

Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus

Harmaa Hirvi Oy
Markku Hirvonen
27.12.2011

Tiivistelmä

Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät ongelmat painottuvat lähetettyihin työntekijöihin ja näiden työnantajiin, joiden merkitys Suomen elinkeino- ja työelämässä on kasvanut lähes räjähdysmäisesti EU:n laajenemisen jälkeen.

Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevia säännöksiä on muutettu useita kertoja viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Säännökset valmistellaan useissa eri ministeriöissä ja niiden toteutumista valvomassa on lukuisia eri viranomaisia. Lopputuloksena on koordinoimaton ja heikosti toimiva kokonaisuus, jossa monet säännökset ovat jääneet kuolleiksi kirjaimiksi.

Lähetetyt työntekijät ja heidän työnantajansa toimivat suurelta osin verovalvonnan tavoittamattomissa. Suomessa on vuonna 2010 työskennellyt varovaisen arvion mukaan 31.000 lähetettyä työntekijää, joista 24.000:n tietoja ei ole verohallinnon tietokannassa.

Verohallinnon rekistereihin toimiviksi kirjatuihin vajaasta 4.000 ulkomaisesta yhteisöstä alle 10 % oli ilmoittanut tilinpäätöstietonsa vuonna 2009. Kaikkien toimialojen yrityksillä ei ole edes velvollisuutta rekisteröityä verohallinnon asiakkaiksi.

Lain kirjaimesta huolimatta lähetettyjen työntekijöiden työsuhteen ehtoja poljetaan yleisesti. Valvontavastuuseen asetetuilla työsuojeluviranomaisilla ei ole riittäviä keinoja selvittää tosiasiassa sovellettuja palkkausta ja työaika koskevia työsuhteen ehtoja. Työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää 265:ssä työsuojeluviranomaisten vuonna 2010 tarkastamassa kohteessa palkka- ja työaikakirjanpidon puutteiden vuoksi. Vaatimus lähetettyjen työntekijöiden työnantajan Suomessa olevasta edustajasta ja tälle asetetusta asiakirjojen säilytys- ja selvitysvelvollisuudesta on jäänyt lähes muodollisuudeksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuonna 2010 tarkastamista 135 kohteesta vain 41 % oli täyttänyt edustajan asettamiseen ja tietojen säilyttämiseen liittyvät velvollisuutensa.

Työsuhteen vähimmäisehtojen voitiin todeta olevan kunnossa vain 34 %:ssa työsuojeluviranomaisten tarkastamista ulkomaalaista työvoimaa käyttävistä kohteista. Verohallintoon ilmoitettujen vuokratyöntekijöiden palkkatietojen mukaan näiden keskimääräinen tuntipalkka vuonna 2010 oli säännölliseen työaikaan sisältyvien työtuntien mukaan laskettuna 8,31 €, todennäköiset ylityötunnit huomioon ottaen todellisuudessa tätä selvästi pienempi.

Vaikka vähimmäistyöehdoista voitaisiin todeta poiketun, lainsäädäntö jättää räikeimpiä työsyRJintätapauksia lukuun ottamatta tilanteen korjaamisen työntekijän itsensä asiaksi. Yleensä järjestäytymättömän, palkkaukseensa suhteellisen tyytyväisen ja työnantajastaan riippuvaisen ulkomaalaisen työntekijän kohdalla ajatus vahingonkorvauskanteen nostamisesta työnantajaa vastaan on epärealistinen. Räikeimpiä alipalkkaustapauksia on viety oikeuteen kiskonnantapaisena työsyRJintänä, mutta niiden lukumäärä on täysin marginaalinen alipalkkauksen koko-

naismäärään verrattuna eikä lieväksi jääneellä tuomiokäytännöllä ole ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Suomeen kausityötä varten myönnettyillä viisumeilla lähinnä Aasian maista tulevat luonnonmarjojen poimijat työskentelevät olosuhteissa, joiden tavallisten palkansaajien kohdalla katsottaisiin räikeästi rikkovan työaika- ja palkkauksen vähimmäisehtoja koskevia säännöksiä. Poimijoiden tilannetta pahentaa se, että he voivat pitkistä työpäivistään huolimatta joutua huonon marjavuoden tai muiden ennalta arvaamattomien tapahtumien seurauksena tappiolle Suomessa käynnistään maksamiensa matkalippujen, välityspalkkioiden ja muiden kustannusten johdosta.

Tilaajavastuulaki ei edellytä tilaajan hankkivan minkäänlaisia selvityksiä ulkomaalaisen sopimuskumppanin rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon rekistereihin. Kun kysymys on Suomessa tapahtuvasta työstä, näiden rekisteröintien merkitys yrityksen yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämistä arvioitaessa on paljon suurempi kuin yrityksen kotimaassa tapahtuneiden rekisteröintien. Kysymys sopimuskumppanin noudattamista työehtosopimuksista on ilmeisesti tarkoitettukin pelkäksi muodollisuudeksi.

