

**Valtioneuvoston selonteko
Eduskunnalle
siirtymäaikalain vaikutuksista
sekä
työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden
vaikutuksista
työmarkkinatilanteeseen eri aloilla**

Sisältö

1. Johdanto.....	3
2. Selonteon lähtökohdat	3
2.1. Työvoiman liikkuvuus EU:n laajentuessa 1.5.2004: Suomen kanta ja sen valmistelu.....	3
2.2. Liittymissopimukset pääpiirteissään.....	4
2.2.1. Työvoiman liikkuvuuden rajoittamista koskevat kohdat.....	4
2.2.2. Toisessa EU-maassa harjoitettavan sisäisen maantieliikenteen kielto	5
2.3. Siirtymäaikalaki ja muut 1.5.2004 voimaan tulleet lait.....	5
3. Siirtymäaikalain toimeenpanosta, seurannan järjestämisestä ja vaikutusten arvioinnin tietopohjasta	7
3.1. Siirtymäaikalain toimeenpanoon valmistautuminen.....	7
3.2. Siirtymäaikalain vaikutusten seurannan järjestäminen.....	8
3.3. Siirtymäaikalain vaikutusten arvioinnin tietopohja.....	9
3.3.1. Tilastot.....	9
3.3.2. Muu tietopohja.....	10
3.4. Muiden EU-maiden siirtymäaikana soveltamat säännökset.....	11
3.4.1. Komission näkemys.....	11
3.4.2. EU-maat, jotka eivät sovelta siirtymäsäännöksiä	11
3.4.3. EU-maat, jotka soveltavat siirtymäsäännöksiä	12
3.4.4. Uudet EU-valtiot	13
4. Siirtymäaikalain vaikutukset työmarkkinoilla.....	14
4.1. Suomen työmarkkinoiden viime vuosien yleisiä kehityspiirteitä.....	14
4.2. Siirtymäaikalain piirissä olevien EU-maiden Suomessa asuvat kansalaiset	15
4.3. Siirtymäaikalain piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman määrästä.....	15
4.4. Siirtymäaikalain piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman rakenteesta	20
4.4.1. Työvoima ammattialoittain.....	20
4.4.2. Työvoima alueittain.....	22
4.5. Siirtymäaikalain piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen	23
4.5.1. Vaikutukset työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrään.....	23
4.5.2. Vaikutukset työmarkkinoiden toimintaan muilta osin.....	24
5. Siirtymäaikalain soveltamiseen ja vaikutuksiin liittyvät lakiesitykset ja muut aloitteet	25
5.1. Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonta.....	25
5.2. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma.....	25
5.3. Bulgarian ja Romanian liittyminen EU:hun	26
5.3.1. Hallituksen esitys Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.....	26
5.3.2. Bulgarian ja Romanian tunnuslukuja	26
5.3.3. Työvoiman liikkuvuus Bulgariasta ja Romaniasta Suomeen	27
5.4. Muut aloitteet.....	28
6. Hallituksen johtopäätöksiä siirtymäaikalain ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista	28
7. Hallituksen kannanotto.....	30

1. Johdanto

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*). Laki ei koske Kyproksen ja Maltan kansalaisia. Siirtymäaikalain säätämisen taustalla oli hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuonna 2001 saavuttama 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 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 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen, Verohallituksen, Eläketurvakeskuksen, työsuojeluviranomaisen, Ulteva 2 -työryhmän ja Keskusrikospoliisin PUT-yksikön edustajia, Ulko- ja maalaisviraston tietohallintojohtajaa sekä rakennusalan työmarkkinaosapuolia.

2. Selonteon lähtökohdat

2.1. Työvoiman liikkuvuus EU:n laajentuessa 1.5.2004: Suomen kanta ja sen valmistelu

Henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat Suomen kannat määriteltiin hyvissä ajoin ennen EU:n laajentumista ja niitä on koko ajan systemaattisesti noudatettu. Suomen kannat valmisteltiin alkuvuonna 2001 laajentumisneuvotteluvaltuuskunnassa, EU-asioiden komiteassa sekä EU-asioiden komitean alaisessa kolmikantaisessa laajentumisjaostossa. Laajentumisjaostolle oli myös asetettu ad hoc -työryhmä etujärjestöjen ja muiden tahojen kuulemiseksi. EU-ministerivaliokunta vahvisti Suomen peruslinjaukset EU-neuvostossa.

Suomi tuki komission sittemmin liittymissopimukseen kirjattua esitystä työvoiman liikkuvuuden rajoittamisesta. Liittymissopimuksia valmisteltaessa Suomi ilmoitti ottavansa käyttöön työvoiman liikkuvuutta koskevan siirtymäajan. Palvelujen puitteissa tapahtuvan työntekijöiden liikkuvuuden rajoittamista – joka oli osin vapautettu jo hakijamaiden ja EU:n välisissä assosiaatiosopimuksissa - Suomi ei pitänyt tarpeellisena. Palvelujen liikkuvuutta ei ollut rajoitettu aikaisemmilla laajentumiskierroksilla.

Suomen kantoja valmisteltaessa yhteistyö työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa oli keskeisessä asemassa. Akava, Kirkon sopimusvaltuuskunta, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Palvelutyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Valtion työmarkkinalaitos antoivat yhteisen kannanoton EU:n itälaajentumisesta (17.4.2001). Kannanotossa todettiin muun muassa, että:

”Nyt toteutettava laajentuminen poikkeaa edellisistä laajentumisista suurempien lähtökohtaerojensa takia. Jotta laajentuminen voisi toteutua mahdollisimman onnistuneesti, erilaiset siirtymäkausijärjestelyt voivat tulla kyseeseen molemmiin puolin. Sovellettavien siirtymäaikojen tulee olla asiallisesti perusteltuja ja ajallisesti rajattuja. Niiden aikana ja avulla tulee edistää työmarkkinoiden valmiuksia sopeutua vapaan liikkuvuuden toteutumiseen ja vauhdittaa uusissa jäsenmaissa tarvittavia rakenteellisia

uudistuksia. Samalla hakijamailla on mahdollisuus kehittää sosiaalista vuoropuhelua ja hyviä työmarkkinakäytäntöjä. Hakijamaat ovat pyytäneetkin huomattavan määrän siirtymäkausijärjestelyjä. Myös unionin puolelta komissio esittää joustavia siirtymäkausia työvoiman vapaalle liikkuvuudelle. Suomen hallitus on osaltaan todennut suojakeinojen tarpeellisuuden häiriötilanteiden varalta. Osapuolet korostavat, että työvoiman liikkuvuudelle asetettava yleinen siirtymäaika, jota myös Suomen tulee soveltaa, on joustava. Siksi Suomella on oltava oikeus tehdä kolmikantaisen valmistelun pohjalta päätös siirtymäajan mahdollisesta lyhentämisestä.”

2.2. Liittymissopimukset pääpiirteissään

2.2.1. Työvoiman liikkuvuuden rajoittamista koskevat kohdat

Euroopan unionin jäsenvaltiot allekirjoittivat 16.4.2003 sopimukset Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian kanssa mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin (jäljempänä *liittymissopimukset*). Liittymissopimusten mukaan unionin ”vanhat” jäsenvaltiot soveltavat muiden uusien jäsenvaltioiden kuin Kyproksen ja Maltaan kansalaisten työmarkkinoille pääsyyn kansallisia säännöksiä kahden vuoden ajan. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella ja tämän jälkeen vielä kahdella vuodella, jos jäsenvaltion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta.

Liittymissopimusten siirtymämääräyksiin sisältyy lukuisia poikkeuksia, jotka rajoittavat mahdollisuutta poiketa yhteisösäännösten soveltamisesta. Niin sanottu 12 kuukauden sääntö estää rajoittamasta niiden uusien jäsenvaltioiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä, jotka liittymispäivänä työskentelivät laillisesti nykyisessä jäsenvaltiossa ja jotka ovat saaneet tulla kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi. Sama koskee niitä uusien jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka liittymispäivän jälkeen ovat saaneet tulla nykyisen jäsenvaltion työmarkkinoille vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi.

Työntekijän perheenjäsenellä on liittymissopimusten puitteissa oikeus päästä uuden jäsenvaltion työmarkkinoille. Liittymissopimusten siirtymämääräykset eivät Suomen osalta koske työvoiman liikkuvuutta palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa. Siten esimerkiksi uudessa jäsenvaltiossa toimivan työnantajan Suomeen lähettämät työntekijät, kuten vuokratyöntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat eivät ole siirtymätoimenpiteiden piirissä.

Liittymissopimusten mukaan siirtymäjärjestelyjen soveltaminen ei saa johtaa siihen, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten pääsy nykyisten jäsenvaltioiden työmarkkinoille tiukentuu liittymissopimusten allekirjoituspäivänä voimassa oleviin edellytyksiin verrattuna (*oikeuksien heikentämiskiello*). Liittymissopimus allekirjoitettiin 16.4.2003. Siirtymätoimenpiteitä soveltavien jäsenvaltioiden on myös asetettava myös uusien jäsenvaltioiden kansalaiset työmarkkinoille pääsyn suhteen etusijalle kolmansien maiden kansalaisiin nähden (yhteisökansalaisten ensisijaisuusedellytys, ns. *community preference*). Jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä muiden jäsenvaltioiden kansalaisuutta olevia työntekijöitä ja heidän perheitään ei saa kohdella tiukemmin kuin kyseisessä jäsenvaltiossa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia (*yhdenvertaisen kohtelun edellytys*).

Siirtymätoimenpiteiden soveltamiseen liittyy ilmoitusmenettely komissiolle sekä neuvoston tarkastelumenettely. ”Vanhojen” jäsenvaltioiden on 30.4.2006 mennessä ilmoitettava komissiolle, aikovatko ne jatkaa siirtymätoimenpiteitä seuraavan kolmen vuoden ajan vai eivät. Samaan määräaikaan mennessä neuvosto tarkastelee eri maissa sovellettujen siirtymätoimien toimivuutta komission kertomuksen perusteella. Kertomus julkaistiin 8.2.2006. Neuvoston tarkoituksena on käsitellä komission kertomusta maaliskuussa. Siirtymätoimia viiden vuoden ajan soveltava jäsenvaltio voi jatkaa siirtymätoimien soveltamista 30.4.2011 asti, jos sen työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä.

Siirtymäjärjestelyistä luopuneita jäsenvaltioita koskee niin sanottu turvalauseke. Jos jäsenvaltiossa ilmenee tai on ennakoitavissa sellainen työmarkkinoiden häiriötilanne, että jollakin alueella tai jossakin ammatissa syntyy elintasoa tai työllisyyttä uhkaava vakava häiriö, jäsenvaltiossa on mahdollista palata kansallisten säännösten soveltamiseen. Laajentumisen jälkeisenä 7 vuoden aikana jäsenvaltiot saavat myöntää uusien jäsenvaltioiden kansalaisille työlupia valvontaa varten, kunhan ne myönnetään ilman eri toimenpiteitä.

2.2.2. Toisessa EU-maassa harjoitettavan sisäisen maantieliikenteen kieltö

Liittymissopimukseen sisältyy myös määräaikainen kieltö harjoittaa sisäistä maantieliikennettä toisessa EU-maassa (ns. kabotaasin kieltö). Siirtymäaika on kabotaasissa erilainen kuin työvoiman liikkuvuudessa (2+2+1 vuotta, Puolalle ja Unkarille 2+3+1 vuotta). Lisäksi ulkopuolelle on rajattu Maltaan ja Kyproksen lisäksi myös Slovenia. Välittömästi rajat ylittävä kuljetus (150 km) on myös kabotaasin siirtymäajan ulkopuolella.

Kabotaasin siirtymäaikana uuteen jäsenmaahan sijoittautunut liikenteenharjoittaja ei saa harjoittaa Suomen sisäistä liikennettä lainkaan. Siirtymäaikana kysymystä uudesta jäsenmaasta tulevan kuljettajan työnteosta Suomessa ei siten lähtökohtaisesti synny, kabotaasin siirtymäajan poikkeuksia lukuun ottamatta. Koska työvoiman liikkuvuutta koskeva siirtymäaikalaki ei koske palvelujen tarjontaa, se ei aseta esteitä uusista jäsenmaista tulevien kuljettajien työnteolle kabotaasin siirtymäaikana. Ilmeisesti ulkomaalaislaki ei normaalitilanteessa myöskään aseta esteitä käyttää kolmansista maista tulevaa työvoimaa. Kabotaasin siirtymäaika sen sijaan vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen siten, että se osin estää myös palvelujen tarjonnan maantieliikenteen alalla.

Liikenne- ja viestintäministeriössä kabotaasin siirtymäaikojen mahdollista jatkamista on pohtinut valmistelu-ryhmä, johon on kuulunut työmarkkinajärjestöjen ja alan muiden sidosryhmien edustus.

2.3. Siirtymäaikalaki ja muut 1.5.2004 voimaan tulleet lait

Siirtymäaikalaki on ulkomaalaislaista erillinen määräaikainen laki. Hallituksen esityksen (HE 172/2003) mukaan siirtymäaikalain tavoitteena on liittymissopimusten siirtymämääräysten nojalla säätää uusien jäsenvaltioiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä siirtymäaikana rajoittava lainsäädäntö. Lakiesityksen perusteissa oletettiin, että työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttaminen ilman rajoituksia ei johtaisi työvoiman pysyvän maahanmuuton merkittävään lisääntymiseen Suomessa. Tilapäisen työnteon, kuten rajan yli työssä käynnin määrän kuitenkin oletettiin mahdollisesti lisääntyvän. Lakiesityksessä pidettiin määräaikaista uusien jäsenmaiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn rajoittamista tarkoituksenmukaisena, koska työttömyys yhä oli Suomessa monilla aloilla ja alueilla korkea.

Siirtymäaikalain mukaan uuden EU-maan kansalaisen työnteon edellytyksenä on työvoimatoimiston antama hyväksyvä päätös. Hakemus jätetään ennen maahan saapumista Suomen edustustoon tai maahan saapumisen jälkeen poliisilaitokselle tai työvoimatoimistoon. Työvoimatoimisto antaa hyväksyvän päätöksen samoin edellytyksin, kuin se ulkomaalaislain mukaan päättää työntekijän oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevista työmarkkinaedellytyksistä. Tämä tarkoittaa sitä, että työvoimatoimisto antaa hyväksyvän päätöksen selvitettyään, että tarkoitettuun työhön sopivaa, työmarkkinoilla käytettävissä olevaa työvoimaa ei ole kohtuullisessa ajassa saatavilla. Harkintaan sisältyy myös se, että työvoimatoimisto varmistuu tarjolla olevien palkka- ja muiden työehtojen asianmukaisuudesta ja siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

Siirtymäaikalain peruslähtökohta on siten se, että uusien EU-maiden kansalaisia kohdellaan työmarkkinoille pääsyn (työvoimatoimiston hyväksymisen) osalta periaatteessa samoin, kuin jos he olisivat kolmansien maiden kansalaisia. Siirtymäaikalain mukaisen hakemuksen käsittelyä vaikeuttaa se, että hallintomenettelyn näkökulmasta asiassa on kaksi asianosaista. Toista asianosaista koskevaan selvittelyyn liittyy usein kumpainkin asianomaista koskeva kuulemisvelvoite määräaikoineen. Vuonna 2005 hakemuksen käsittely kesti Uudenmaan työlupayksikössä keskimäärin 28 vuorokautta ja muissa työvoimatoimistoissa 16 vuorokautta.

