tulee lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön mukaisesti määräytyä työntekomaan säännösten mukaisesti, valvonta on näiden osalta huomattavasti vaikeampaa kuin suoraan Suomessa toimiviin yrityksiin palkatun työvoiman osalta. Valvonnan puutteessa kilpailun pelätään ainakin osittain tapahtuvan Suomen säännöksiä olennaisesti huonommin työehdoin. Erityisesti on oltu huolissaan siitä, millaisia vaikutuksia tällä kilpailutilanteen muutoksella tulee olemaan alan työllisyystilanteeseen ja yritysten toimintaedellytyksiin sellaisilla haavoittuvilla elinkeinoaloilla kuin kuljetus-, siivous-, rakennus- sekä hotelli- ja ravintola-ala. Alakohtaisten häiriöiden lisäksi myös alueelliset ongelmat ovat mahdollisia.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus tarkoin seuraa nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoiden kehitykseen eri aloilla ja alueilla. Mikäli ongelmia ilmenee, hallituksen tulee tuoda nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi ehdotus tilanteen korjaamiseksi esimerkiksi lain voimassaoloaikaa lyhentämällä tai rajaamalla lain soveltamisalasta pois sellaisia aloja, joilla alan työllisyyden ja työmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan kannalta laista näyttää aiheutuvan enemmän haittaa kuin hyötyä (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Valiokunta korostaa tarvetta tehostaa lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaa. Jos työsuhteen ehtojen valvonta ei ole kunnossa,

halpatyövoiman käyttö voi syrjäyttää kotimaisen työvoiman monelta alalta ja kokonaiset toimialat voivat siirtyä ulkomaisten toimijoiden hoidettaviksi. Kotimaista työllisyyttä ja kotimaisia yrittäjiä voidaan parhaiten suojata varmistamalla, että kaikki noudattavat työntekomaan työehtoja. Valiokunta korostaa erityisesti tarvetta ohjata työsuojeluviranomaisille tarvittava määrä resursseja, jotta he voivat tehokkaasti valvoa, että ulkomaisilla työntekijöillä on työntekooikeus ja että työsuhteen ehdot ovat asianmukaiset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallitus on asettamassa kolmikantaista työryhmää selvittämään lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattamisen ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman edistämistä. Työryhmän yhtenä tehtävänä olisi selvittää mahdollisuudet toteuttaa Suomen työlainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäistyöehdot lähetetyille työntekijöille palvelujen tarjonnan yhteydessä ja tehdä tarvittaessa tätä koskevia toimenpide-ehdotuksia. Työryhmä on tarkoitus asettaa lähiaikoina, ja sen määräajan on suunniteltu päättyvän 31.1.2006. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan tehtävän osalta määräaika päättyisi kuitenkin 31.1.2005. Valiokunta kiirehtii lähetettyjä työntekijöitä koskevan valvonnan tehostamista ja ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jonka mukaan tätä koskevat esitykset tulee antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2004 aikana (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. Soveltamisalan rajoitukset. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 4 kohdan sanonnan täsmentämistä siten, että se vastaa tarkemmin ulkomaalaislakiehdotuksessa käytettyjä sanontoja.

5 §. Seuraamukset. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän täsmentämistä siten, että se vastaa tarkemmin ulkomaalaislakiehdotuksen rangaistussäännösten sisältöä.

7 §. *Voimaantulo ja voimassaoloaika.* Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin alun täsmentämistä. Lisäksi valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti, että momentista poistetaan säännökset selonteon antamisesta. Valiokunta ehdottaa, että selonteon antamisesta hyväksyttäisiin lausuma (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*). Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteossa hallitus selvittää ja arvioi nyt käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta laajemminkin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla, ot-

taen huomioon myös vireillä olevat EU-säännökset.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus), ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten HE)

2 §
Soveltamisalan rajoitukset

Tätä lakia ei sovelleta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilöön:

(1—3 kohta kuten HE)

4) *jolla on oleskeluoikeus muulla kuin ansiotyön perusteella; tai*

(5 kohta kuten HE)

3 ja 4 §
(Kuten HE)

5 §

Seuraamukset

Rangaistus ansiotyön tekemisestä oikeudetta (*ulkomaalaisrikkomus*) sekä rangaistus sellaisen ulkomaalaisen pitämisestä palveluksessa, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen, *samoin kuin rangaistus ulkomaalaisen työnteon keskeisiä ehtoja taikka työtehtäviä ja niiden asettamia vaatimuksia koskevien virheellisten tietojen antamisesta viranomaiselle (työnantajan ulkomaalaisrikkomus)* säädetään ulkomaalaislaissa.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

6 §
(Kuten HE)

7 §

Voimaantulo ja voimassaoloaika

(1 mom. kuten HE)

Lakia sovelletaan kunkin 1 §:n 1 momentissa mainitun valtion osalta kaksi vuotta siitä päivä-tä, jolloin kyseinen valtio liittyi Euroopan unionin jäseneksi. (*Poist.*)
(3 mom. kuten HE)

8 §

(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkoin lain vaikutuksia työllisyystilanteeseen ja työvoiman käyttöön eri aloilla ja, mikäli merkittäviä ongelmia syntyy, tuo neuvoteltuaan työmarkkinajärjestöjen kanssa tarvittaessa nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi esityksen lain voimassaoloajan lyhentämisestä tai lain soveltamisalan supistamisesta.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esitykset toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen*
3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä antaa eduskunnalle selonteon, jossa arvioidaan paitsi tämän lain vaikutuksia ja tarvetta jatkaa sen voimassaoloa myös laajemmin työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla.*