Ilman työnteko-oikeutta tapahtuva työskentely muodostaa vain murto-osan harmaan talouden kokonaismäärästä, mutta siihen liittyvät yleensä räikeimmät hyväksikäyttö- ja syrjintätapaukset. Ulkomaalaislaki tarjoaa nykyisellään mahdollisuuksia valvoa kolmansista maista tulevien työntekijöiden työnantajan yhteiskunnallisten velvoitteiden ja työsuhteen ehtojen noudattamista, mutta laissa on uudistamista kaipaavia kohtia.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevissa säännöksissä on monista parannuksista huolimatta edelleen puutteita, jotka vaikeuttavat viranomaisyhteistyötä ja heikentävät viranomais-toiminnan vaikuttavuutta.

Tuloksena sääntelyn ja siihen perustuvan valvonnan toimimattomuudesta on se, että Suomeen on muutaman vuoden aikana ehtinyt muodostua kahdet työ- ja aliurakkamarkkinat. Tämän seurauksena käytännön verovapaudesta nauttiva tuhansien ulkomaille rekisteröityjen yritysten joukko saa kymmenine tuhansine veroa maksamattomine ja alipalkattuine työntekijöineen kohtuuttoman kilpailuedun lakia noudattaviin yrityksiin ja niiden työvoimaan verrattuna.

EU-oikeuden palvelujen vapaan tarjoamisen periaate rajoittaa mahdollisuuksia asettaa ulkomaalaisille yrityksille erilaisia velvoitteita kuin kotimaisille. Suomessa keskeisenä ongelmana on saada ulkomaalaisille yrityksille edes samat velvoitteet kuin suomalaisille.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Suomessa työpalveluja tarjoavia ulkomaalaisia yrityksiä tulee rekisteröintiasioissa käsitellä samalla tavoin kuin suomalaisia. Rajoitetusti verovelvolliselle maksettavasta työkorvauksesta

on yrityksen toimialasta riippumatta perittävä lähdevero, jos yritystä ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin.

2. Ulkomaalaisen yrityksen on toimitettava ennakonpidätys tai perittävä lähdevero Suomessa tehdystä työstä maksamistaan palkoista suomalaisen työnantajan tavoin riippumatta siitä, onko yrityksellä täällä kiinteä toimipaikka.

3. Verohallinnon tulee panostaa merkittävästi nykyistä enemmän ulkomaalaisten yritysten mahdollisimman reaaliaikaiseen valvontaan sekä perusvalvonnassa että tarkastustoiminnassa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin pitää reagoida välittömästi ennakkoperintärekisteristä poistamisen uhalla.

4. Tilaajavastuulakiin tulee lisätä säännös, joka edellyttää selvitystä ulkomaalaisten yritysten rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekistereihin.

5. Lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja verotusmenettelylakia tulee muuttaa siten, että lähetettyjen työntekijöiden työnantajan tulee tehdä Suomeen lähettämistään työntekijöistä lähettämishetkellä ilmoitus verohallinnolle. Vastaavasti toimeksiantajan tulee ilmoittaa käyttämänsä lähetettyjen työntekijöiden työnantajat. Tämä ilmoitusmenettely korvaisi nykyisin vuokratyöntekijöistä vaadittavat ilmoitukset. Ilmoitusten tulee olla myös työsuojeluviranomaisten ja Eläketurvakeskuksen käytettävissä näiden valvontatehtäviä varten. Tilaajavastuulakiin tulee lisätä selvitysvelvollisuus siitä, että lähetettyjä työntekijöitä koskevat ilmoitukset on tehty.

6. Verohallinnon tulee saada verovalvontaa varten käyttöönsä Eläketurvakeskuksen saamat lähetettyjen työntekijöiden todistuksia koskevat tiedot.

7. Työsuhteen ehtojen lainmukaisuuden valvontaan liittyvissä rikkomuksissa tulee ottaa käyttöön rikosoikeudellisten seuraamusten vaihtoehtona työsuojeluviranomaisten määrättävissä oleva laiminlyöntimaksu. Työsuojeluviranomaisten määräämiä seuraamuksia tulee voida käyttää perusteena yrityksen poistamiseen ennakkoperintärekisteristä.

8. Luodaan menettely, jossa työsuojeluviranomaiset voivat tulkintatapauksissa saada työmarkkinaosapuolten yhteisen lausunnon palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta.

9. Tilaajavastuulakiin tehdään muutos, joka edellyttää sopijapuolen sitoutuvan ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen ja antamaan tarvittaessa tiedot maksamistaan palkoista tilaajalle. Tilaaja, joka ei vaadi tällaista sitoumusta tai työsuojeluviranomaisilta toimintaohjeen saatuaan saa tilannetta korjatuksi tai pura sopimusta, tulee yhteisvastuulliseksi työntekijöiden saamatta jääneistä palkoista.

10. Selvitetään kiskonnantapaista työsyRJintää koskevaan rangaistussäännökseen liittyvät soveltamis- ja näyttöongelmat ja lisätään säännökseen törkeä tekomuoto sekä yhteisösakon mahdollisuus.

11. Säädetään kaupallista marjanpoimintaa koskeva laki, johon sisällytetään säännökset poiminnan järjestelyille asetettavista vaatimuksista, järjestelmän valvonnasta ja poimijoille taatavasta minimitulosta.

12. Eläketurvakeskuksen tulee saada mahdollisimman reaaliaikaisesti tiedot ulkomaalaisille työntekijöille annetuista veronumeroista ja edellä esitetyistä lähetettyjä työntekijöitä koskevista ilmoituksista valvontatoimenpiteidensä suuntaamista varten.

13. Työeläkelakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan eläketurva voidaan evätä, jos vakuutusmaksuja ei ole maksettu ja järjestelyn tarkoituksena on ilmeisesti ollut eläketurvajärjestelmän väärinkäyttö.

14. Tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä uuteen tapaturmavakuutuslakiin tulee sisällyttää työntekijän eläkelakia vastaavat säännökset valvonnasta.

15. Tarkistetaan ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevat säännökset, erityisesti

- kolmansien maiden kansalaisten työnteko-oikeuden rajaaminen (81 § 1 mom. 5 kohta),
- Maahanmuuttoviraston mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa on havaittavissa työntekijän hyväksikäytön riski (36 § 2 mom.),
- Maahanmuuttoviraston mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa palkkaus ei ole työehtosopimusten mukainen tai työntekijän toimeentulo turvattu (79 ja 80 §),
- palkkausta koskevien vähimmäisehtojen kiertäminen vastikkeettoman vapaaehtoistyön nimissä (45 § 1 mom. 4 kohta),
- toimeentulon turvaamisen tavoiksi ainoastaan ansiotyö tai elinkeinotoiminta (72 § 4 mom.),
- mahdollisuus kielteiseen päätökseen tilanteissa, joissa on havaittu välityspalkkioiden perimistä,
- pienten osakeyhtiöiden saaminen elinkeinonharjoittajan harkinnan piiriin,
- au pair menettelyn poistaminen ja
- oleskeluluvan peruuttaminen ulkomaalaisen omasta pyynnöstä ilman raskasta peruuttamismenettelyä.

16. Työsuojeluviranomaisille, Maahanmuuttovirastolle ja työntekijän oleskelulupaharkintaa suorittaville työ- ja elinkeinotoimistoille tulee säätää oikeus saada käyttöönsä tehtävänsä kannalta tarpeelliset työnantajaa koskevat verotus- ja verovalvontatiedot sekä oikeus pyytää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvityksiä.

Eräät jo valmisteilla olevat uudistukset kuten veronumeron käyttöönotto ja siihen liittyvä rakennusalan laajennettu ilmoittamisvelvollisuus parantavat verovalvontaa myös ulkomaalaisten yritysten ja niiden työntekijöiden osalta edellyttäen, että järjestelmän valvonta saadaan tehokkaaksi. Näillä toimenpiteillä ei kuitenkaan tilannetta olennaisesti korjata, jollei ulkomaalaisille yrityksille saada samoja velvoitteita kuin suomalaisille.

Selvityksessä ei ole käsitelty eräitä verovalvontaa yleisesti tehostavia kehitysehdotuksia, jotka toteutuessaan parantaisivat myös ulkomaalaisten yritysten valvontaa. Yksi keskeisimmistä on siirtyminen työnantajien vuosi-ilmoituksista palkansaajakohtaisiin kuukausi-ilmoituksiin. Tämä tehostaisi merkittävästi viranomaisten kykyä reaaliaikaiseen valvontaan ja reagointia epäiltyihin väärinkäytöksiin. Toinen tärkeä toimenpide olisi ennakoperintärekisteriin merkittömältä yritykseltä perittävän lähdeveron tai toimitettavan ennakonpidätyksen korottaminen nykyisestä 13 %:sta vähintään 20 %:iin. Tämä tehostaisi sekä ennakoperintärekisteristä poistamisen uhkan ennalta ehkäisevää vaikutusta että parantaisi verojen kerryttämistä.

Sisällys

1. Johdanto	11
2. Taustaa	12
3. Ulkomainen työvoima ja sitä koskeva sääntely	13
3.1. Ulkomainen työvoima	13
3.2. Ulkomaista työvoimaa koskeva sääntely	14
4. Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn kehittymien 2000-luvulla	15
4.1. Laki lähetetyistä työntekijöistä	15
4.2. Ulteva 1 työryhmä	16
4.3. Uusi ulkomaalaislaki ja rikoslain muutokset	17
4.4. Ulteva 2 työryhmä	18
4.5. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutos	19
4.6. Siirtymäaikalaki ja laki eräiden Euroopan unionin valtioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä	20
4.7. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmä	21
4.8. Verolainsäädännön muutokset	24
4.9. Tilaajavastuulaki	26
4.10. Työntekijän eläkelaki	27
5. Suomessa työskentelevän ulkomaisen työvoiman asema suomalaisen verrattuna voimassa olevien säännösten mukaan	30
5.1. Suomessa suomalaisen työnantajan palveluksessa työskentelevät	30
5.2. Suomessa ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa työskentelevät	31
5.2.1. Työehtoja ja sosiaaliturvaa koskevat säännökset	31
5.2.2. Verotus silloin kun työnantajalla on Suomessa kiinteä toimipaikka	31
5.2.3. Vuokratyöntekijän verotus kun työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa	31
5.2.4. Muun kuin vuokratyöntekijän verotus kun työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa ...	32
6. Ulkomaalaisen työntekijän työnantajan työnantajavelvollisuudet	32
6.1. Suomalainen työnantaja	32
6.2. Ulkomaalainen työnantaja, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa	34
6.3. Lähetetyn työntekijän työnantaja, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa	34
6.4. Tilaaajan tai toimeksiantajan velvollisuudet	36
6.5. Suomessa tilapäisesti työpalveluja tarjoavan yrityksen rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuudet	38
6.5.1. Rekisteröityminen Verohallinnon asiakkaaksi	38
6.5.2. Tuloverotus	39
6.5.3. Rekisteröityminen arvonnisäverolliseksi	39
6.5.4. Rekisteröityminen ennakkoperintärekisteriin	40
6.5.5. Rekisteröityminen säännölliseksi työnantajaksi	41