Siirtymäaikalaisissa on myös huomioitu liittymissopimusten edellyttämä uusien EU-maiden kansalaisten suosituimmuuskohtelu kolmansien maiden kansalaisiin nähden. Työvoimatoimiston päätös uusien EU-maiden kansalaisille annetaan kaikissa tapauksissa riippumatta siitä, tehdäänkö hakemus ennen Suomeen saapumista vai vasta Suomeen saapumisen jälkeen. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisten osalta työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää pääsääntöisesti vain silloin, kun hakemus on tehty ennen maahan saapumista. Maa-hantalon jälkeen tehdystä hakemuksesta työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää vain erityisistä syistä eli esimerkiksi silloin, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi työnantajan tai työntekijän kannalta perusteetonta.

Toiseksi EU-kansalaisten suosituimmuuskohtelu ilmenee työvoimatoimiston harkitessa työntekijän oleskelulupaa koskevan myönteisen osapäätöksen antamista kolmansien valtioiden kansalaisille. Uusien jäsenmaiden kansalaiset tulevat tässä yhteydessä huomioon otetuiksi yhteisökansalaisina selvitetessä sopivan työvoiman saatavuutta työmarkkinoilta. Kolmanneksi työnteon hyväksymistä koskevan hakemuksen käsittelymaksu (20 €) on huomattavasti alhaisempi kuin kolmansien maiden kansalaisilta työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittelystä perittävä maksu (175 €).

Siirtymäaikalakia sovelletaan osana laajemmin muuttunutta lainsäädännön kokonaisuutta. Merkittävä lainmuutos oli laki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta (306/2004, voimaan 1.5.2004). Lain 7 §:n 1 momentissa suljettiin pois sellaisten EU-kansalaisten mahdollisuus rekisteröityä työvoimatoimistoon työnhakijaksi, joiden oikeus työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen oli työvoimatoimiston harkinnasta riippuvaa. Siirtymäaikalain piirissä olevilla henkilöillä ei siten ole mahdollisuutta rekisteröityä työnhakijaksi eikä saada työttömyysetuuksia. Siirtymäaikalain piirissä olevilla henkilöillä ei myöskään ole mahdollisuutta työnhakuun Suomessa oman maansa työttömyysetuuksien tuella (E 303 –lomakkeella).

Lailla asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (635/2004) rajoitettiin EU- ja ETA-maista tulevien työntekijöiden ja yrittäjien oikeutta asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan. Lain 3 b §:n mukaan työntekijään tai yrittäjään, jonka oikeus Suomen sosiaaliturvaan määräytyy EY:n sosiaaliturva-asetuksen mukaan, sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä työskenteelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos henkilö työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan, tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan. Tällöin henkilöllä on oikeus sairauspäivärahaan, sairaanhoitokorvauksiin sekä lasten kotihoidon tukeen ja lapsilisään. Myös kansaneläke ja perhe-eläke alkavat kertyä.

Jos EU- tai ETA-maasta tulevalla työntekijällä on toistaiseksi voimassa oleva työsuhde tai vähintään kahden vuoden mittainen määräaikainen työsuhde, hänet katsotaan asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa vakituisesti Suomessa asuvana. Tällöin hän saa oikeuden myös lapsen hoitotukeen, vammaistukeen, äitiysavustukseen ja yleiseen asumistukeen. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muutos tuli voimaan 1.8.2004, koskee sekä siirtymäaikalain piirissä olevia että muita EU-kansalaisia. Suomeen ulkomailta lähetetty työntekijä kuuluu lähettäjämään sosiaaliturvalainsäädännön piiriin.

Merkittävin siirtymäaikalain kanssa samaan aikaan voimaan tulleista lainmuutoksista on uusi ulkomaalaislaki (301/2004). Uusi ulkomaalaislaki on siirtymäaikalain vaikutusten arvioinnissa kahdella tavalla merkityksellinen. Ensinnäkin siirtymäaikalain mukainen työvoimapolitiittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on viit-taussäännöksen välityksellä suurelta osin samanlainen kuin ulkomaalaislain mukainen työntekijän oleskelulupamenettely. Työntekijän oleskelulupajärjestelmään sisältyy aikaisempaan oleskelu- ja työlupajärjestelmään nähden useita uudistuksia. Toiseksi kaikki ulkomaalaislain sisältämät tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oikeus työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa, pätevät myös siirtymäaikalain puolella. Tämä johtuu liittymissopimukseen sisältyvästä oikeuksien heikentämiskiellosta. Uudessa ulkomaalaislaissa oikeutta työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa (työvoimatoimiston harkintaa) laajennettiin aikaisempaan nähden huomattavasti.

Sellaisia ulkomaalaisryhmiä, jotka ovat aikaisempaan nähden laajemmin oikeutettuja työntekoon ilman työvoimatoimiston tarkoituksenmukaisuusharkintaa ovat esimerkiksi yritysten yli- ja keski johdon tehtävissä

toimivat henkilöt, erilaiset asiantuntijat, kouluttajat ja konsultit, marjanpoimijat sekä tieteen ja taiteen harjoittajat.

Poikkeuksia siirtymäaikalain soveltamisalaan johtuu myös liittymissopimuksista ja liittymissopimusten kansallisista tulkinnoista. Siirtymäaikalakia ei esimerkiksi sovelleta uuden EU-maan kansalaiseen, joka on oleskellut ja työskennellyt Suomessa vähintään 12 kuukautta tai jolla on oikeus oleskella maassa muulla kuin työnteon perusteella – esimerkiksi EU-kansalaisen perheenjäsenenä tai opiskelijana.

3. Siirtymäaikalain toimeenpanosta, seurannan järjestämisestä ja vaikutusten arvioinnin tietopohjasta

3.1. Siirtymäaikalain toimeenpanoon valmistautuminen

Siirtymäaikalain toimeenpano aloitettiin työhallinnossa samalla hetkellä palvelujen tarjonnan vapautumisen sekä ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen toimeenpanon kanssa. Uuden ulkomaalaislain samanaikainen voimaantulo edellytti siirtymäaikalakia toimeenpanevalta työhallinnolta mittavaa ponnistusta, koska ulkomaalaisten työntekoa koskevat säännökset ja menettelyt uudistuivat merkittävästi monilta osin. Siirtymäaikalakia valmisteltaessa yleinen käsitys oli, että ulkomaalaislain kokonaisuudistus tulisi voimaan viimeistään 1.1.2004. Tämä ei kuitenkaan toteutunut.

Siirtymäaikalain ja ulkomaalaislain samanaikaisen voimaan tulon sekä toisiinsa liittymisen takia uudesta lainsäädännöstä tiedottamisessa ja henkilöstökoulutuksessa huomioitiin muuttunut lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa vuonna 2004 pidettiin lehdistötilaisuuksia Helsingissä sekä tiedotustilaisuus lehdistölle ja yleisölle Tallinnassa. Työvoimatoimistojen ja TE-keskusten henkilöstöä koulutettiin sekä valtakunnallisissa että alueellisissa tilaisuuksissa eri puolilla maata.

Siirtymäaikalain toimeenpanossa ainoa ratkaisun tekemiseen osallistuva viranomainen on työvoimatoimisto. Työvoimatoimistoja, jotka käsittelevät siirtymäaikalain mukaisia hakemuksia, on ollut runsaat 50. Työministeriön tarkoituksena on keskittää ulkomaalaisten lupa-asioiden käsittely kolmeen työvoimatoimistoon, jotka ovat Vantaan työvoimatoimisto (Uudenmaan työlupayksikkö), Tampereen työvoimatoimisto ja Lappeenrannan työvoimatoimisto. Ahvenanmaalla lupa-asioiden käsittely säilyisi ennallaan. Perusteena keskittämislle on paitsi pyrkimys yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön, myös palvelujen tarjonnan vapautumisesta sekä uudesta ulkomaalaislaista johtuneet voimakkaasti vähentyneet hakemuserät.

Vaikka työvoimatoimisto on siirtymäaikalain toimeenpanossa ainoa lupaviranomainen, työvoimatoimistojen yhteistyö hakemuksen vastaanottavien ulkomaan edustustojen ja poliisin sekä työnteko-oikeutta valvovien työsuojelupiirien kanssa on tärkeää. Eri viranomaisten välisiä käytäntöjä alettiin hioa vuoden 2004 alusta. Myös ulkomaalaisrekisterin kehittäminen siirtymäaikalain sekä uuden ulkomaalaislain työntekoa koskevien säännösten mukaiseksi aloitettiin vuonna 2004. Ulkomaalaisvirasto alkoi kouluttaa työvoimatoimistojen henkilöstöä ulkomaalaisrekisterin käyttöön jo ennen, kuin rekisterin uudistaminen oli saatu päätökseen. Ulkomaalaisrekisterin toiminta saatiin työvoimatoimistojen käytettävään kuntoon kuitenkin vasta keväällä 2005.

Eri viranomaisten yhteistyö myös ulkomaalaisten työnteko-oikeuden ja työehtojen valvonnassa on tärkeää. Ennen laajentumista helmikuussa 2004 aloitti toimintansa Keskusrikospoliisiin perustettu laittoman ulkomaisen työvoiman valvontayksikkö (ns. PUT-yksikkö). Yksikön tehtävänä on valvoa ja paljastaa laittomasti ja ammattimaisesti ulkomaista työvoimaa käyttävät ja hyödyntävät yritykset. Keväällä 2006 yksikön vahvuutta kasvatetaan 16 hengestä 24 henkeen. Työsuojelupiireihin perustettiin keväällä 2005 yhteensä 9 uutta virkaa, joiden toimenkuvaan keskeisesti liittyy ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden ja työehtojen valvonta. PUT-yksikön ja työsuojelupiirien operatiiviseen yhteistyöhön on osallistunut myös veroviranomainen. Koulutusyhteistyöhön on osallistunut myös työhallinto.

Myös työmarkkinajärjestöt ovat valmistautuneet EU:n laajentumiseen. SAK:n ja eräiden muiden ammattiliittojen ylläpitämä Suomen työelämän infopiste perustettiin Tallinnaan vuonna 2002 osana EU:n Interreg-hanketta. Hanke, jonka tarkoituksena oli kehittää Suomen ja Viron välistä työmarkkinayhteistyötä, päättyi

kesällä 2005. Infopisteprojekti kuitenkin jatkuu SAK:n, sen jäsenliittojen ja Toimihenkilöunionin omalla rahoituksella vuoden 2008 loppuun saakka. Infopisteessä on neuvottu Suomen työmarkkinoista kiinnostuneita, järjestetty seminaareja ja tiedotustilaisuuksia ja julkaistu lehtiä ja tiedotusaineistoa.

EU:n laajentumisen myötä Viro liittyi Eures-työnvälitysverkostoon (*European Employment Services*), jota koordinoivat jäsenmaissa julkiset työvoimapalvelut. Virossa toimintaa koordinoi Työmarkkinavirasto. Tallinnan työvoimatoimiston Eures-yksikkö on neuvonut Suomessa työskentelystä kiinnostuneita virolaisia työnhakijoita sekä suomalaisia työnantajia, jotka ovat kiinnostuneet palkkaamaan virolaisia työntekijöitä.

3.2. Siirtymäaikalain vaikutusten seurannan järjestäminen

Hyväksyessään siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkoin lain vaikutuksia työllisyyslanteeseen 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 (EV 45/2004).

Työministeriö asetti vuonna 2004 työministeriön yhteydessä toimivaan työpolitiikan neuvottelukuntaan kansainvälisen liikkuvuuden jaoston. Jaoston yhdeksi tehtäväksi asetettiin siirtymäaikalain vaikutusten seuranta ja arviointi. Jaosto toimii työministeriön johdolla ja sen jäseninä ovat työministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työmarkkinakeskusjärjestöjen (Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Ammattijärjestöjen keskusjärjestö SAK, Akava, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Kunnallinen työmarkkinalaitos) edustajat. Lisäksi jaostossa ovat edustettuina Suomen Yrittäjät ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK. Jaosto on kokoontunut säännöllisesti vuoden 2004 loppupuolelta lähtien ja se on kuullut lukuisia asiantuntijoita.

Siirtymäaikalain vaikutuksia on osin seurattu myös muissa viranomaiselimissä, kuten Viron sosiaaliministeriön ja Suomen työministeriön kansliapäällikköjen vuonna 2002 asettamassa yhteistyöryhmässä sekä työministeriön johdolla toimivassa Ulteva 2 –työryhmässä, jossa myös työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajat ovat mukana. Pohjoismaisella tasolla EU:n laajentumisen työmarkkinavaikutuksia on seurattu esimerkiksi Pohjoismaisen ministerineuvoston teettämässä tutkimuksessa¹, jonka ohjausryhmään on osallistunut myös työministeriön edustajia. Verohallitus on teettänyt selvityksen rakentamisen harmaasta taloudesta ja ulkomaisen työvoiman merkityksestä rakennustyömailla.²

EU:n tasolla on käyty keskusteluja EU:n laajentumisen työmarkkinavaikutuksista muun muassa komission asettamissa työvoiman vapaan liikkuvuuden komiteoissa sekä loppuvuodesta 2005 asetetussa korkean tason työryhmässä. Työministeriö on osallistunut myös näiden elinten työhön. EU:ssa on myös julkaistu kansalaisjärjestöjen raportteja, joissa on arvioitu laajentumisen työmarkkinavaikutuksia.³

Myös työmarkkinajärjestöt ovat vaihtelevassa määrin itsenäisesti seuranneet siirtymäaikalain vaikutuksia. Rakennusteollisuus RT teki vuodenvaihteessa 2004/2005 ja 2005/2006 puhelinkyselyn Etelä-Suomen merkittävimpien rakennustyömaiden työvoimasta. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n työvoimatiedusteluun vuodenvaihteessa 2005/2006 liitettiin kysymys jäsenyritysten ulkomaisesta työvoimasta.

¹ Dølvik, Jon Erik & Eldring, Line (2005), Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk. Sluttrapport fra en arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2005:566. <http://www.norden.org/pub/velfaerd/arbetsmarknad/sk/TN2005566.pdf>

² Lith, Pekka (2005), Rakentamisen harmaa talous ja ulkomaisen työvoiman merkitys rakennustyömailla.

³ Esimerkiksi Traser, Julianna (et al.) (2005), Who's Afraid of EU enlargement? Report on the free movement of workers in EU-25, European Citizen Action Service, september 2005. http://www.ecas.org/file_uploads/810.pdf

3.3. Siirtymäaikalaisten vaikutusten arvioinnin tietopohja

3.3.1. Tilastot

Siirtymäaikalaisten seuranta ja lain vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että keskeinen osa uusista EU-maista Suomeen suuntautuvasta työntekijöiden liikkuvuudesta jää tilastoimatta. Siirtymäaikalaisten poikkeusten puitteissa tapahtuvaa liikkuvuutta ei ole edes mahdollista tilastoida. Esimerkiksi palvelujen tarjonnan puitteissa liikkuvasta työvoimasta voidaan esittää vain arvioita, jotka perustuvat jonkin asiaan liittyvän seikan – kuten lähetetyn työntekijän todistusten tai verotietojen - tilastointiin. Suoranaista tilastointia on vain siirtymäaikalaisten nojalla tehdyistä työvoimatoimistojen päätöksistä. Lisäksi eri tilastoihin liittyy epävarmuustekijöitä.