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd
 vpj. Anne Holmlund /kok
 jäs. Susanna Haapoja /kesk
 Heidi Hautala /vihr
 Antti Kaikkonen /kesk
 Anneli Kiljunen /sd
 Esa Lahtela /sd

Markus Mustajärvi /vas
 Paula Risikko /kok
 Jukka Roos /sd
 Tero Rönni /sd
 Kimmo Tiilikainen /kesk
 Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys kahdeksasta uudesta EU-maasta tulevien työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta on alun perin sovittu jo joitakin vuosia sitten kolmikantaneuvotteluissa. Tuolloista keskustelua leimasi erityisesti SAK:n teettämä tutkimus, jonka mukaan Virosta olisi odotettavissa jopa 400 000 työntekijän vyöry Suomen työmarkkinoille. Näin päädyttiin siihen, että tavallisten työntekijöiden pääsyä Suomeen normaalin työnantajan palvelukseen rajoitettaisiin kahden vuoden määräajaksi, jota voitaisiin erityisin ehdoin myöhemmin jatkaa ensin kolmen vuoden ajan ja sitten vielä kahden vuoden ajan, mikäli olisi osoitettavissa, että työmarkkinoilla todella esiintyisi vakavia häiriöitä. Tuohon aikaan ei myöskään ollut selkeää käsitystä siitä, että erityisesti palvelualojen työvoiman kysyntä oli vahvasti suuntautumassa vuokratyövoiman käytön suuntaan. Voi kysyä, miksei kolmikantaneuvotteluissa esitetty Saksan ja Itävallan soveltamaa oikeutta rajoittaa lisäksi palvelujen tarjonnan muodossa tulevaa työvoimaa aroilla aloilla ja alueilla.

Näistä lähtökohdista laadittu lakiesitys on valiokunnassa osoitettu puutteelliseksi ja jopa virheelliseksi ratkaisuksi. Lukemalla valiokunnan mietinnön voi todeta, että valiokunta kokonaisuudessaan on kokenut tilanteen erittäin hankalaksi. Pääministeri Matti Vanhanen esitti vain runsas viikko ennen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ratkaisevaa käsittelyä, että siirtymäaikaa lyhennettäisiin hallituksen esittämästä kahdesta vuodesta jo lähtökohtaisesti yhteen vuoteen. Pääministerin mukaan ongelmana tulee nimenomaan olemaan työvoiman kysynnän ohjautuminen vaikeasti valvottavaan, palvelujen tarjonnan muodossa tulevaan vuokratyövoimaan. Pääministeri sai oikeansuuntaiseen ehdotukseensa tukea vain työnantajapuolelta sekä oppositiopuolueilta, vaikka myös keskei-

sessä roolissa lain esivaiheissa olleen SAK:n on täytynyt jossain vaiheessa oivaltaa rajoitusten huonontavan mahdollisuuksia valvoa työehtojen noudattamista. Kolmikantaneuvotteluista lähtien huolta työvoiman ohjautumisesta vuokratyövoimaa ulkomailta välittävien yritysten palvelukseen ovat ilmaisseet palvelualojen työntekijäjärjestöt kuten PAM ry.

Tilanne saattaa jo säädettävänä kahden vuoden siirtymäaikana vaikeutua entisestään, jos EU-komission esitys palveludirektiiviksi toteutuu pääpiirteissään esitetyssä muodossa. Palvelujen tarjontaa yli EU-maiden rajojen helpotettaessa ehdotetaan sovellettavaksi pääsääntöisesti alkuperämaan sääntöjä ja valvontavelvollisuutta. Parhaillaan eduskunnan käsittelyssä loppusuoralla olevassa ulkomaalaislaissa esitetty ulkomaisen työvoiman valvontatoimet menettävät viimeistään silloin merkityksensä. Juuri niillä on tarkoitus ehkäistä ongelmia, joita uusista EU-maista tulevan vuokratyövoiman käyttö tuo.

Eduskunta on kymmenen uuden EU-maan liittymissopimukset hyväksyessään sinänsä pitänyt perusteltuna soveltaa työmarkkinoille pääsyä koskevaa erityistä suojalauseketta sekä vedota yleiseen sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan suojalausekkeeseen, mutta on samalla viittannut suuren valiokunnan kantaan, jonka mukaan "vanhojen jäsenvaltioiden, Suomi mukaanlukien, on kuitenkin syytä osoittaa pidättyvyyttä toimissa, jotka viime kädessä asettavat eri jäsenvaltioiden kansalaisia eriarvoiseen asemaan" (UaVM 16/2003 vp).

Hallituksen esitys HE 172/2003 vp ei täytä tätä edellytystä, koska sen rajoitukset koskevat yleisesti kaikkia aloja ja alueita. Kun tavallisen uudesta EU-maasta tulevan työntekijän pääsy suomalaisen työnantajan palvelukseen estetään laveasti, odotettavissa on Suomen työmarkkinoiden jopa pysyvä jakautuminen voimakkaammin kahtia. Kun hallitus ei muuttanut esitystään

tosiasioiden selvityksessä eikä vetänyt sitä pois, tulisi eduskunnan hylätä se.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2004

Heidi Hautala /vihr