7. Seuraamukset laiminlyönneistä.....	42
7.1. Työnteko-oikeuteen liittyvät laiminlyönnit	42
7.2. Työsuhteen ehtoihin tai työskentelyolosuhteisiin liittyvät laiminlyönnit	43
7.3. Työsuhdetta koskevaan kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät laiminlyönnit	45
7.4. Verotukseen liittyvät laiminlyönnit	45
7.5. Sosiaaliturvaan liittyvät laiminlyönnit	47
7.6. Tilajavastuulakiin liittyvät laiminlyönnit.....	48
8. Ulkomaalaisten työntekijöiden ja ulkomaalaisten yritysten määrää koskevat tiedot	49
8.1. Ulkomaisen työvoiman määrä Suomessa maahanmuuttotilastojen mukaan.....	49
8.1.1. Maahanmuuttoviraston myöntämät oleskeluluvat	49
8.1.2. Kausityötä varten myönnetyt viisumit	50
8.1.3. EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnit	51
8.2. Ulkomaisen työvoiman määrää koskevia tietoja eri toimialoilta	52
8.2.1. Rakennusala	52
8.2.2. Muut toimialat	56
8.3. Eläketurvakeskuksen saamat lähetettyjen työntekijöiden todistukset	58
8.4. Ulkomaalaiset verohallinnon tietokannassa.....	59
8.5. Verohallinnon tietokannasta puuttuvat lähetetyt työntekijät	62
9. Suomessa toimivia ulkomaalaisia yrityksiä koskevat tiedot	63
9.1. Suomessa rekisteröidyt ulkomaiset yhteisöt ja sivuliikkeet	63
9.3. Ulkomaisiin yrityksiin kohdistuneet verovalvontatoimet	65
9.3.1. Perusvalvonta.....	65
9.3.2. Verotarkastukset	67
9.4. Verovalvontaan liittyvät ongelmat.....	69
10. Ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen kohdistuva valvonta	71
10.1. Työperäisen maahanmuuton kontrollointi	71
10.2. Työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikön osaratkaisut valvonnan välineenä	72
10.3. Valvontatuloksia.....	75
10.4. Säännöstöön liittyviä kehittämistarpeita.....	77
11. Työntekijöiden palkkaukseen ja työsuhteen ehtoihin liittyvä valvonta	80
11.1. Työsuojeluviranomaisten rooli työsuhteen ehtojen valvonnassa	80
11.2. Työsuojeluviranomaisten valvontahavainnot	81
11.3. Työsuohdevalvontaa helpottavan sääntelyn toimivuus.....	85
11.4. Ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen lainmukaisuus	87
11.5. Palkansaajan mahdollisuudet alipalkkauksen korjaamiseen.....	89
11.6. Seuraamukset kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä.....	91
11.7. Työperäinen ihmiskauppa	93
11.8. Luonnonmarjojen poimijat	94

11.8.1. Marjanpoimijoiden asemasta Suomessa käyty keskustelu	94
11.8.2. Marjanpoimijoiden asema Ruotsissa	97
11.8.3. Lapin yliopiston tutkimus ulkomaalaisista metsämarjapojista	100
11.9. Valeyrittäjäyys.....	104
11.10. Yhteenveto työsuhteen lainmukaisuuden valvontaan liittyvistä ongelmista	106
12. Sosiaalivakuuttamiseen liittyvä valvonta.....	108
12.1. Työeläkevakuuttamisen valvonta	108
12.2. Tapaturmavakuutukset	111
12.2.1. Ulkomaisen työvoiman vakuuttamisvelvollisuus	111
12.2.2. Vakuuttamisvelvollisuuden valvonta	111
12.2.3 Määrätyt ja kertyneet laiminlyöntimaksut.....	113
12.2.4. Kehittämistarpeita	114
13. Tilaajavastuulain toimivuus ulkomaisen työvoiman ja ulkomaisten yritysten osalta	115
13.1. Tilaajavastuulain kehittämissuunnitelmat.....	115
13.2. Tilaajavastuulain valvonta	116
13.3. Ulkomaalaisten yritysten taustojen selvittäminen.....	118
13.4. Tilaajavastuulain merkitys työehtosopimusten noudattamisen valvonnassa	120
14. Viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat.....	122
14.1. Työsuojeluviranomaisten tietojensaantioikeus.....	123
14.2. Ulkomaalaisrekisterin pitäjien tiedonsaantioikeus	126
15. Ulkomaisen työvoiman valvonnan tehostamiseksi aiemmin tehdyt esitykset.....	128
15.1. Veronumeron käyttöönotto ja rakennusyritysten ilmoitusvelvollisuus.....	128
15.1.1. Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä	128
15.1.2. Rakennusyritysten lisätty ilmoittamisvelvollisuus	130
15.1.3. Esitysten vaikutusten arviointia	131
15.2. Työnantajien velvollisuus tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä ennen työntekijän lähettämistä Suomeen.....	135
15.3. Verovastuun asettaminen lähetettyjen työntekijöiden työnantajan edustajalle tai tilaajalle	137
16. Toimenpide-ehdotukset	139
16.1. Ulkomaalaisten yritysten verovalvonta	139
16.1.1. Ulkomaalaisten yritysten merkitseminen ennakkoperintärekisteriin.....	140
16.1.2. Ulkomaalaisten yritysten velvollisuus toimittaa ennakonpidätys tai periä lähdevero maksamistaan palkoista.....	141
16.1.3. Ulkomaalaisen yrityksen muut rekisteröinnit, ilmoitukset ja valvonta	142
16.1.4. Tilaajavastuulakiin lisättävä vaatimus ulkomaalaisten yritysten rekisteröinneistä Suomen verohallinnon rekistereihin.....	142
16.1.5. Lähetettyjä työntekijöitä koskevat ilmoitukset verohallinnolle.....	143
16.2. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen valvonta	143
16.2.1. Hallinnollisten seuraamusten käyttö työsuhtevalvonnassa	143