Siirtymäaikalaisten nojalla tehtyjen ratkaisujen tilastointi. Työvoimatoimistot tekivät siirtymäaikalaisten mukaiset päätökset lain voimaantulosta 1.5.2004 tammikuun loppuun 2005 työhallinnon työministeriön työluvasovelluksessa. Työluvasovelluksen tilastointi oli kattavaa. Vuoden 2005 helmikuun alusta työvoimatoimistot siirtivät tekemään siirtymäaikalaisten mukaiset päätökset Ulkomaalaisviraston ylläpitämässä ulkomaalaisrekisterissä. Ulkomaalaisrekisterin tilastointijärjestelmän kehittäminen on kuitenkin viivästynyt siten, että käytännössä vasta loppuvuodesta 2005 rekisteristä on ollut saatavissa tietoja työvoimatoimistojen ratkaisuista ulkomaalaisten työntekoa koskevissa asioissa. Tilastointi on kuitenkin yhä tulkinnanvaraista ja yleispiirteistä. Lisäksi tilastojen vertailtavuus vuoden 2004 ja 2005 välillä on erilaisesta tilastoinnista johtuen ongelmallista. Siirtymäaikalaisten mukaisten luparatkaisujen tilastoinnin yleisenä ongelmana on myös se, että siirtymäaikalaisten poikkeusten puitteissa tapahtuva työ jää kokonaan tilastoimatta. Palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa tehtävä työ ei siten suoraan näy siirtymäaikalaisten koskevissa lupahallinnon tilastoissa.

Tilastot EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Euroopan unionin kansalainen ja ulkomaalaislaissa häneen rinnastettava henkilö saa ulkomaalaislain 158 §:n mukaan oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. EU-kansalainen voi siten laillisesti oleskella Suomessa yli kolme kuukautta ilman, että oleskelusta jää merkintää lupahallinnon tilastoihin.

Kun Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön oikeus oleskella ulkomaalaislain 158 §:n perusteella päättyy, hänen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa. Rekisteröinnin tekee kihlakunnan poliisi. Vaikka ulkomaalaisrekisteriin tehtävä merkintä tilastoituu, tilasto on eri syistä epäinformatiivinen. Tilastoissa ei kovinkaan tarkoin erotella sitä, millä perusteella henkilö oleskelee Suomessa. Rekisteröinnin edellytyksenä on lähtökohtaisesti se, että ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu.

Eri poliisilaitoksissa oleskeluoikeuden rekisteröintikäytännöt ovat myös olleet toisistaan poikkeavia. Lisäksi ulkomaalaislaissa ei ole säädetty rekisteröinnin laiminlyönnin seuraamuksista. Rekisteröinnin laiminlyönti ei yksin ole henkilön maasta poistamisen peruste. Onkin oletettavissa, että kaikki maassa yli kolme kuukautta oleskelevat EU-kansalaiset eivät rekisteröi oleskeluaan. Lisäksi kolmen kuukauden oleskeluajan täyttymistä on käytännössä lähes mahdotonta seurata, koska EU-kansalaisen maahantulohetkestä ei tehdä merkintää passiin eikä muuhun matkustusasiakirjaan.⁴

Ulkomaalaislain 162 §:n mukaan EU-kansalaiselle myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelulupakortti, kun hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Siirtymäaikalaisten vaikutusten arvioinnin kannalta pysyvää oleskelulupakorttia koskevat tilastot eivät ole olennaisia.

Eläketurvakeskuksen tilastot. EY:n sosiaaliturva-asetuksen mukaan myös Suomeen toisesta EU-maasta lähetettävälle työntekijälle pitää olla haettuna lähettävän maan eläketurvaviranomaisen myöntämä lähetetyn työntekijän todistus. Tämä ns. E-101 –todistus osoittaa lähetetyn työntekijän kuuluvan lähettävän maan sosiaaliturvan piiriin. Eläketurvakeskus kirjaa Suomeen lähetettävien työntekijöiden E-101 –todistukset asianhal-

⁴ Vuonna 2005 oleskeluoikeuden rekisteröintejä on ulkomaalaisrekisterin mukaan tehty 1 162. Näistä on Viron kansalaisia 963 ja Puolan kansalaisia 114. Muiden siirtymäaikalaisten piirissä olevien maiden kansalaisia on vain muutamia.

lintajärjestelmäänsä. Tilastot ovat saatavissa jo laajentumista edeltävältä ajalta vuodesta 2002 alkaen.⁵ Tilastojen luotettavuutta heikentävät kuitenkin useat seikat. Eläketurvakeskus joutuu hankkimaan henkilöiden henkilötunnukset yksitellen ja viemään todistusten tiedot käsin tietokantaan. Voidaan myös olettaa, että lähetyn työntekijän todistusta ei kaikissa tapauksissa hankita lainkaan, koska todistuksen hankkimisvelvollisuutta ei ole säädetty minkään tahon velvollisuudeksi ja koska todistuksen hankkimisen laiminlyönnistä ei ole säädetty seuraamuksia. Kyse voi myös olla tietämättömyydestä tai siitä, että tietoisesti vältetään todistuksen hankkimista muun muassa siksi, että todistuksesta ilmenee esimerkiksi EU-kansalaisen maassa oleskelun alkamispäivä. EU:n laajentumisen myötä työntekijöiden, työnantajien ja työn tilaajien tietoisuus E-101-todistuksista on todennäköisesti lisääntynyt, mikä heikentää tilastojen vertailtavuutta pitkällä aikavälillä tapahtuneiden muutosten arvioinnissa.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on ylläpitää valvontaa varten terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriä. Rekisteriin merkitään myös ulkomaan kansalaisille myönnettyt ammatinharjoittamisoikeudet ja toimiluvat. Selonteon valmistelua varten työministeriö on saanut rekisteristä tiedot uusista EU-maista tulleista terveydenhuollon ammattihenkilöistä.

Veroviranomaisen tilastot. Suomeen enintään kuudeksi kuukaudeksi tulevan työntekijän palkasta peritään lähtökohtaisesti 35 %:n suuruinen lähdevero (rajoitetusti verovelvollinen). Suomeen yli kuudeksi kuukaudeksi tulevaa verotetaan ansiotuloista progressiivisesti samalla tavalla kuin muitakin Suomessa asuvia (yleisesti verovelvollinen). Verohallituksen tilastoista on ajettavissa tietoja henkilön kansalaisuuden perusteella. Yleisesti verovelvollisista ei kansalaisuuden perusteella kuitenkaan ole mahdollista poimia siirtymäaikain vaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä tietoja. Suurin osa sellaisista uusien EU-maiden kansalaisista, jotka kotikuntalain tarkoittamalla tavalla maahan muuttamatta tulevat Suomeen työhön, työskentelevät alle kuuden kuukauden mittaisia ”keikkoja”. Henkilöt eivät siten yleensä ole Suomessa yleisesti verovelvollisia, vaan rajoitetusti verovelvollisia. Veroviranomaisen tilastot rajoitetusti verovelvollisista uusien jäsenmaiden kansalaisista ovat siirtymäaikain vaikutusten arvioinnissa käyttökelpoisia, vaikka epätarkkuutta aiheuttavatkin ns. avainhenkilölain mukaiset erityisasiantuntijat, jotka ovat lähdeverovelvollisia, vaikka asuivat Suomessa pysyvämminkin. Tällaisia henkilöitä voidaan kuitenkin arvioida tulevan uusista EU-maista vain muutamia. Verohallitukselta on saatu tilastotiedot uusien jäsenmaiden kansalaisten Suomeen maksamista lähdeveroista.

3.3.2. Muu tietopohja

EK:n työvoimatiedustelu. Elinkeinoelämän keskusliitto EK tekee vuosittain jäsenyrityksilleen kyselyn, jossa kartoitetaan muun muassa jäsenyritysten työvoiman määriä, työvoiman käytön tapoja ja tulevia rekrytointiaikeita. Vuodenvaihteen 2005/2006 kysely suunnattiin internetin välityksellä otannan perusteella jäsenyrityksille. Vastanneissa noin 2 000 jäsenyrityksessä työskentelee noin 450 000 palkansaajaa. Palkansaajista noin 10 000 on ulkomaalaisia. Työvoimatiedustelun ennakkotiedoissa ovat mukana myös Rakennusteollisuus RT:n vuodenvaihteessa 2005/2006 tekemän selvityksen tulokset. RT:n tiedustelu toteutettiin työmaakohtaisena kyselynä koko maassa ja siihen saatiin vastaukset noin 600 työmaalta, joilla työskenteli 4 500 työntekijää yritysten omilla palkkalistoilla. Tiedustelujen ennakkotiedot on lavennettu koskemaan kaikkia EK:n jäsenyrityksiä.

Mielipidekyselyt. Mielipidekyselyjä väestön suhtautumisesta uusista EU-maista tulevan työvoiman liikkuvuuden rajoittamiseen ovat laajentumisen jälkeen teettäneet lähinnä Mtv3 ja SAK. Kummankin teettämässä kyselyissä suurin osa vastaajista on ollut yleisesti sillä kannalla, että liikkuvuutta tulisi rajoittaa.

⁵ Ennen EU:n laajentumista esimerkiksi Virosta Suomeen lähetettävien työntekijöiden osalta edellytys lähetetyn työntekijän todistuksen hankkimisesta perustui Suomen ja Viron väliseen sosiaaliturvasopimukseen.

3.4. Muiden EU-maiden siirtymäaikana soveltamat säännökset

3.4.1. Komission näkemys

Komissio julkaisi 8.2.2006 kertomuksen siirtymätoimenpiteiden toimivuudesta eri EU-maissa⁶ Kertomuksen mukaan uusista EU-maista vanhoihin EU-maihin suuntautunut työvoiman liikkuvuus on pääosin ollut vähäistä. Niissä maissa – kuten Iso-Britanniassa ja Irlannissa - joissa uusien EU-maiden kansalaisten määrä työmarkkinoilla on lisääntynyt, kehitys on perustunut työvoiman kysyntään. Suoraa yhteyttä työvoimavirtojen ja siirtymätoimenpiteiden välillä ei ole voitu havaita missään vanhassa EU-maassa. Komission käsityksen mukaan uusista EU-maista tulevalla työvoimalla on ollut myönteinen vaikutus vanhojen EU-maiden työmarkkinoihin. Uusien EU-maiden kansalaisilla on ollut täydentävä rooli vanhojen EU-maiden työmarkkinoilla. Työmarkkinoilla olevan työvoiman syrjäyttämistä ei ole tapahtunut.

3.4.2. EU-maat, jotka eivät sovelle siirtymäsäännöksiä

Ruotsi ei sovelle siirtymäsäännöksiä. Kaikista EU-maista tulevilta työntekijöiltä, lähetetyiltä työntekijöiltä ja elinkeinonharjoittajilta edellytetään kuitenkin oleskelulupa, jos maassa oleskelu kestää yli kolme kuukautta.⁷ Lupahakemukseen tulee liittää työnantajan allekirjoittama palvelukseenottotodistus (työntekijä), yrityksen rekisteröinti asiakirjat (elinkeinoharjoittaja) tai palvelujen ostajan allekirjoittama selvitys palveluntarjoajalta ostettavasta palvelusta (lähetetty työntekijä). Hakemukseen liitettävien asiakirjojen nojalla Maahanmuuttovirasto voi varmistua siitä, että ulkomaalaisella on Ruotsissa oleskelunsa ajan edellytykset tulla toimeen. Oleskelulupamenettelyn myötä Ruotsissa voidaan melko hyvin seurata maassa yli kolme kuukautta oleskelevaa EU-työvoimaa.

Uusien jäsenmaiden kansalaisilla on oikeus rekisteröityä työnhakijoiksi työvoimatoimistoon ja saada apua työn etsinnässä. Uusien EU-maiden kansalaisilla on myös oikeus työnhakuun Ruotsissa kotimaastaan maksettavan työttömyysturvan tuella (E 303-todistus).

Uusien jäsenmaiden kansalaisten määrä Ruotsin työmarkkinoilla ei ole kovinkaan paljon noussut laajentumista edeltävään aikaan verrattuna. Laajentumishetkestä marraskuun loppuun 2005 uusien jäsenmaiden kansalaisten oleskelulupahakemuksia oli tehty 9 200. Näistä 5 700 oli Puolan kansalaisten tekemiä.

Laajentuminen ei ole Ruotsissa aiheuttanut häiriöitä työmarkkinoilla. Ruotsissa painetta uusista EU-maista lähetetyn työvoiman käyttöön on aiheuttanut se, että vaikka työehtosopimukset kattavat noin 90 % työntekijöistä, yleissitovia työehtosopimuksia ei ole. Epätavallisia eivät ole olleet työpaikkatason lakot rakennusalalla työehtosopimuksen ulkopuolella olevan (ulkomaisen) työnantajan painostamiseksi laatimaan työpaikka-kohtainen työehtosopimus. Parhaillaan on EY-tuomioistuimen tutkittavana erimielisyys siitä, sovelletaanko lähetettyihin rakennustyöntekijöihin ruotsalaista liityntäsopimusta vai latvialaista työehtosopimusta (ns. Vaxholm-tapaus).

Iso-Britanniassa otettiin työmarkkinoiden avaamisen yhteydessä käyttöön uusien EU-maiden kansalaisten velvollisuus rekisteröityä viimeistään kuukauden kuluttua työn aloittamisesta (*Worker Registration Scheme*). Rekisteröintihakemukseen on liitettävä työnantajan todistus palvelussuhteesta. Liittymissopimusten sallima rekisteröintimenettely koskee vain suoraan työhön tulevia työntekijöitä, mutta ei lähetettyä työvoimaa. Rekisteröintiedellytys on antanut mahdollisuuden uusista jäsenmaista tulevan työvoiman seurantaan. Laajentumisen yhteydessä muutettiin lisäksi sosiaaliturvalainsäädäntöä väärinkäytösten estämiseksi.

⁶ Communication from the Commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions. Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 accession treaty (period 1 May – 30 April 2006) (COM(2006) 48 final, 8.2.2006).

⁷ Ruotsi on luopumassa EU-kansalaisia koskevasta oleskelulupamenettelystä ja siirtymässä oleskeluoikeuden rekisteröintiin.

Ensimmäisenä laajentumisen jälkeisenä vuotena Iso-Britanniaan on tullut uusista EU-maista yli 200 000 työntekijää. Vuosineljänneksittäin tulijoita on 50 000. Suurimmat tulijaryhmät ovat olleet puolalaiset ja lietualaiset. Iso-Britannian työministeriön mukaan uusista jäsenmaista tulevan työvoiman määrään on vaikuttanut Saksan ja Itävallan soveltamat rajoitukset. Uusista jäsenmaista tullutta työvoimaa ei kuitenkaan ole pidetty ongelmana eikä aiheesta käydy poliittista keskustelua. Uusien jäsenmaiden työvoima on helpottanut eräiden sektoreiden, kuten rakennusalan työvoiman saantia.