16.2.2. Työsuojeluviranomaisille mahdollisuus saada työmarkkinajärjestöjen lausunto palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta	144
16.2.3. Tilaajavastuulakiin muutos, joka edellyttää sopijapuolen sitoutumista ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen	145
16.2.4. Kiskonnantapaiseen työsyryntään törkeä tekomuoto ja yhteisösakko	145
16.2.5. Kaupallista luonnonmarjojen poimintaa säätelevä laki	146
16.3. Sosiaaliturvaan liittyvä valvonta.....	147
16.3.1. Tiedot veronumeroista ja lähetettyjä työntekijöitä koskevista ilmoituksista Eläketurvakeskuksen käyttöön	147
16.3.2. Eläketurvakeskukselle mahdollisuus keinotekoisien eläkejärjestelyjen epäämiseen	147
16.3.3. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen valvonnan tehostaminen.....	147
16.4. Ulkomaalaislain uudistamistarpeet	148
16.5. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon esteiden vähentäminen.....	148
17. Yhteenveto	149
Lähteet	151
Haastatellut ja tietoja antaneet.....	156

1. Johdanto

Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten valvontaan ja ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät kysymykset ovat vahvasti esillä pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan

- Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden verovalvontaa tehostetaan ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.
- Verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla samat kaikilla Suomessa asuvilla työvoimaan osallistuvilla henkilöillä ja riippumattomia maahanmuuttajan asemasta verosopimukset ja kansainväliset verosäännökset huomioon ottaen.
- Tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Arvioidaan nykyjärjestelmän puutteet.
- Selvityksen pohjalta valmistellaan EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen.
- Hallitus selvittää, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.

Ulkomaisten työvoiman käyttöön vaikuttavat myös seuraavat hallitusohjelman kohdat.

- Selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet. Selvitysten pohjalta hallitus valmistelee kolmikantaisesti tarpeelliset ehdotukset.
- Rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla työmailla käyttöön veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa.
- Rakennusallalla otetaan käyttöön työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus Verohallinnolle.
- Hallitus toteuttaa ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemusallalla” -työryhmän raportin ehdotukset kolmikantaisen valmistelun pohjalta.
- Ulkomaalaisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia laajennetaan.
- Selvitetään kolmikantaisesti työsuojausvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet.
- Vahvistetaan työsuojausviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa se, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen.

Sisäasiainministeriön asettama Talousrikostorjunnan johtoryhmä valmistelee syksyn 2011 aikana hallitusohjelmaan sisältyvän tehtävän mukaisesti kuudetta talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa. Poliisihallitus on tämän ohjelman valmisteluun liittyen antanut 4.8.2011 tämän selvityksen tekijälle toimeksiannon laatia kartoitusta ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvän sääntelyn toimivuudesta ja nykyjärjestelmän puutteista.

2. Taustaa

Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät kysymykset ovat 2000-luvulla nousseet aikaisempaa näkyvämmiin esille suomalaisessa yhteiskunnassa EU:n jäsenyyden takaaman työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden seurauksena. Esiin tulleet ongelmat ovat johtaneet lukuisiin lainsäädännön muutoksiin, joilla on pyritty varmistamaan työntekijöiden asianmukainen kohtelu ja tehostamaan työvoiman käyttöön kohdistuvaa valvontaa.

Alkuvaiheessa kysymys oli lähinnä yksittäisten työntekijöiden työehtojen ja työolosuhteiden turvaamisesta, johon pyrittiin mm. vuonna 1999 annetulla lähetettyjä työntekijöitä koskevalla lailla (1146/1999). Vuonna 2004 tapahtunut EU:n laajentuminen ja Baltian maiden jäsenyys herätti erityisesti ammattiyhdistysliikkeessä pelon kaksien työmarkkinoiden syntymisestä ja suomalaisen työvoiman kilpailukyvyn heikentymisestä ulkomaisen halpatyövoiman rinnalla. Edellä mainittu pelko johti työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittavan kaksivuotisen siirtymäaikalain (309/2004) säätämiseen. Siirtymäaikalakia perusteltiin mm. maassa vallitsevalla korkealla työttömyydellä.

Siirtymäaikalaki ei rajoittanut palvelujen vapaata liikkuvuutta työvoiman vuokrauksen tai aliurakointipalvelujen myynnin muodossa. Hallituksen eduskunnalle siirtymäaikalain vaikutuksista antaman selonteon mukaan ”lähetetyn työvoiman tarjonnan lisääntymisen myötä siirtyminen suorasta työllistämisestä ulkopuolisen työvoiman käyttöön on vauhdittunut varsinkin rakennusalalla. 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.”¹

Työvoiman vuokrauksen, alihankinnan ja aliurakoinnin myötä tulleen ulkomaisen työvoiman ja ulkomaisten yritysten määrän nopea kasvu on lisännyt huolta näihin liittyvästä harmaasta taloudesta.² Samalla keskusteluun on noussut suomalaisten yritysten pelko kilpailukykynsä menettämisestä tilanteessa, jossa niiden ulkomaille rekisteröidyt kilpailijat pystyvät tarjoamaan palveluksiaan merkittävästi halvemmilla hinnoilla veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja

¹ Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla. Maaliskuu 2006.

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/siirtyma_aikalaki_selonteko.pdf

² Asiaa on käsitelty mm. eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous”. Hirvonen, M. & Lith, P. & Walden, R. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=so17210161302877&cmd=download>

kiertämällä ja työntekijöiden alipalkkauksella. Ulkomaista työvoimaa koskevien ongelmien rinnalle ovat nousseet ulkomaisia yrityksiä ja niiden valvontaa koskevat ongelmat.

3. Ulkomainen työvoima ja sitä koskeva sääntely

3.1. Ulkomainen työvoima

Ulkomainen työvoima voidaan ymmärtää monella tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa Suomessa asuvia ulkomaan kansalaisia, ulkomailla syntyneitä maahanmuuttajia tai ulkomailta Suomessa työssä käyviä.³ Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat

- työntekijän kansalaisuus,
- työntekijän asuinvaltio,
- työskentelyvaltio,
- Suomessa tapahtuvan työskentelyn tai oleskelun kesto,
- se, onko työntekijän työnantaja suomalainen vai ulkomaalainen ja
- onko työntekijä ollut työnantajan palveluksessa Suomessa tapahtuvan työskentelyn alkamisaikasta.

Tämä kartoitus kohdistuu ainoastaan ulkomaisen työvoiman työskentelyyn Suomessa. Ulkomailla suomalaisen työnantajan palveluksessa työskenteleviä ulkomaalaisia selvitys ei koske.

Suomessa työskentelevä ulkomainen työvoima voi olla

1. suoraan suomalaisen työnantajan palvelukseen palkattua,
2. kausityövoimaa, joka voi olla joko suomalaiseen yritykseen esimerkiksi maataloustöihin palkattua tai itsenäisesti toimivia marjanpoimijoita,
3. ulkomaisen yrityksen Suomeen rajoitetuksi ajaksi esimerkiksi vuokratyöhön tai alihankintatyöhön lähettämiä työntekijöitä tai
4. Suomessa kiinteästä toimipaikasta toimivan tai täällä olevan ulkomaisen yrityksen sivuliikkeen palveluksessa olevia työntekijöitä.

Tämän kartoituksen keskeisenä kohteena ovat **lähetetyt työntekijät**. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jon-

³ Ruotsalainen, Kaija: Ulkomaalaisten tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja puutteellista. Tilastokeskuksen hyvinvointikatsaus 3/2009. http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-09-30_008.html?s=0

ka toiseen valtioon sijoittautunut, työnantajana toimiva yritys työsuhteen kestäessä lähettää rajoitetuksi ajaksi työhön Suomeen tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja, kun

- 1) työntekijä lähetetään yrityksen johdolla ja lukuun tehtävään työhön työnantajan ja Suomessa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla (*aliurakointi ja alihankinta*),
- 2) työntekijä lähetetään työhön samaan yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen (*konsernin sisäiset työvoiman siirrot*), tai
- 3) työntekijä lähetetään työhön toisen yrityksen käyttöön, ja työnantaja on tilapäistä työvoimaa välittävä tai työvoiman vuokrausta harjoittava yritys (*työvoiman vuokraus*).⁴

Lähetetyt työntekijät työskentelevät eräitä konsernin sisäisiä työntekijöiden siirtoja lukuun ottamatta Suomessa ulkomaisen yrityksen palveluksessa. Lähetettyihin työntekijöihin kohdistuvan sääntelyn kannalta on olennaista tarkastella myös heidän työnantajinaan toimiviin ulkomaisiin yrityksiin kohdistuvaa säännöstöä ja sen toimivuutta.

3.2. Ulkomaista työvoimaa koskeva sääntely

Ulkomaista työvoimaa koskevat säännökset voidaan jakaa

- oleskelu- ja työnteko-oikeutta koskeviin,
- työntekijään sovellettavia työehtoja ja työolosuhteita koskeviin,
- työntekijän sosiaaliturvaa koskeviin ja
- työntekijän ja hänen työnantajansa verotusta ja verotusmenettelyä koskeviin.

Säännökset voivat koskea joko

- työskentelyoikeuden, työehtojen, sosiaaliturvan taikka verotuksen aineellista sisältöä tai
- menettelytapoja, joiden tarkoituksena on varmistaa edellä mainitun aineellisen sisällön toteutuminen.