Irlannissa hallituksen päätökseen avata työmarkkinat EU:n laajentumisen yhteydessä liittyi päätös tiukentaa EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevaa työvoimaa koskevaa maahanmuuttopolitiikkaa. Irlannissa muuttovirrat ovat Suomen tapaan vasta 1990-luvulla kääntyneet maahanmuuton suuntaan. Voimakkaan talouskasvun myötä maahanmuutto myös uusista EU-maista, erityisesti Puolasta ja Liettua, on ollut voimakasta.

EU-kansalaiset, jotka haluavat työskennellä Irlannissa, tarvitsevat irlantilaisen sosiaaliturvatunnuksen. EU:n laajentumisen ensimmäisenä vuotena sosiaaliturvatunnuksia on myönnetty uusien EU-maiden kansalaisille 83 000. Alkuvuonna 2006 tunnuksia on myönnetty 2 500 viikossa. Tulijat ovat kuitenkin sijoittuneet työmarkkinoille, eikä muuttoliikkeellä ole ollut heikentävää vaikutusta työmarkkinoilla jo olevan työvoiman työllistymismahdollisuuksiin. Työvoiman tarve on suuri varsinkin rakennus- ja terveydenhoitoalalla. Hyvästä työmarkkinatilanteesta johtuen julkisuudessa ei ole voimakkaasti arvosteltu hallituksen valitsemaa linjaa, vaikka esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntomarkkinat ovat osin kuumentuneet myös muuttoliikkeen takia.

3.4.3. EU-maat, jotka soveltavat siirtymäsäännöksiä

Tanska soveltaa kahden vuoden siirtymäaikaa, jonka aikana uusista EU-maista tulevalta työvoimalta edellytetään oleskelu- ja työlupa. Käytännössä Tanskan malli vastaa pitkälti Ruotsin mallia siten, että oleskelu- ja työlupia myönnetään lähinnä seuranta- ja valvontaa varten. Työvoimapolitiittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei ole. Tanskassa oleskelu- ja työluvan saannin edellytyksenä kuitenkin on, että ulkomaalaiselle on tarjottu koko-aikaista työtä työehtosopimuksen mukaisin vähimmäisehdoin ja että työnantaja on verottajan rekisterissä. Siirtymäaika ei koske muun muassa elinkeinonharjoittajia eikä lähetettyjä työntekijöitä. Siirtymäaikana sosiaaliturvajärjestelmään sisältyy erilaisia turvajärjestelmiä. Uusien EU-maiden kansalaisilla on oikeus hakea työtä Tanskassa kuuden kuukauden ajan.

Tanskassa uusista EU-maista tulevan työvoiman määrä ei ole laajentumisen myötä kovinkaan paljon lisääntynyt. Ensimmäisenä laajentumisen jälkeisenä vuotena uusista EU-maista tulevalle työvoimalle myönnettiin 6 000 oleskelu- ja työlupaa, joista lähes puolet maa- ja puutarhatalouteen. Ylivoimaisesti suurin osa työntekijöistä on ollut Puolan ja Liettuan kansalaisia. Työmarkkinoilla ei ole havaittu laajentumisesta johtuvia häiriöitä. Siirtymäjärjestelyjä on jossain määrin pyritty kiertämään muotoilemalla tosiasiallista palkkatyötä elinkeinonharjoittamiseksi tai palvelujen tarjonnaksi. Kuten Ruotsissa, myöskään Tanskassa ei ole yleissitovia työehtosopimuksia. Ulkomaalaisten laitton työnteko ja laitton kohtelu työmarkkinoilla on Tanskassa nähty ongelma jo ennen EU:n laajentumista. Yleinen suhtautuminen työmarkkinoiden avaamiseen on kuitenkin ollut melko myönteistä.

Saksassa uusien EU-maiden kansalaiset saavat tehdä työtä vain liittotasavallan työvoimahallinnon myöntämällä EU-työluvalla. Palvelujen vapaa liikkuvuus vapautui laajentumishetkestä, lukuun ottamatta rakentamista, sisustustöitä sekä rakennusten ja kulkuneuvojen siivousta.

Saksan hallitusohjelmassa todetaan, että siirtymätoimia jatketaan myös 2006-2009 ja että niitä pyritään jatkamaan myös seuraavat kaksi vuotta. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että siirtymäajat ovat suojanneet Saksan työmarkkinoita lisääntyneeltä maahanmuutolta. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan Saksan kantavan huolta siitä, että laajentuneessa Euroopassa vallitsevat reilut kilpailuolosuhteet ja että laittomalla työnteolla ja työvoiman laittomalla kohtelulla ei tule olla sijaa. Näiden ilmiöiden ehkäisemiseksi Saksan hallitus on perustanut ns. task force -työryhmän, tehostanut työmaatarkastuksia ja käynyt keskusteluja sekä uusien että vanhojen jäsenmaiden kanssa.

Itävallassa uusien EU-maiden kansalaiset tarvitsevat työnantajan myöntämän työhönottosuostumuksen, jonka vahvistaa työmarkkinaviranomainen. Vahvistamisen edellytyksenä on muun muassa, että työnantaja osoittaa noudattavansa Itävallassa voimassa olevia työehtoja. Edellytys koskee osin myös palvelujen tarjonnan puitteissa liikkuvia työntekijöitä.

Huhtikuussa 2005 Itävallassa työskenteli luvallisesti 44 745 uuden EU-maan kansalaista. Uusista EU-maista tulleiden työntekijöiden määrä kasvoi laajentumisen jälkeisenä vuonna nopeammin (9,3 %) kuin muiden ulkomaalaisten työntekijöiden määrä (3,2 %). Turismisektorin työntekijöistä 40 % ja sadonkorjausalan kausityöntekijöistä 80 % on tullut uusista EU-maista. Itävallan työministeriön mukaan uusista EU-maista tullut työvoima on onnistuttu kohdentamaan aloille, joilla on ollut työvoiman tarvetta. Itävalta on päättänyt jatkaa siirtymätoimenpiteitä myös 1.5.2006 jälkeen.

Ranska on päättänyt siirtymätoimien soveltamisesta viiden vuoden ajan. Päätöstä on perusteltu korkealla työttömyysasteella ja vähäisellä työvoiman tarpeella. Ranska on toisaalta solminut useita kahdenvälisiä sopimuksia, joiden perusteella uusien EU-maiden kansalaiset voivat työskennellä maassa harjoittelijoina ja kausityöntekijöinä.

Ranskassa uusien EU-maiden kansalaisten työnteon edellytyksenä on oleskelulupa ja työlupa, jotka työnantajan tulee hakea. Luvan myönnetään taloudellisen tarveharkinnan perusteella ja edellyttäen, että Ranskassa voimassa olevia palkkaehtoja ja työlainsäädäntöä noudatetaan.

Ranskan työministeriö suosittelee siirtymäsäännösten joustavoittamista niillä aloilla, joilla vallitsee työvoimapula. Tällaisia ovat muun muassa rakennus- sekä hotelli- ja ravintola-ala.

Laajentumisen jälkeen uusista EU-valtioista tulevan työvoiman määrissä ei ole tapahtunut muutoksia. Sen sijaan lähetetyn työvoiman määrä on ollut kasvussa. Lähetetyn työvoiman työehtojen valvonnassa on ilmennyt samantapaisia ongelmia kuin muissakin vanhoissa EU-maissa

Italia päätyi uusista EU-maista tulevan työvoiman liikkuvuuden rajoittamiseen pitkälti siksi, että myös Saksa ja Itävalta päättivät omaksua siirtymäajan. Italia katsoo Saksan ja Itävallan olevan suurelta osin samanlaisessa tilanteessa työvoiman liikkuvuuden suhteen. Italiassa uusien EU-maiden kansalaisille myönnetään työlupa edellyttäen, että työnantaja antaa sitoumuksen hyväksyttävistä työehdoista. Työvoimapolitiittista tarkoituksemukaisuusharkintaa ei ole, mutta työluvat myönnetään vuosittaisen kiintiön puitteissa. Vuonna 2005 kiintiö oli 79 500. Kiintiö ei kuitenkaan täyttynyt, koska lupia myönnettiin vain 57 000. Suurin osa luvista myönnettiin maatalouden ja matkailun tehtäviin. Kaksi kolmasosaa luvan saaneista oli puolalaisia.

EU:n laajentuminen ei ole aiheuttanut häiriöitä Italian työmarkkinoille. Keskeinen ongelma on ollut palvelujen tarjonnan puitteissa lähetettyjen työntekijöiden määrän lisääntyminen. Ongelmat ovat olleet samantaisia kuin muissakin EU-maissa. Italia ei ole vielä tehnyt päätöstä siirtymätoimenpiteiden mahdollisesta jatkamisesta.

Myös Belgia, Espanja, Kreikka, Alankomaat, Portugali, Luxemburg soveltavat siirtymäsäännöksiä uusista EU-valtioista tulevan työvoiman liikkuvuuteen. Espanjassa siirtymäajan taustalla on pitkälti se, että Ranska ja Italia ovat omaksuneet siirtymäajan. Portugalin laajentumispolitiikka kytkeytyy Espanjan omaksumaan lähestymistapaan. Portugali on kuitenkin päättänyt luopua siirtymätoimenpiteistä. Belgia, Espanja, Kreikka ja Alankomaat eivät ole vielä tehneet päätöstä siirtymätoimenpiteiden mahdollisesta jatkamisesta.

3.4.4. Uudet EU-valtiot

Uusista EU-valtioista mikään ei sovelle siirtymäsäännöksiä muiden uusien EU-maiden kansalaisiin. Unkari, Puola ja Slovenia rajoittavat vastavuoroisuuden perusteella työvoiman liikkuvuutta siirtymäsäännöksiä soveltavista vanhoista EU-valtioista. Siten myös Suomen kansalaiset tarvitsevat Unkarissa, Puolassa ja Sloveniassa työluvan. Lupa kuitenkin myönnetään etusijaisuusmenettelyllä. Tšekki on ilmoittanut seuraavansa tilannetta ja ottavansa siirtymätoimet käyttöön tarpeen mukaan.

Viron sosiaaliministeriön arvion mukaan EU:n laajentumisen jälkeen suurin osa Virosta muihin EU-maihin työhön siirtyneistä henkilöistä on ollut työssä Suomessa. Valtaosa Suomeen siirtyneistä on liikkunut palvelujen tarjonnan puitteissa. Vuonna 2005 Viron sosiaaliturvaviranomainen myönsi 7 700 lähetetyn työntekijän todistusta, joista suurimman osan Suomessa työskentelyä varten. Vuonna 2004 todistuksia myönnettiin 1 882 (Suomeen 1 120), joten kasvu on ollut voimakasta. Lähetettyjen työntekijöiden lisäksi Suomessa on käyty työssä siirtymäaikaisin puitteissa. Suoraan Suomeen työhön hakeutuneiden osalta Viron sosiaaliministeriö tukeutuu Suomen tilastoihin.

Suomi näyttää kiinnostavan lähinnä virolaista työvoimaa. Syynä on kielellinen ja maantieteellinen läheisyys sekä hyvät liikenneyhteydet. Virolaisten nuorten piirissä on ollut tavallista käydä lyhytaikaisissa töissä Suomessa. Vaikka Suomi yhä on kiinnostava työssäkäyntipaikka, virolaiset nuoret ovat enenevässä määrin kiinnostuneet myös muista EU-maista, kuten Irlannista ja Iso-Britanniasta. Virolaisten määrä maa- ja puutarhatalouden kausitöissä on jo kääntynyt laskuun. Virosta Suomeen suuntautuvaa painetta työvoiman liikkuvuuteen vähentää myös se, että maan talouskasvu (5-6 %) on EU:n kärkitasoa. Vaikka virolaisten keskipalkka on yhä alle 500 euroa kuukaudessa (Suomessa vuonna 2004 noin 2 500 euroa), palkkataso on kasvussa ja alakohtaiset ja alueelliset erot ovat suuret. Suomen ja Viron väliset suhteelliset palkka- ja elintasoerot ovat nopeasti supistumassa. Varsinkin Tallinnassa ja Harjun maakunnassa palkat ovat nousseet ja työttömyys vähentynyt muuta maata ripeämmin osin myös Suomen työmarkkinoiden kysynnän takia. Työvoiman kysynnän takia myös Ukrainasta ja Valko-Venäjältä tulevan ja muun ulkomaisen työvoiman käyttö Virossa on EU:n laajentumisen jälkeen lisääntynyt.

Merkittäviä kohdemaita virolaiselle työvoimalle ovat olleet myös Iso-Britannia (4 105 rekisteröintiä), Irlanti (2 861 sosiaaliturvatunnusta) sekä Ruotsi (722) työperusteista oleskelulupaa. Norja on Suomen jälkeen merkittävin virolaisen lähetetyn työvoiman kohdema. Luvut koskevat ensimmäistä EU:n laajentumisen jälkeistä vuotta.

Latviasta on jo ennen EU:n laajentumista muutettu työn perässä ensisijaisesti Irlantiin. Virallisten arvioiden mukaan Irlannissa olisi noin 20 000-40 000 latvialaista. Tämä vastaa noin 5-10 %:a Latvian työikäisestä väestöstä. Keskeisin maasta lähdön syy on Latvian alhainen palkkataso varsinkin julkisella sektorilla. Valtaosa lähtijöistä on nuoria. Myös laaja englannin kielen taito muun muassa ja halpalentoyhtiöiden mahdollistama edullinen liikkuminen Latvian ja Irlannin välillä ovat madaltaneet kynnystä Irlantiin lähdölle.

"Irlanti-ilmiö" on yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisen keskustelun aiheista Latviassa. Latvian poliittinen johto ja viranomaiset ovat huolestuneita maastamuutosta johtuvasta työvoiman vähentymisestä ja sen vaikutuksista. Maastamuuton lisäksi Latvian työvoimatilannetta heikentää väestön ikääntyminen. Latvia on kuitenkin johdonmukaisesti ajanut työvoiman liikkuvuutta koskevien siirtymäaikojen kumoamista. Latvialainen työvoima ei ole juurikaan hakeutunut Suomeen.

Liettuasta on maan EU-jäsenyyden myötä muuttanut työvoimaa muihin EU-maihin, varsinkin Iso-Britanniaan ja Saksaan. Liettuasta on lähtenyt EU-jäsenyyden myötä yli 100 000 ihmistä, joka on kolme prosenttia väestöstä. Ulkomaille työhön lähteneet ovat usein työikäisiä miehiä. Maastamuutto on lisännyt työvoimapulaa esimerkiksi rakentamisen ja vähittäiskaupan alalla ja nostanut palkkatasoa. EU:n laajentumisen jälkeen Liettuan ja myös muiden Baltian maiden asema halvan työvoiman maana on muuttumassa. Työvoimapula on myös johtanut varsinkin Valko-Venäjältä ja Ukrainasta palkattavan työvoiman lisääntymiseen.

4. Siirtymäaikaisin vaikutukset työmarkkinoilla

4.1. Suomen työmarkkinoiden viime vuosien yleisiä kehityspiirteitä

Kansainvälisen talouden elpymässä vuonna 2004 myös Suomen talousnäkyvät muuttuivat suotuisammiksi. Työllisyyden parisen vuotta kestänyt alamäki kääntyi vuoden 2004 jälkipuoliskolla tuntuvaan nousuun. EU:n laajentumisen jälkeisenä vuotena uusia työpaikkoja syntyi nopeutuvaa vauhtia etenkin rakentamiseen ja osittain työsuhtein kauppaan sekä sosiaali- ja terveystalouteen. Työpaikkojen määrä oli vuoden 2005 alku-

puoliskolla 39 000 eli 1,6 % suurempi kuin vuotta aiemmin. Työllisyysaste kohosi samana vuonna 68 %:in edellisen vuoden 67,2 %:sta. Vuonna 2006 työllisyys kohenee edelleen, joskin hidastuen. Työvoiman tarjonnan kääntyessä vähitellen laskuun työttömyysaste painunee 7,5 %:in edellisen vuoden 8,2 %:sta. Pitkäaikais-työttömyys pysyy suurena ongelmana. Samalla työmarkkinoiden rakenteelliset kapeikot muodostavat kasvavan riskitekijän talouskasvulle ja sen vakaudelle.⁸

Työministeriön työnantajahaastattelujen mukaan työvoimaa hakeneista toimipaikoista rekrytointiongelmia kokeneiden osuus on 2000-luvulla pysytellyt lähellä 30 %:a.

4.2. Siirtymäaikalain piirissä olevien EU-maiden Suomessa asuvat kansalaiset

Suomessa pysyvästi asuvista ulkomaalaisista Viron kansalaiset (vuoden 2004 lopussa 13 978) ovat toiseksi suurin ulkomaan kansalaisten ryhmä venäläisten (vuoden 2004 lopussa 24 626) jälkeen. Virolaisten positiivinen nettomuutto on vuodesta 2001 lähtien ollut noin tuhat henkeä. Vuonna 2004 Suomen kansalaisuus myönnettiin yhteensä 690 Viron kansalaiselle. Muiden siirtymäaikalain piirissä olevien EU-maiden kansalaisia asuu Suomessa vain vähän, ja pysyvää maahanmuuttoa ja Suomen kansalaisuuksien myöntämistä kuvaavat luvut ovat olennaisesti Viron lukuja pienemmät.

Taulukko 1. Maassa pysyvästi asuvat uusien jäsenmaiden kansalaiset kunkin vuoden lopussa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Viro	10 839	11 662	12 428	13 397	13 978	15 426
Puola	694	743	768	802	810	910
Unkari	654	708	687	678	634	682
Latvia	227	276	300	338	392	469
Liettua	204	245	288	314	351	396
Tšekki	125	145	148	185	187	200
Slovakia	51	71	82	94	90	130
Slovenia	10	10	11	17	17	21
Yhteensä	12 804	13 860	14 712	15 825	16 459	18 234

Lähde: Tilastokeskus, väestörekisterikeskus

Tulee kuitenkin huomata, että siirtymäaikalaki ei koske pysyvää maahanmuuttoa eikä maassa asuvien uusien EU-maiden kansalaisten oikeutta ansiotyöhön. Pitkän ajan kuluessa maahan muodostuneella ulkomaalaisväestöllä ei myöskään välttämättä ole yhteyttä lyhyen aikavälin muuttoliikkeisiin.

4.3. Siirtymäaikalain piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman määristä

Ulkomaiselle työvoimalle työntekoa varten myönnettyjen lupien määrä on kokonaisuudessaan vähentynyt huomattavasti siirtymäaikalain ja uuden ulkomaalaislain voimaan tulon 1.5.2004 jälkeen. Ilmiö osoittaa uuden ulkomaalaislain ja siirtymäaikalain yhteyden toisiinsa.

⁸ Työministeriö, Työpolitiikan strategia, strategiakatsaus, kevät 2005 (http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/03_suunnittelu_ja_seuranta/strategiakatsaus_kevat2005.pdf), Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, syyskuu 2005 (<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/96473.pdf>).

Taulukko 2. Työluvut, työntekijän oleskeluluvat ja siirtymäaikalaisten mukaiset työntöön hyväksymiset 2002-2005, kymmenen suurinta kansalaisuusryhmää

Kansalaisuus	2002	Kansalaisuus	2003	Kansalaisuus	Tammihuhtikuu 2004	Kansalaisuus	Touko- joulukuu 2004	Kansalaisuus	2005
Viro	7 984	Viro	8 987	Venäjä	3 648	Venäjä	1 352	Venäjä	2 668
Venäjä	7 623	Venäjä	8 497	Viro	3 163	Viro	1 692	Viro	2 217
Puola	668	Puola	720	Ukraina	461	Ukraina	90	Kiina	342
Kiina	581	Kiina	631	Puola	325	Puola	130	Ukraina	316
Latvia	483	Intia	604	Latvia	238	Kiina	173	Turkki	287
Intia	482	Latvia	584	Kiina	215	Latvia	108	Bulgaria	225
Liettua	425	Liettua	446	Intia	198	Intia	81	Puola	152
Yhdysvallat	406	Ukraina	415	Liettua	177	Liettua	61	Intia	143
Ukraina	357	Yhdysvallat	360	Thaimaa	93	Bulgaria	117	Kroatia	154
Unkari	339	Unkari	331	Yhdysvallat	93	Turkki	104	Romania	109
Muut	2 459	Muut	2 606	Muut	917	Muut	816	Muut	1 732
Yhteensä	21 807	Yhteensä	24 181	Yhteensä	9 528	Yhteensä	4 724	Yhteensä	8 345

Yhteensä 2004 14 252

Lähde: Työministeriön työluvasovellus, ulkomaalaisrekisteri

Siirtymäaikalaisten piirissä olevien EU-maiden kansalaisille annettiin vuonna 2005 yhteensä 2 617 työntöön hyväksymispäätöstä. Viimeisenä laajentumista edeltävänä ”kokonaisena” vuotena 2003 samojen maiden kansalaisille myönnettiin oleskelu- ja työlupia yhteensä 11 307. Suurimpien uusien EU-maiden ryhmissä on vuosittaisten luparatkaisujen määrä vähentynyt laajentumisen jälkeen seuraavasti:

Viro	n. 8 – 9 000	→	n. 2 200 (– 75 %)
Puola	n. 700	→	n. 150 (– 78 %)
Latvia	n. 500	→	n. 80 (– 84 %)
Liettua	n. 400	→	n. 40 (– 90 %)

Siirtymäaikalaisten piirissä olevien maiden kansalaisille myönnettyjen lupien vähentyminen ei ilmeisesti johdu siitä, että siirtymäaikalailla olisi ”padottu” hakemusten suurta määrää, toisin sanoen että siirtymäaikalaisten mukaisia hakemuksia olisi hylätty erityisen paljon. Esimerkiksi vuonna 2005 annettiin 310 kielteistä päätöstä (11,8 %). Hylkäävien ratkaisujen osuus kaikista ratkaisuista on samaa suuruusluokkaa kuin laajentumista edeltävinä vuosina. Viimeisin hylkäävien ratkaisujen ammattialoittaista jakautumaa kuvaava tilasto on vuodelta 2004.

Taulukko 3. Siirtymäaikalaisten mukainen työnteon hyväksyminen eräillä ammattialoilla, touko-joulukuu 2004

<i>Ammattiala</i>	<i>Hyväksyviä</i>	<i>Hylkääviä</i>	<i>Yhteensä</i>	<i>Hylkääviä %</i>
Puutarhatyöntekijät	270	12	282	4,4 %
Maataloustyöntekijät	195	2	197	1,0 %
Talonrakennustyöntekijät	173	28	201	16,2 %
Siivoojat	149	17	166	11,4 %
Kuorma-auton ja ajoneuvoyhdistelmien kuljetus	112		112	0 %
Kotieläinten hoitajat	109	2	111	1,8 %
Muusikot	88		88	0 %
Lääkärit	84		84	0 %
Kirvesmiehet	74	13	87	17,6 %
Muurarit	51	9	60	17,6 %
Linja- ja henkilöautonkuljettajat	45	2	47	4,4 %
Muu talonrakennusalan työ	35	3	38	8,6 %
Eristäjät	31	3	34	9,7 %

Lähde: Työministeriön työluvasovellus.

Touko-joulukuussa 2004 työvoimatoimistojen käsittelemään 2 124 siirtymäaikalaisten mukaiseen hakemukseen sisältyi kokonaan hylättyjen ratkaisujen osalta myös ratkaisuja, jotka olivat perusteluja edellyttävällä tavalla hakemuksesta poikkeavia. Päätösten perustelut jakaantuivat seuraavasti:

Taulukko 4. Siirtymäaikalaisten nojalla tehdyn hakemuksen hylkääminen eräillä ammattialoilla, touko-joulukuu 2004

<i>Perustelu</i>	<i>Määrä</i>	<i>%</i>
Työnantajan / toimeksiantajan velvollisuudet eivät täyty	94	21,6 %
Sopivaa työvoimaa on saatavissa kohtuullisessa ajassa	53	12,2 %
Eriyksen pätevyys tai terveydentilan vaatimukset eivät täyty	1	0,2 %
Muusta syystä	104	23,9 %
Muu säädöseruste	184	42,2 %
Yhteensä	436	100,0 %

Lähde: Työministeriön työluvasovellus. Huom. samaan päätökseen saattaa liittyä useita eri perusteluja. ”muu säädöseruste” = lähinnä alueelliset ja valtakunnalliset työluvalinjaukset.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n työvoimatiedustelun ennakkotietojen mukaan EK:n jäsenyrityksissä työskenteli marraskuussa 2005 noin 10 000 ulkomaista työntekijää. Luvussa ovat mukana kaikki ulkomaan kansalaiset, siis myös muut kuin uusien EU-maiden kansalaiset. Lisäksi luvussa ei ole eroteltu maassa pysyvästi asuvia ja muita ulkomaalaisia. Kyselyllä saatu luku on noin 1 % yritysten omasta henkilöstöstä. EK:n arvion mukaan koko yksityisellä sektorilla – mukaan lukien myös ei-jäsenyritykset - ulkomaisia työntekijöitä on alle 15 000. Osuus on melko sama kuin EK:n edellisessä työvoimatiedustelussa syksyllä 2004.⁹

On mahdollista, että siirtymäaikalaki on pelkällä olemassaolollaan - ”pelotevaikutuksellaan” - vaikuttanut hakemusten määrää vähentävästi. Tämän voisi ajatella johtuvan siitä, että ennen EU:n laajentumista keväällä 2004 ”vanhojen” jäsenmaiden kaavailemista siirtymäjärjestelyistä raportoitui uusien jäsenmaiden tiedotus-

⁹ EK:n jäsenyrityksistä runsaalla 10 %:lla oli marraskuussa 2005 palveluksessaan myös ulkomaalaisia. Vuoden 2006 aikana 5 % yrityksistä aikoo lisätä ja 1 prosenttia supistaa ulkomaisen työvoiman määrää. Loput 95 prosenttia yrityksistä aikoo pitää ulkomaalaisten määrän ennallaan.

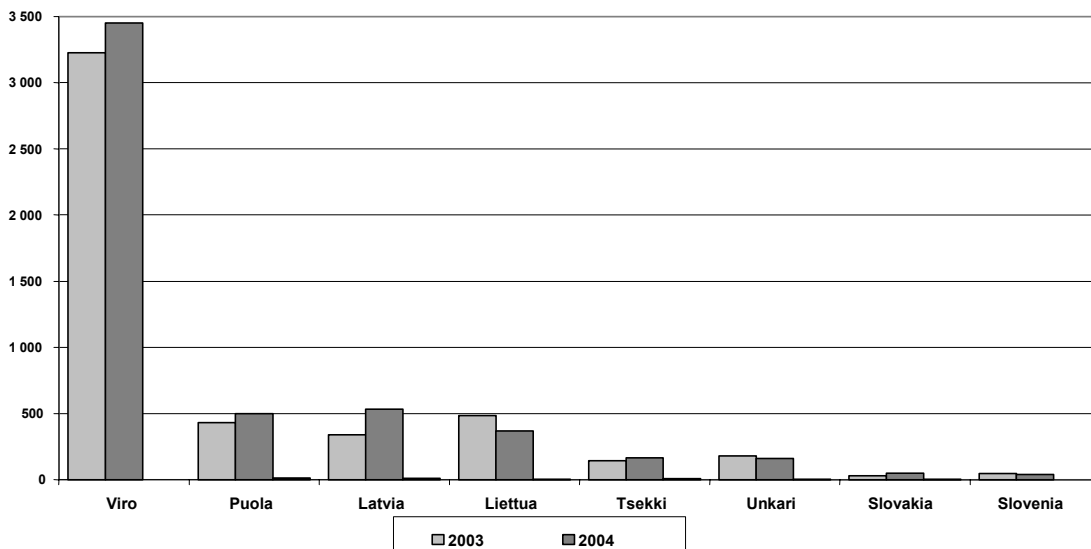
välineissä. Esimerkiksi Viron tiedotusvälineiden Suomen tulevaa siirtymäaikaa koskevasta raportoinnista saattoi osin saada kuvan, että virolaisen työvoiman ei ole siirtymäaikana ollenkaan mahdollista päästä Suomeen työhön.

Konkreettisempi selittävä tekijä siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisille myönnettyjen lupien vähentymisessä on kuitenkin löydettävissä uuden ulkomaalaislain 79-81 §:stä. Pykälät koskevat ulkomaalaisen oikeutta työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa. Siirtymäaikalain 2 §:n 3 kohdan nojalla siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisilla on vastaavissa tilanteissa oikeus työntekoon ilman työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä.

Esimerkiksi ulkomaalaislain 81 §:n 4 kohdan mukaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka tulee marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi. Ennen laajentumista Viron kansalaisille myönnettyistä työluvista noin 30 % (2 000-3 000 lupaa) myönnettiin mansikan- ja muiden marjojen poimintaan. Puolan kansalaisten osalta osuus oli vielä tätäkin suurempi, tosin vuosittain myönnettyjen työluvien määrä oli vain joitain satoja. Näihin töihin tulevat eivät näy lupatilastoissa. Viljelijäjärjestöiltä saatujen tietojen mukaan virolaisten marjanpoimijoiden määrä on kuitenkin laajentumisen jälkeen ollut selvässä laskussa. Maa- ja puutarhatalouden kausityöntekijöistä, kuten myös luonnonvaraisten metsämarjojen poimijoista entistä suurempi osa tulee Venäjän rajan takaisilta alueilta. Syynä tähän ei ole vain 1.5.2004 poistunut työluo- edellytys, vaan myös tiivistyvät yhteistyösuhteet rajan molemmin puolin kausityövoiman hankinnassa.

Verohallituksen lähdeverovelvollisia koskevan tilaston mukaan Suomeen alle 6 kuukaudeksi työhön tulevien uusien EU-maiden kansalaisten määrässä kokonaisuudessaan (lähetetyt ja suoraan työllistetyt) ei näytä tapahtuneen suuria muutoksia ennen ja jälkeen EU:n laajentumisen. Laajentumisvuonna 2004 uusien jäsenmaiden kansalaisten Suomeen maksamissa lähdeveroissa on kaikki 8 kansalaisuutta huomioiden lisääntymistä 1,5 %. Viron kansalaisilla vastaava lisäys on 4,4 %.

Taulukko 5. Suomeen lähdeveroa maksaneet työntekijät kansalaisuuden mukaan 2003-2004



Lähde: Verohallitus.

Lähdeveroa maksaneiden työntekijöiden määrää kuvaava tilasto viittaisi siihen, että uusista EU-maista tulleiden Suomeen sijoittautuneen työnantajan palveluksessa lyhyen aikaan työskennelleiden henkilöiden määrässä ei olisi laajentumisen jälkeen tapahtunut suuria muutoksia.

Toinen keskeinen selittävä tekijä siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisille myönnettyjen lupien vähentymisessä johtuu siirtymäaikalain 2 §:n 5 kohdasta. Säännöksessä todetaan, että lakia ei sovelleta hen-

kilöön, jonka uuteen EU-valtioon sijoittautunut työnantaja lähettää Suomeen tilapäisesti työskentelemään palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa. Myöskään näihin töihin tulevat eivät näy lupatilastoissa.

Ei kuitenkaan ole käytettävissä suoranaisia tietoja uusista EU-maista Suomeen lähetetyn työvoiman määristä. Lähetetyn, myös ulkomaisen lähetetyn työvoiman käyttö vaihtelee toimialoittain. Huomioon tulee myös ottaa se, että työmarkkinoiden kehitykselle on viime vuosina yleisestikin ollut tyypillistä siirtyminen entistä joustavampaan työvoiman käyttöön. Tähän elinkeinotoiminnan muuttumisesta johtuvaan kehitykseen on monen muun tekijän ohella kuulunut vuokratyön käytön kasvu ja alihankinnan yleistymisen varsinkin muissa kuin yrityksen avaintehtävissä sekä erikoistuneen työn sektoreilla.

Eläketurvakeskuksen tiedot uusista EU-maista Suomeen lähetetyille työntekijöille myönnettyjen lähetetyn työntekijän todistusten määristä (E 101) viittaisivat palvelujen tarjonnan piirissä liikkuvan työvoiman määrän lisääntymiseen varsinkin laajentumisen jälkeen. Laajentumisen jälkeen erityisesti Virosta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden määrä näyttäisi kasvaneen voimakkaasti. Myös Puolasta lähetetyn työvoiman määrä on kasvanut.

Taulukko 6. Lähetetyn työntekijän todistus ulkomailta

	2002	2003	2004	2005
Viro	19	87	440	3 795
Latvia		12		15
Liettua			1	9
Puola			60	355
Tšekki			13	18
Unkari				1
Slovakia				
Slovenia				2
Yhteensä	19	99	514	4 195

Lähde: Eläketurvakeskus. Huom. edellä esitetyt huomiot tilastoinnin epävarmuustekijöistä. Vuoden 2005 Viroa kuvaavasta luvusta puuttuu vähintään 1 000 hakemusta, koska näille henkilöille Eläketurvakeskus ei vielä ole saanut hankittua henkilötunnusta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n työvoimatiedustelussa vuodenvaihteessa 2005/2006 yrityksiltä kysyttiin tietoja myös siitä, kuinka monta ulkomaisen alihankinta- tai vuokratyöryhtyksen palveluksessa olevaa ulkomaista työntekijää työskenteli yrityksessä marraskuussa 2005. Ennakkotietojen mukaan EK:n jäsenyrityksissä olisi marraskuussa 2005 työskennellyt noin 2 000 tällaista ulkomaalaista. Kuten edellä todettiin, luvussa ovat mukana kaikki ulkomaan kansalaiset, siis myös muut kuin uusien EU-maiden kansalaiset. Koko yksityisellä sektorilla ulkomaisen alihankinta- tai vuokratyöryhtyksen palveluksessa on EK:n arvion mukaan noin 3 000 ulkomaista työntekijää.

Jos lasketaan yhteen siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisille myönnettyjen lähetettyjen työntekijän todistusten määrä (5 000 – 7 000), samojen maiden kansalaisille myönnettyjen työnteon hyväksymisten määrä (vuonna 2005 runsaat 2 000) sekä arvioitu hieman vähentynyt mansikan- ja muiden marjanpoimijoiden määrä (2 000), päästään noin 10 000 henkilöön. Ottaen huomioon muut siirtymäaikalain poikkeusten puitteissa työskentelevät ammattiryhmä (kuten erikoisosajajat ym.) voidaan arvioida, että siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisten lyhytaikaisessa työssäkäynnissä Suomessa ei juurikaan ole tapahtunut määrällisiä muutoksia.

Sen sijaan työvoiman käytön muodoissa on tapahtunut siirtymää suorasta työllistämisestä lähetetyn työvoiman käyttöön. Elinkeinoelämän muuttumisen takia yritysten ulkopuolisen työvoiman tilapäinen käyttö on yleisemminkin ollut viime vuosina lisääntymässä. Lähetetyn työvoiman kysynnän ja tarjonnan lisääntymisen kautta siirtymäaikalain voimassa ollessa siirtyminen suorasta työllistämisestä ulkopuolisen työvoiman käyttöön on vauhdittunut. Normaalityösuhteiden osuuden vähentymisellä on monenlaisia vaikutuksia työntekijöiden asemaan sekä työmarkkinoiden toimintaan eri toimialoilla.

4.4. Siirtymäaikalaisten piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman rakenteesta

4.4.1. Työvoima ammattialoittain

Taulukosta 7 on havaittavissa, että työvoimatoimistojen hyväksymispäätökset siirtymäaikalaisten piirissä olevien maiden kansalaisille ovat pääosin koskeneet erilaisia suorittavan työn ammattialoja. Tieto on samansuuntainen Viron sosiaaliministeriön teettämän tutkimuksen tietojen kanssa. Yli puolet Suomessa vuonna 2003 työssä käyneistä virolaisista teki suorittavan tason töitä. Marraskuun loppuun mennessä 2005 suurimmat ammattiryhmät, joille oli annettu siirtymäaikalaisten mukainen hyväksymispäätös, olivat puutarha- ja maataloustyöntekijät, siivoojat ja talonrakennustyöntekijät. Seikka on yhteydessä siihen, että monet työntekijän oleskelulupavollisuudesta vapautusta koskevista ulkomaalaislain 79-81 §:n säännöksistä koskevat erilaisia korkeaa koulutusta vaativia tai muita asiantuntijatehtäviä. Poikkeuksena olivat virolaiset lääkärit ja unkarilaiset muusikot.

Taulukko 7. Siirtymäaikalaisten piirissä olevien maiden kansalaisille annetut työvoimatoimiston päätökset erällä ammattialoilla (hyväksyvät ja hylkäävät) vuonna 2005

	Viro	Puola	Latvia	Unkari	Liettua	Slovenia	Slova- kia	Tšekki	Yhteen- sä	Osuus
Siivoojat	226	4	8		2	1		1	242	9,1 %
Maataloustyöntekijät	185	13	26		9				233	8,8 %
Puutarhatyöntekijät	119	31	13		12		1		176	6,6 %
Talonrakennustyöntekijät	150	3	8		7				168	6,3 %
Kotieläinten hoitajat	65	2	3				1		71	2,7 %
Kuorma-auton ja ajoneuvoyhdistelmän kuljetus	65				1				66	2,5 %
Lääkärit	58	5							63	2,4 %
Muusikot	9			40		9	3		61	2,3 %
Kirvesmiehet	38	14							52	2,0 %
Muut	1 329	94	35	22	26	5	5	9	1 525	57,4 %
Yhteensä	2 244	166	93	62	57	15	10	10	2 657	100,0 %

Lähde: ulkomaalaisrekisteri

Siirtymäaikalaisten mukaisten päätösten ammattialajakautuma eroaa jonkin verran SAK:n Tallinnassa ylläpitämän työelämän tietopisteen tilastosta, joka osoittaa asiakaskunnan kiinnostusta Suomessa työskentelyyn eri ammattialoilla. Eri alojen työstä kiinnostuneiden osuus on SAK:n tietopisteessä keskittynyt kuuteen suosituimpaan alaan selvästi voimakkaammin kuin mikä näiden alojen osuus on siirtymäaikalaisten mukaisista päätöksistä. Tämä viittaa siihen, että siirtymäaikalaisten mukaisia päätöksiä kuvaava tilasto ei täysin heijasta uusista jäsenmaista tulevan työvoiman liikkuvuuden ammattialarakennetta.

Taulukko 8. SAK:n Tallinnan tietopisteen kävijät ammattiryhmittäin 1.5.2004-31.12.2005

Ammattiala	Osuus
Rakennusala	21 %
Palveluala	16 %
Metalliala	13 %
Kuljetus- ja liikennetyö	11 %
Maa- ja metsätaloustyö	8 %
Terveystieteiden ala	7 %
Muut	24 %
Yhteensä	100 %

Lähde: SAK Käyntejä ja yhteydenottoja 31.12.2005 mennessä noin 10 000.

Terveysthuollon ammattihenkilöt. Vuonna 2003 uusien jäsenmaiden kansalaisille ei puollettu yhtään työlu-
paa hammaslääkärin eikä sairaanhoitajan työhön. Lääkärin työhön puollettiin 10 työlu-
paa, joista Viron kansalaisille 5, Liettuan kansalaisille 2 sekä Unkarin ja Puolan kansalaisille yksi kummallekin. EU:n laajentumi-
sen jälkeen lääkäreiden, hammaslääkäreiden ja sairaanhoitajien liikkuvuus uusista EU-maista Suomeen li-
säntyi merkittävästi.

*Taulukko 9. Uusista EU-maista tulleet terveydenhuollon eräiden alojen ammattihenkilöt 1.5.2004-
31.12.2005*

Maa	Lääkärit	Hammaslääkärit	Sairaanhoitajat	Yhteensä
Viro	359	27	63	449
Puola	18	2	0	20
Unkari	6	6	1	13
Latvia	4	2	0	6
Liettua	5	1	0	6
Slovenia	1	0	0	1
Tšekki	0	1	0	1
Yhteensä	393	39	64	496

Lähde: Terveysthuollon oikeusturvakeskus.

Laajentumisen jälkeen uusista EU-maista tulleet lääkärit, hammaslääkärit ja sairaanhoitajat eivät juuri näy siirtymäaikalain mukaisia päätöksiä kuvaavassa tilastossa. Liikkuvuus on siten tapahtunut lähes kokonaan siirtymäaikalain soveltamisalan ulkopuolella. Asiantuntijoiden liikkuvuutta ja palvelujen tarjontaa koskevat poikkeukset lienevät olleet keskeisimpiä.

Puutarhatyöntekijät. Ennen laajentumista suurimman ammattiryhmän puutarhatyöntekijöiden (vuonna 2003 puolletuista työluvista 26,2 %) osuus on laajentumisen jälkeen huomattavasti pienentynyt (tammikuun alusta marraskuun loppuun 7,7 % annetuista hyväksymisistä). Muutoksen keskeinen selittäjä on se, että 1.5.2004 voimaan tulleen ulkomaalaislain 81 §:n 1 momentin 4 kohdassa enintään kolmen kuukauden mittaiset puutarhatalouden kausityöt vapautettiin oleskelulupavollisuudesta. Uusien jäsenmaiden kansalaiset eivät vastaavissa tehtävissä tarvitse työvoimatoimiston hyväksymistä.

Viron sosiaaliministeriön teettämän tutkimuksen mukaan virolaiset kävivät ennen EU:n laajentumista Suomessa työssä pääosin maataloudessa. Seuraavaksi yleisimpiä ammattialoja ovat rakennus- ja kuljetusala. Kuten edellä arvioitiin, uusien jäsenmaiden kansalaisten – erityisesti virolaisten ja puolalaisten – määrä ma- ja puutarhatalouden kausityöissä on laajentumisen jälkeen hieman vähentynyt. Palvelujen tarjonta, kuten esimerkiksi vuokratyö, ei puutarhataloudessa ole saanut suurta jalansijaa, vaan myös laajentumisen jälkeen kyseessä on valtaosin ollut suora työllistäminen.

Talonrakennustyöntekijät. Ennen EU:n laajentumista erilaiset talonrakennusalan ammattinimikkeet edustivat yhteensä 10-15 % osuutta kaikista 1.5.2004 EU:hun liittyneiden maiden kansalaisille puolletuista työluvista. Henkilöinä laskettuna kyse oli yli 2 000 talonrakennusalan työntekijästä. Laajentumisen jälkeen talonrakennusalan ammattinimikkeiden osuus vuosittaisista työnteon hyväksymispäätöksistä on pudonnut noin 10 %:in ja henkilöinä laskettuna muutamaan sataan henkilöön (taulukko 7). Tätä vähentymistä ei pääosin voida selittää ulkomaalaislain 79-81 §:llä. Ulkomaalaisten työntekijöiden ja aliurakoitsijoiden työpanos Suomen rakennustyömailla on pitkällä aikavälillä vahvasti nousussa.¹⁰ Kyseessä ilmeisesti on suhteellisen merkittävä siirtymä suorasta työllistamisestä lähetettyjen työntekijöiden käyttöön. Työsuojeluviranomaisen valvonnassa on havaittu, että rakennustyömailla työskentelee uusien EU-maiden kansalaisia paitsi lähetettyinä työntekijöinä, myös elinkeinonharjoittajina (toiminimellä).

Rakennusteollisuus RT teki vuodenvaihteessa 2004/2005 ja 2005/2006 puhelinkyselyn Etelä-Suomen 235 merkittävimmälle työmaalle selvittääkseen työmaalla työskentelevän työvoiman rakennetta. Selvityksen tulokset viittaavat siihen, että vuoden aikana ulkomaalaisen työvoiman määrä on hieman lisääntynyt. Eniten on lisääntynyt ulkomaisten vuokratyöntekijöiden ja aliurakoitsijoiden palveluksessa olevien ulkomaalaisten

¹⁰ Lith (2005), s. 15.

määrä. Kyselyn mukaan ulkomaisen työvoiman määrä rakennusalalla kokonaisuudessaan on kuitenkin vähäistä.

Taulukko 10. Etelä-Suomen 235 merkittävimmän rakennustyömaan työvoima

	Näistä suomalaisia				Näistä ulkomaalaisia				Yhteensä	
	2005		2006		2005		2006		2005	2006
Omat työntekijät	2 011	97,8 %	3 334	98,3 %	45	2,2 %	57	1,7 %	2 056	3 391
Vuokratyöntekijät	336	88,4 %	674	81,6 %	44	11,6 %	152	18,7 %	380	826
Aliurakoitsijoiden työntekijät	4 045	90,1 %	5 802	88,1 %	446	9,9 %	786	11,9 %	4 491	4 491
Yhteensä	6 392	92,3 %	9 810	90,8 %	535	7,7 %	995	9,2 %	6 927	6 588

Lähde: Rakennusteollisuus RT:n puhelinkyselyt vuodenvaihteessa 2004/2005 ja 2005/2006

Rakennusliitto on arvioinut vuodenvaihteen 2004/2005 kyselyä. Rakennusliitto pitää kyselyn tuloksia suuntaa-antavina järjestäytyneiden rakennusyriytysten kohdalta. Kun otetaan huomioon pienemmät yritykset sekä omakoti- ja korjaustyömaat, ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on Etelä-Suomessa jonkin verran tiedustelussa arvioitua suurempi.

4.4.2. Työvoima alueittain

Työvoimatoimistojen siirtymäaikalaan nojalla antamat hyväksymispäätökset ovat varsin voimakkaasti keskittyneet Uudellemaalle ja Turun seudulle. Tammikuun alusta marraskuun loppuun 2005 lähes 2/3 hyväksymispäätöksistä annettiin Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten alueella sijaitsevilla työvoimatoimistoissa.

Taulukko 11. Työvoimatoimistojen päätökset siirtymäaikalaan piirissä olevien valtioiden kansalaisille alueittain (hyväksyvät ja hylkäävät) tammikuun alusta marraskuun loppuun 2005

TE-keskus	Yhteensä	Osuus
Uusimaa	1 011	42,3 %
Varsinais-Suomi	408	17,1 %
Häme	160	6,7 %
Pirkanmaa	149	6,2 %
Kaakkois-Suomi	135	5,7 %
Satakunta	123	5,2 %
Etelä-Savo	84	3,5 %
Pohjanmaa	79	3,3 %
Etelä-Pohjanmaa	54	2,3 %
Pohjois-Savo	51	2,1 %
Keski-Suomi	38	1,6 %
Pohjois-Pohjanmaa	30	1,3 %
Pohjois-Karjala	29	1,2 %
Kainuu	15	0,6 %
Ei tietoa	12	0,5 %
Lappi	11	0,5 %
Yhteensä	2 389	100,00 %

Lähde: ulkomaalaisrekisteri

Tiedot ovat samansuuntaisia Viron sosiaaliministeriön teettämän tutkimuksen kanssa. Tutkimuksen mukaan niistä virolaisista, jotka pitivät mahdollisena työssäkäyntiä Suomessa, 71,5 % piti erittäin tärkeänä Suomen läheisyyttä. Läheisyyttä pidettiin jopa tärkeämpänä kuin korkeampaa palkkaa (47,7 %). Viron näkökulmasta lähellä on lähinnä Etelä-Suomi.

4.5. Siirtymäaikalaan piirissä olevista EU-maista Suomeen tulevan työvoiman vaikutuksista työmarkkina-tilanteeseen

4.5.1. Vaikutukset työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrään

Alueilla ja toimialoilla, joille siirtymäaikalaan puitteissa tapahtuva liikkuvuus on keskittynyt, ei voida havaita voimakkaita muutoksia työttömien työnhakijoiden määrissä ennen ja jälkeen laajentumisen. Lähes kaikilla alueilla ja toimialoilla työttömien työnhakijoiden määrät ovat vähentyneet.

Taulukko 12. Työttömät erällä toimialoilla TE-keskuksittain kunkin vuoden lopussa

Uusimaa	MAATALOUS, TALONRAKEN- RIISTATALOUS, TAMINEN PALVELUT	MAA- JA VESI- RAKENTAMI- NEN	MAJOITUS- JA RAVITSEMIS- TOIMINTA	MAALIKENNE; PUTKIJOHTO- KULJETUS	KIINTEISTÖ- ALAN PALVE- LUT	
2002	144	1195	173	776	308	395
2003	145	1036	133	750	308	401
2004	157	943	123	745	261	371
2005	160	837	119	750	217	356

Varsinais-Suomi

2002	182	285	57	260	102	89
2003	190	351	66	272	103	98
2004	153	320	75	303	109	108
2005	126	246	56	224	88	91

Häme

2002	178	579	95	311	146	143
2003	152	541	80	320	154	158
2004	144	496	87	271	135	135
2005	129	466	93	274	129	123

Pirkanmaa

2002	202	424	125	335	141	131
2003	173	420	110	344	112	138
2004	167	370	104	336	120	132
2005	173	311	92	353	112	130

Lähde: työministeriö, työmarkkinatilannekatsaus (TK5)

Maa- ja puutarhatalouden kausitöitä lukuun ottamatta taulukossa 12 esitetyillä toimialoilla todennäköisesti työvoimaa liikkuu suhteellisen paljon myös palvelujen tarjonnan puitteissa. Tästä huolimatta työttömien määrä ei ole kasvanut taulukossa esitettyjen neljän TE-keskuksen alueella. On kuitenkin otettava huomioon, että joissain ammattiryhmissä – kuten talonrakennusalan ammattinimikkeissä – on työttömyyden pitkittymisestä aiheutunutta ”jäähmyttä”. Ilmiön ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa avointen työpaikkojen määrään. Taulukosta 13 on havaittavissa, että myöskään avoimien työpaikkojen määrä ei ole laajentumisen jälkeen vähentynyt.

Taulukko 13. Avoimet työpaikat eräillä toimialoilla TE-keskuksittain kunkin vuoden lopussa

Uusimaa	MAATALOUS, TALONRA- RIISTATALOUS, KENTAMINEN PALVELUT	MAA- JA VESI- RAKENTAMI- NEN	MAJOITUS- JA RAVITSEMIS- TOIMINTA	MAALIIKENNE; PUTKIJOHTO- KULJETUS	KIINTEISTÖ- ALAN PALVE- LUT	
2002	2	164	16	257	69	595
2003	6	233	40	516	75	370
2004	9	383	24	444	140	373
2005	9	380	29	714	142	345

Varsinais-Suomi

2002	12	38	11	38	12	25
2003	15	26	2	29	10	19
2004	15	59	15	31	10	36
2005	8	68	14	49	14	41

Häme

2002	14	23	6	37	5	60
2003	3	36	3	54	12	24
2004	1	20	16	30	18	33
2005	0	54	6	51	17	28

Pirkanmaa

2002	9	26	16	19	7	30
2003	8	38	4	37	17	41
2004	4	41	21	36	22	29
2005	10	53	13	32	20	54

Lähde: työministeriö, työmarkkinatilannekatsaus (TK5)

Uusista EU-maista siirtymäaikalain puitteissa tai sen ulkopuolitse tapahtuneella työntekijöiden liikkuvuudella ei ilmeisesti ole ollut merkittävää vaikutusta työttömien työnhakijoiden tai avointen työpaikkojen määriin ainakaan niiden TE-keskusten alueella ja niillä toimialoilla, joihin liikkuvuuden voidaan arvioida merkittävimmin suuntautuneen.

4.5.2. Vaikutukset työmarkkinoiden toimintaan muilta osin

Siirtymäaikalain ohjausvaikutus ulkomaisen alihankintatyön käyttöön lienee eri toimialoilla vaikuttanut merkittävimmin työmarkkinoiden toimintaan. Valtiovarainministeriössä toimiva rakennusalan suhdanneryhmä on todennut väliraportissaan, että siirtymäaikalaki on johtanut siihen, että on yksinkertaisempaa ostaa uusista EU-maista palveluita kuin ottaa niiden työntekijöitä työsuhteeseen. Alan tuotantomarkkinoille on syntynyt tai syntymässä toimintamalleja, joilla saattaa olla tasavertaisen kilpailun kannalta erittäin kielteisiä pitkän aikavälin sivuvaikutuksia.¹¹

Työsuojelupiirien valvontatoiminnassa on havaittu, että muista EU-maista lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonta on ongelmallista. Vaikeuksia aiheuttavat muun muassa työehtojen todenperäisyyden varmistaminen, vastuiden epäselvyys ja se, että käyttäjäyritykset eivät useinkaan varmistu työntekijän kuulumista lähettävän maan sosiaaliturvan piiriin (E 101-lomake). Asioiden selvittely on usein tuloksetonta. Lisäksi uusien EU-maiden kansalaisten työnteko-oikeuden valvontaa ovat vaikeuttaneet siirtymäaikalain monet poikkeukset.

¹¹ <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/95345.pdf>

Keskusrikospoliisin PUT-yksikön mukaan näyttää siltä, että uusista EU-maista lähetettyjen työntekijöiden käyttöön on usein liittynyt myös vähimmäistyöehtojen noudattamisen laiminlyöntejä ja pimeiden palkkojen maksua. Merkittävä osa tällaisesta harmaasta taloudesta keskittyy rakennustyömaiden aliurakointiin ja ravintola-alalle, mutta sitä esiintyy myös muilla toimialoilla kuten kuljetus-, siivous- ja telakka-aloilla. Toisaalta yksikkö on tehnyt laajojakin tarkastusiskuja, joissa ei ole havaittu merkittäviä puutteita lupa- ja työehtosäädöksissä.

Siirtymäaikalaki on olemassaolollaan helpottanut poliisin suorittamaa valvontaa. Siirtymäaikalain voimassa ollessa poliisi on voinut tutkia, onko uudesta jäsenmaasta tullut työntekijä tai työnantaja syyllistynyt ulkomaalaislaissa rangaistavaksi säädettyyn rikkomukseen tai rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn ulkomaalaisrikokseen. Ilman siirtymäaikalakia poliisilla olisi ilman virka-apupyynnöä mahdollisuus tutkinnan aloittamiseen vain jossain muussa laissa kuin siirtymäaikalaisissa säädettyä rikosta koskevan epäilyn nojalla.

Siirtymäaikalain vauhdittamalla tarjontapainotteisella siirtymisellä lähetetyn työvoiman käyttöön on myös taloudellisia vaikutuksia. Verosopimusten nojalla lähetetyt työntekijät eivät ensimmäisen 6 kuukauden työskentelyn aikana maksa veroja Suomeen. EU-maasta Suomeen lähetetyn työntekijän maassa oleskeluajan valvontaan ei ole tehokkaita keinoja. Verovelvollisuus kotimaahan yleensä on.

5. Siirtymäaikalain soveltamiseen ja vaikutuksiin liittyvät lakiesitykset ja muut aloitteet

5.1. Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonta

Hyväksyessään siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee kiireellisesti esitykset toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työsuhteiden ehtojen valvontaa, ja tuo tätä tarkoittavat esitykset eduskunnan käsiteltäviksi syysistuntokauden 2004 aikana (EV 45/2004).

Työministeriö antoi tehtävän Lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattaminen ja yritysten tasavertaisen kilpailun edistäminen -työryhmälle (Ulteva 2), joka asetettiin huhtikuussa 2004. Työryhmä toimii työministeriön johdolla. Työryhmän jäsenet edustavat eri ministeriöitä ja työmarkkinajärjestöjä.

Ulteva 2-työryhmä on valmistellut lainmuutokset lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin (1146/1999) sekä työturvallisuuslakiin (738/2002). Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa erityisesti lähetetyt vuokratyöntekijät asetettiin vähimmäispalkan määräytymisessä tasavertaiseen asemaan Suomessa toimivien yritysten palveluksessa olevien vuokratyöntekijöiden kanssa. Työvoimaa Suomeen lähetettävälle työnantajayrityksille säädettiin velvollisuus asettaa edustaja, jolla on valtuutus työnantajayrityksen puolesta vastaanottaa ja laatia asiakirjoja. Työnantajayrityksen tai tämän edustajan velvollisuudeksi säädettiin ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja tämän työehdoista tietoja, jotka ovat työsuojeluviranomaisten saatavissa sekä antaa henkilöstön edustajalle tietoja lähetetyn työntekijän työehdoista. Lisäksi työnantajalla tai tämän edustajalla on Suomessa oltava hallussa lähetettyä työntekijää koskeva työaikakirjanpito ja palkkatiedot. Säännösten noudattamisen tehosteena on rangaistusuhka. Lainmuutos tuli voimaan 1.1.2006.

Työturvallisuuslakiin lisättiin yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalla rakennuttajalle velvollisuus huolehtia siitä, että työmaalla työskentelevillä on työmaalla liikkeessaan näkyvillä kuvallinen tunniste, josta käy ilmi myös työnantaja. Huolehtimisvelvollisuuden noudattamisen tehosteena on rangaistusuhka. Lainmuutos tuli voimaan 1.2.2006.

Ulteva 2 –työryhmä jatkaa toimeksiantonsa mukaista valmistelua.

5.2. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Työryhmän ehdotusta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi on tarkoitus käsitellä valtioneuvostossa kesäkuussa 2006. Ohjelma ei sinänsä koske työvoiman liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla. Kuitenkin monet ehdotetut toimet, kuten kotouttamisjärjestelmän kehittäminen, etnisen yhdenvertaisuuden edistäminen

ja monimuotoisen yhteiskunnan kehittymisen tukeminen, koskevat myös EU-kansalaisia. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman pääpaino on työperusteisen maahanmuuton edistämisessä. Tällä ja muilla toimilla pyritään osaltaan vastaamaan varsinkin vuoden 2010 jälkeen odotettavissa oleviin väestöpoliittisiin haasteisiin.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisella ohjelmalla on selkeästi erilainen funktio ja aikajänne kuin siirtymäaikalalla. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma on saman suuntainen kuin komission tiedonannossa taloudellisen maahanmuuton hallinnasta mainitut toimet työvoiman maahanmuuton edistämiseksi.¹² Maahanmuuttopoliittinen ohjelma kuitenkin sisältää tiedonantoa pidemmälle meneviä ehdotuksia.

5.3. Bulgarian ja Romanian liittyminen EU:hun

5.3.1. Hallituksen esitys Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä

Hallitus antoi esityksen Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 218/2005) eduskunnalle 22.12.2005. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Bulgarian ja Romanian välillä Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin. Sopimus on allekirjoitettu Luxemburgissa huhtikuussa 2005. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymispöytäkirja, joka sisältää liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sekä liittymisasiakirja liitteineen.

Liittymissopimukset tulevat voimaan tammikuun alussa 2007 edellyttäen, että kaikki liittymissopimusten sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan joulukuun 2006 loppuun mennessä. Liittymissopimus on sisällöltään jaksossa 2.2. selostettua liittymissopimusta vastaava. Suomi ei varannut mahdollisuutta rajoittaa palvelujen tarjonnan puitteissa tapahtuvaa työntekijöiden liikkuvuutta Bulgariasta ja Romaniasta Suomeen.

Hallituksen esityksessä (HE 218/2005) todetaan, että hallitus ei ole vielä päättänyt, esittääkö se eduskunnalle, että Suomi ottaisi käyttöön työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymäajat Bulgarian ja Romanian kanssa. Jos hallitus päättää esittää eduskunnalle siirtymäajan käyttöön ottamista, ehdotukset lainsäädännöksi sisällytetään erilliseen hallituksen esitykseen. Jos hallitus päättää, ettei se ehdota siirtymäajan käyttöön ottamista Bulgarian ja Romanian osalta, hallituksen kannanotto asiasta esitetään eduskunnalle siirtymäaikalaisten vaikutuksia koskevan selonteon yhteydessä.

4.3.2. Bulgarian ja Romanian tunnuslukuja

Bulgaria¹³

- Väestö on korkeasti koulutettua (yli 15 prosentilla ylempi korkeakoulututkinto) ja kielitaitoista
- Palkkataso on alhainen, mutta nousee selvästi EU-jäsenyyden jälkeen
- Vuoden 2005 kolmannella neljänneksellä keskimääräinen bruttopalkka oli 320 BGN (163,65 EUR)
- Talouskasvun nopeutumisesta huolimatta työttömien määrä Bulgariassa on edelleen suuri, joskin on laskenut selvästi viime vuosina. Vuoden 2005 toisella neljänneksellä työttömiä oli enää noin 10 prosenttia työvoimasta, kun heitä vielä vuonna 2000 oli ennätykselliset 18,7 prosenttia. Työttömyyden aleneminen on tervetullut uutinen hallitukselle, jonka ohjelmassa työllisyystilanteen parantaminen on kuulunut keskeisimpiin tavoitteisiin. Osittain uusia työpaikkoja on saatu luotua hallituksen tuemilla työllisyysohjelmilla, mutta suurimman osan niistä on kuitenkin synnyttänyt yksityinen sektori.

¹² KOM (2005) 669 lopullinen, Bryssel 21.12.2005.

¹³ Lähde: Finpron maaraportti, Bulgaria, joulukuu 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FI/Market+Information/Country+Information/Europe/Bulgaria/Bulgaria/Maaraportti+pdf.htm>

Työttömyysaste tulee pysymään melko korkeana lähivuosinakin sen vuoksi, että valtion omistamien yritysten yksityistäminen väistämättä merkitsee irtisanomisia.

- Työttömyys vaihtelee suuresti alueittain. Pääkaupungissa Sofiassa työttömiä oli vuonna 2004 vain noin 4 prosenttia, mutta useilla alueilla mm. maan pohjois- ja itäosissa työttömyysaste lähenteli 20 prosenttia. Yrityksille, jotka luovat uusia työpaikkoja pahimmille työttömyysalueille, myönnetään mm. veroetuja.
- Työvoimakustannukset ovat Bulgariassa vielä toistaiseksi alueellisessakin vertailussa alhaiset. Keskimääräinen palkka vuoden 2005 kolmannella neljänneksellä oli ainoastaan 320 levaa, joka on noin 164 euroa. Esimerkiksi koulutetun insinöörin lähtöpalkka on noin 200 euroa kuukaudessa.
- EU-jäsenyyden jälkeen palkkakustannukset noussevat selvästi nykyisestä tasosta, mutta ovat siltikin alhaisemmat kuin alueella keskimäärin. Ammattitaitoisen työvoiman puute joillakin aloilla joutaa sekin palkkatason kasvuun, mutta vähentää toisaalta juuri valmistuneiden intoa hakeutua ulkomaille töihin.

*Romania*¹⁴

- Työttömien määrä kasvoi Romaniassa koko 90-luvun toisen puolikkaan ajan, mutta on alkanut hieman hidastua kuluvan vuosikymmenen alkupuolella. Vuoden 2004 aikana työttömien määrä saatiin alennettua keskimäärin hieman alle 7 prosenttiin työvoimasta. Työttömien määrä ei olennaisesti laske lähivuosina, koska suuria valtiollisia yrityksiä on vielä yksityistämättä ja rakenteelliset uudistukset ovat tekemättä. Työttömyysongelmat vaihtelevat suuresti alueittain. Pääkaupungissa Bukarestissa on työttömiä keskimääräistä vähemmän, kun taas joillakin Koillis-Romanian alueilla työttömyysaste voi olla jopa 16 prosenttia työvoimasta.
- Romanian palkkataso on Euroopan alhaisimpia. Työvoiman koulutustaso ja tekniset taidot sen sijaan ovat hyvää keskitasoa. Monikansallisilla yrityksillä on hyviä kokemuksia romanialaisista työntekijöistä, jotka olennaisesti pienemmällä palkalla hoitavat tehtävänsä yhtä hyvin kuin länsimaiset työntekijät. Hyvin koulutettujen ja ammattitaitoisten johtajien palkat ovat kuitenkin nousseet viime vuosina. Syyskuussa 2005 keskimääräinen bruttopalkka oli 965 RON (264,44 EUR) ja nettopalkka 736 RON (201,70 EUR). Työnantajalle palkkakustannukset nousevat kuitenkin huomattavasti korkeammiksi erilaisten vero- ja sosiaalikulujen vuoksi. Palkkataso on korkein Bukarestissa ja alhaisin maan koillis- ja kaakkoisosissa.

5.3.3. Työvoiman liikkuvuus Bulgariasta ja Romaniasta Suomeen

Vaikka Bulgarian ja Romanian asukasmäärä on yhteensä lähes 30 miljoonaa ja vaikka kesken oleva valtioyhtiöiden yksityistäminen pitää työttömyyslukuja korkealla tulevaisuudessakin, näistä maista ei ole odotettavissa merkittävää työvoiman liikkumista Suomeen. Syynä on se, että perinteiset muuttoliikkeet ovat suuntautuneet Bulgariasta ja Romaniasta Suomen sijasta Keski-Eurooppaan. Bulgaria ja Romania sijaitsevat Suomesta katsoen kaukana. Suomen työmarkkinoiden kysymää työvoimaa on Bulgarian ja Romanian työmarkkinoilla suhteellisen vähän.

Suomeen on tullut turvapaikanhakijoita Bulgariasta vuonna 2005 yhteensä 555 ja Romaniasta 55. Slovakian esimerkki kuitenkin viittaa siihen, että EU-jäsenyyden myötä turvapaikanhakijoiden määrä vähentyy. Vuonna 2005 Suomesta haki turvapaikkaa enää 7 Slovakian kansalaista, kun vuonna 2002 luku oli 421. EU-maan kansalaisen tekemä turvapaikkahakemus ratkaistaan yleensä nopeutetussa menettelyssä. Uusien jäsenmaiden kansalaisille ei ole myönnetty yhtään turvapaikkaa.

¹⁴ Lähde: Finpron maaraportti, Romania, joulukuu 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FI/Market+Information/Country+Information/Europe/Romania/Romania/Maaraportti+pdf.htm>

5.4. Muut aloitteet

Eduskunta on hyväksynyt lain ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 78/2005). Laissa lisätään ulkomaalaislakiin säännökset, joilla pyritään edistämään ulkomaalaisten opiskelijoiden hakeutumista ja sijoittumista työhön Suomessa. Laki sisältää myös muutamia teknisiä korjauksia ulkomaalaislakiin. Laki tuli voimaan 1.2.2006. Siirtymäaikain voimassa ollessa laki laajentaa myös uusien EU-maiden kansalaisten oikeutta ansiotyöhön siltä osin, että tutkinnon Suomessa suorittaneella henkilöllä on oikeus ansiotyöhön Suomessa.

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (198/2005) ehdotetaan ulkomaalaislakiin tehtäviksi niin sanotun perheen yhdistämisdirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät muutokset. Direktiivillä pyritään lähentämään kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniin sovellettavaa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Esitetty lainmuutos ei vaikuttaisi siirtymäaikain soveltamiseen, koska siirtymäaikain 2 §:n 4 kohdan nojalla kaikilla uusien EU-maiden kansalaisten perheenjäsenillä on siirtymäaikain rajoittamatta oikeus ansiotyöhön Suomessa.

Sisäasiainministeriössä valmistellaan *pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin (2003/109/EY) toimeenpanoa.* Siirtymäaikalakiin direktiivin toimeenpano kytkeytyy muun muassa kolmansien maiden kansalaisten toisessa EU-maassa voimassa olevan työnteko-oikeuden kautta. Virossa asuu yli 250 000 Venäjän kansalaista ja kansalaisuudetonta henkilöä, joista suurin osa on laskettavissa pitkään oleskelleiksi. Toimeenpanon määräajasta (23.1.2006) ei kuitenkaan pystytä pitämään kiinni. Todennäköistä on, että direktiivin edellyttämät ulkomaalaislain muutokset voivat tulla voimaan aikaisintaan touko-kesäkuussa 2006.

Sisäasiainministeriössä valmistellaan myös *EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella* annetun direktiivin (2003/38/EY) toimeenpanoa. Direktiivin tarkoituksena on koota ja saattaa ajan tasalle ne olemassa olevat yhteisön eri säädökset, jotka koskevat työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä, opiskelijoita sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun muiden jäsenmaiden alueella. Direktiivi tulee saattaa voimaan 30.4.2006 mennessä.

6. Hallituksen johtopäätöksiä siirtymäaikain ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista

(1) Uusien EU-maiden kansalaisten liikkuvuus EU-alueella on ollut odotettua vähäisempää. Liikkuvuus on lisääntynyt suuremmissa mitassa Irlannissa ja Iso-Britanniassa. Lisääntynyt työvoiman tarjonta on pääosin vastannut työvoiman kysyntää. Varsinkin ne vanhat EU-maat, jotka eivät ole soveltaneet siirtymäsäännöksiä, ovat saaneet uusista EU-maista tarvitsemaansa työvoimaa. Uusista EU-maista Ruotsiin tulevien työntekijöiden määrät ovat olleet vähäisiä huolimatta siitä, että työmarkkinoille pääsyä ei ole rajoitettu. Uusista EU-maista tulevaa työvoimaa on liikkunut myös niihin vanhoihin EU-maihin, jotka ovat soveltaneet siirtymätoimenpiteitä. Komission näkemyksen mukaan uusista EU-maista tulevalle työvoimalle on ollut myönteinen vaikutus vanhojen EU-maiden työmarkkinoihin.

(2) Siirtymäaikain hyvänä puolena on ollut viesti kotimaan työmarkkinoille pyrkimyksestä laajentamisen hallittuun toteutumiseen ja työmarkkinoilla jo olevan työvoiman ensisijaisuuteen avoimena olevista työpai-koista kilpailtaessa. Siirtymäaikalaki on Suomessa jossain määrin herättänyt keskustelemaan työmarkkinoiden rakenteista ja ulkomaisen työvoiman roolista työmarkkinoilla. Uusissa jäsenmaissa Suomen ja muiden vanhojen EU-maiden siirtymäsäännöksiä on pidetty uusien jäsenmaiden kansalaisia syrjivänä ja osoituksena ”kahden kerroksen” työmarkkinoista.

(3) Suomessa ei EU:n laajentamisen jälkeen ole voitu havaita merkittävää muutosta uusista EU-maista tulevan työvoiman määrässä. Suppean soveltamisalan takia siirtymäaikain merkitys uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden maahan tulon rajoittamisessa on ollut pieni. Lähetetyn työvoiman tarjonnan lisääntymisen myötä siirtyminen suorasta työllistämisestä ulkopuolisen työvoiman käyttöön on vauhdittunut varsinkin ra-

kennusallalla. Kehitys on tuonut mukanaan epäkohtia, kuten työehtojen valvonnan vaikeuden alihankinta- ja vuokratyötilanteissa, työntekijöiden epävarman aseman sekä verotulojen menettämisen. Lähetetyn työvoiman käytön lisääntymisestä on aiheutunut myös se haitta, että käytännössä suurin osa työntekijöiden liikkuvuutta on siirtynyt tilastollisen seurannan ulottumattomiin.

(4) Suomi näyttää kiinnostavan lähinnä virolaista työvoimaa. Varsinkin virolaisten nuorten piirissä on ollut tavallista käydä lyhytaikaisissa töissä Suomessa. Siirtymäaikalain voimassa ollessa liikkuvuus Virosta ja muista uusista EU-maista Suomeen ei kuitenkaan näytä heijastuneen työnhakijoiden eikä avointen työpaikkojen määriin. Liikkuvuuden voidaan siten arvioida myös Suomessa tapahtuneen työmarkkinoiden ehdoilla.

(5) Siirtymäaikalaista luopuminen ei todennäköisesti merkittävästi vaikuttaisi uusista EU-maista tulevan työvoiman tarjonnan määrään Suomessa. Tämä johtuu siitä, että siirtymäaikalain voimassa ollessakin työntekijöiden liikkuvuus on ollut varsin vapaata. Koska liikkuminen palvelujen tarjonnan puitteissa on ollut vapaata, osa liikkuvuuspainesta on jo purkautunut. Siirtymäaikalaista luopuminen todennäköisesti ainakin jossain määrin vähentäisi uusista EU-maista lähetetyn työvoiman kysyntää ja tarjontaa, koska palvelujen tilaaminen ulkomailta ei enää olisi ainoa ”vapaa” kanava hankkia työvoimaa uusista EU-maista. Suoran työllistämisen lisääntyminen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet valvoa uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden työehtoja sekä muutenkin parantaisi ulkomaalaisten työntekijöiden asemaa Suomen työmarkkinoilla. Suoran työllistämisen lisääntyminen olisi myös omiaan lisäämään Suomen verotuloja.

(6) Arviot Suomen työmarkkinoiden tulevasta kehityssuunnista viittaavat siihen, että työvoiman saatavuus tulee lähivuosina vaikeutumaan useilla aloilla ja alueilla. Sama suuntaus koskee myös muita vanhoja EU-maita. Työvoiman saatavuuden vaikeutumisen takia pyrkimyksiä rajoittaa EU-kansalaistenkaan maahanmuuttoa ei tulevana vuosina voi pitää tarkoituksenmukaisina.

(7) Siirtymäaikalaista luopuminen ei sinänsä vaikuttaisi uusista EU-maista tulevan työvoiman tilastolliseen seurantaan. EU-kansalaisten liikkuvuuden tilastointia tulisi kehittää joka tapauksessa. Yksi mahdollisuus on liittymissopimusten sallimalla tavalla edellyttää uusien EU-maiden kansalaisilta rekisteröitymistä. Tilastoinnin edellytyksiä parantaisi lisäksi kaikkien EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnin tehostaminen. Muutokset parantaisivat myös työehtovalvonnan edellytyksiä. Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten tulisi eri keinoin kannustaa EU-kansalaisia rekisteröitymään jo ennen kolmen kuukauden määräajan täyttymistä.

(8) Eduskunnan edellyttämällä tavalla hallitus on valmistellut esityksiä toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaa. Työministeriön johdolla toimivassa Ulteva 2-työryhmässä valmistellut muutokset lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin ja työturvallisuuslakiin ovat tulleet voimaan. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä jatkaa valmistelua työehtojen valvonnan tehostamiseksi ja työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvan kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Tärkeää olisi myös arvioida se, missä määrin työehtojen valvonnassa tarvitaan lisävoimavaroja.

(9) Bulgarian ja Romanian EU:hun liittymistä koskevat sopimukset ovat rakenteeltaan vuoden 2004 laajentumista vastaavat. Suomella ei ole mahdollisuutta rajoittaa palvelujen tarjonnan puitteissa tapahtuvaa työntekijöiden liikkuvuutta. Vaikka Bulgarian ja Romanian asukasmäärä on yhteensä lähes 30 miljoonaa ja vaikka kesken oleva valtioyhtiöiden yksityistäminen pitää työttömyyslukuja korkealla tulevaisuudessakin, näistä maista ei ole odotettavissa merkittävää työvoiman liikkumista Suomeen. Suomen työmarkkinoiden kysymää työvoimaa on Bulgarian ja Romanian työmarkkinoilla suhteellisen vähän. Perinteiset muuttoliikkeet ovat suuntautuneet Bulgariasta ja Romaniasta Suomen sijasta Keski-Eurooppaan. Bulgaria ja Romania myös sijaitsevat Suomesta katsoen kaukana eikä suoria liikenneyhteyksiä ole.

7. Hallituksen kannanotto

(1) Siirtymäaikalaan voimassaoloa ei ole tarpeen jatkaa. Toukokuun 1. päivästä 2006 lähtien on siirtymäaikalaan piirissä olevien maiden kansalaisiin perusteltua ryhtyä soveltamaan yhteisöoikeuden säännöksiä seuraavin toimenpitein:

- Hallitus kehittää kaikkia EU-kansalaisia koskevaa rekisteröintimenettelyä tavoitteena parantaa EU-maista 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 sallimat edellytykset uusien EU-maiden kansalaisten rekisteröitymisestä 31.3.2006 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.

(2) EU:n laajentuessa ei ole tarpeen rajoittaa Bulgarian ja Romanian kansalaisten pääsyä Suomen työmarkkinoille.