Säännökset koskevat työntekijää, mutta valtaosassa tilanteita niitä soveltamaan on asetettu hänen työnantajansa, jonka toiminnasta ja ratkaisujen oikeellisuudesta lopputulos riippuu. Sekä säännösten soveltajien että niiden valvonnan kannalta on ongelmallista, että jo itsessään monimutkaiset ja vaikeaselkoiset säännökset kohdistuvat eri tavoin eri kohderyhmiin. Esimerkiksi Suomessa kiinteästä toimipaikasta toimivan ulkomaille rekisteröidyn yrityksen työntekijät rinnastetaan verotuksessa täysin suomalaisen yrityksen palveluksessa oleviin, mutta

⁴ Laki lähetetyistä työntekijöistä 1146/1999 1 §

sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa heitä voidaan pitää lähetettyinä työntekijöinä.⁵

Säännösten yhteensopivuutta ei edesauta se, että niiden valmistelusta vastaavat eri ministeriöt. Oleskelu- ja työnteko-oikeutta koskevia säännöksiä valmistelevat ulkoministeriö ja sisäasiainministeriö, työehtoja ja työolosuhteita koskevia työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, sosiaaliturvaa koskevia sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja verotusta koskevia valtiovarainministeriö. Säännösten sisältö on paljolti riippuvainen eri maiden kanssa solmittuista vero- ja sosiaaliturvasopimuksista sekä ennen kaikkea EU:n direktiiveistä ja tuomioistuinten ratkaisuksista.

Myös säännösten valvonta jakautuu useille eri viranomaisille;

- maahantulo-, oleskelu- ja työnteko-oikeutta koskevien säännösten valvonta poliisille, maahanmuuttovirastolle, rajavartiolaitokselle, työvoimaviranomaisille, ulkomaan edustustoille ja työsuojeluviranomaisille,
- työehtoja ja työolosuhteita koskevien säännösten valvonta työsuojeluviranomaisille,
- työntekijän sosiaaliturvaa koskevien säännösten valvonta Eläketurvakeskukselle ja työsuojeluviranomaisille sekä
- verotusta koskevien säännösten valvonta verohallinnolle.

Välillistä valvontaa kolmen viimeksi mainitun asiaryhmän kohdalla suorittavat aluehallintoviraston tilaajavastuutarkastajat. Säännösten rikkomisesta aiheutuvan rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen riippuu kaikkien asiaryhmien kohdalla poliisin, syyttävien viranomaisten ja viime kädessä oikeuslaitoksen toiminnasta.

4. Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn kehittymien 2000-luvulla

4.1. Laki lähetetyistä työntekijöistä

Lähetetyistä työntekijöistä annetulla lailla (1146/1999) saatettiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY). Direktiivillä sovitetaan yhteen sellaisten työntekijöiden vähimmäissuojaa koskevien jäsenvaltioiden pakottavien säännösten ala,

⁵ Lisää soveltamis- ja valvontaongelmia tulee siitä, että verotuksellisen kiinteän toimipaikan syntymisen edellytykset määräytyvät eri tavalla välittömässä verotuksessa ja arvonlisäverotuksessa ja riippuvat välittömän verotuksen osalta työnantajan kotivaltion kanssa tehdystä verosopimuksesta.

joita työnantajien on tilapäisessä työskentelyvaltiossa eli isäntävaltiossa noudatettava lähettäessään työntekijöitä palvelujen tarjoamisvapauden puitteissa tuohon jäsenvaltioon. Säädos ei koske jäsenvaltioiden työehtoja ja -oloja koskevien säännösten sisällöllistä harmonisointia, vaan velvoittaa valtiot säätämään tietyt työehtoja ja -oloja koskevat säännöksensä koskemaan niiden alueelle lähetettyjä työntekijöitä. Tietyin, direktiivissä määritellyin edellytyksin näiden isäntävaltion lain mukaan määräytyvien työehtoja ja -oloja koskevien säännösten piiriä voidaan toisaalta laajentaa.

Laki vastaa soveltamisalaltaan direktiiviä siten täydennettynä, että laki koskee, paitsi EU:n jäsenvaltioista, myös EU:n ulkopuolisista kolmansista valtioista lähetettyjä työntekijöitä.

Laissa säädetään direktiivin edellyttämien työehtoja ja -oloja koskevien säännösten soveltamisesta lähetetyn työntekijän työhön siten, että nämä säännökset määrittävät työntekijän suojan vähimmäistason. Työsuhteen osapuolet voivat soveltaa myös sopimukseen sovellettavan toisen valtion lain työntekijän suojan kannalta edullisempia säännöksiä. Suomen lainsäädäntö muodostaa kuitenkin työntekijän suojan vähimmäistason. Eräiltä osin, kuten työturvallisuutta koskevien säännösten osalta, Suomen lainsäädäntöä tulee kuitenkin soveltaa sopimukseen sovellettavasta laista riippumatta.

Laki ulotettiin koskemaan myös yleissitovia työehtosopimuksia, joiden työaikaa, vuosilomaa ja työturvallisuutta koskevia määräyksiä tulee soveltaa lähetetyn työntekijän työsuhteen siltä osin kuin ne ovat edullisempia kuin muuten sovellettavaksi tulevan lain säännökset. Lähetetyille työntekijöille tulee maksaa vähimmäispalkkaa, jona pidetään työsuhteen 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleissitovan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta.

Lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset lukuun ottamatta laissa tarkoitettuja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta kuuluu tasa-arvovaltuutetulle ja tasa-arvolautakunnalle.

Samalla ulkomaalaislain 29 §:n sääntelyä muutettiin siten, että ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä taikka vuokratyövoimana työehtojen vähimmäistaso määräytyy lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaan.

4.2. Ulteva 1 työryhmä

Työministeriö asetti 18.3.2001 työryhmän selvittämään ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen valvonnan tehostamistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, onko lainsäädäntöä ja valvontaa koskevaa sääntelyä ja menettelytapoja mahdollista vielä kehittää viranomaisvalvonnan tehostamiseksi. Tässä tarkoituksessa työryhmän tuli ottaa kantaa muun muassa siihen, mitä tarpeita nykyinen kehitys asettaa työsuojeluviranomaisen resursseille ja valvontatoiminnan kohdistamiselle, millainen vastuu eri osapuolilla valvontamenettelyssä on ja millaisia kehittämistarpeita viranomaisten yhteistyö edellyttäisi. Työryhmä otti työssään huomioon EU:n

laajentumisen ja yhteisöperiaatteiden lisäksi EU:ssa vireillä olevan säädösvalmistelun sekä muiden EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännön.

Muistiossaan työryhmä käsitteli laajalti erilaisia valvonnan tehostamismahdollisuuksia, mutta päätyi esittämään lähinnä työsuojeluviranomaisten valvontamahdollisuuksia ja työnantajan palkkakirjanpito- ym. velvollisuuksia lisääviä muutoksia. Rikoslakiin esitettiin lisättäväksi säännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ja työsyrynnän kriteereihin lisättäväksi kansalaisuus.⁶

4.3. Uusi ulkomaalaislaki ja rikoslain muutokset

Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 1.5.2004 eli samaan aikaan kuin EU:n laajentuminen ja siihen liittyvä siirtymäaikalaki. Uudella lailla haluttiin edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua. Ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla entistä tarkemmin. Laki sisältää säännöksiä menettelyistä, jotka aiemmin olivat olleet hallintokäytännön varassa.⁷

Uusi laki muutti työlupajärjestelmän perusrakenteita siten, että Suomeen työn vuoksi tulevalta ulkomaalaiselta edellytetään jatkossa työ- ja oleskeluluvan sijasta vain yhtä lupaa, työntekijän oleskelulupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti. Työvoimatoimisto harmitsee ensin luvan myöntämiseen liittyvät työvoimapolitiittiset edellytykset. Tämän jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää luvan, jollei sen myöntämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Työnteko on rajoitetusti mahdollista myös muulla oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa.

Uusi ulkomaalaislaki sisältää säännökset Euroopan unionin kansalaisen maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Unionin kansalaisiin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Unionin kansalainen voi oleskella jäsenvaltiossa kolme kuukautta, kun hän kykenee esittämään henkilötodistuksen tai passin. Pidempi oleskelu edellyttää, että unionin kansalainen rekisteröi paikallispoliisissa oleskeluoikeutensa, joka merkitään ulkomaalaisrekisteriin. Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei itse ole unionin kansalainen, myönnetään oleskelulupakortti.

⁶ Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvonta, Työryhmän mietintö, Työhallinnon julkaisu 324, Työministeriö 2003

⁷ Uudella ulkomaalaislailla edistetään hyvää hallintoa, oikeusturvaa, hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua. Sisäasiainministeriön tiedote 3.5.2004
<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/11FE5ED1F926B9D8C2256E8900281906>

Unionin kansalaisen liikkumisoikeutta koskevien yhteisön säännösten mukaan liikkumisvapauden käyttö jäsenvaltion alueella ei saa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tätä varten oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä on, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on itselleen sekä perheenjäsenilleen ja omaisilleen riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Uuden ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä rikoslakiin lisättiin säännös (RL 47 luku 6a § 302/204) luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. Sen mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa.

Ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä toteutettiin Ulteva 1 työryhmän ehdotukset työsuhde- ja työlupavalvonnan tehostamiseksi. Työsopimuslakiin lisättiin säännös, jonka mukaan palkkalaskelman antamatta jättäminen työntekijälle säädettiin rangaistavaksi teoksi. Rikoslain työsyryntäperusteeksi lisättiin kansalaisuus. Rikoslakiin lisättiin uusi rangaistussäännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä (RL 47 luvun 3 a §), jossa ulkomaalaisten tietämättömyyttä tai asemaa on ilmeisesti käytetty hyväksi työsuhteen ehtoja sovittaessa. Ulkomaalaislakiin lisättiin työnantajalle uusi velvollisuus säilyttää määräajan tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Lisäksi ulkomaalaislaissa säädettiin siitä, että myös työsuojeluviranomaiset valvovat työntekijöiden oleskelulupien noudattamista.

4.4. Ulteva 2 työryhmä

Pääministeri Matti Vanhasen 1. hallituksen ohjelmaan sisältyi kohta, jonka mukaan hallitus käynnistää laajan kolmikantaisen hankkeen harmaan talouden estämiseksi ja laittomien palvelusuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ottaen huomioon kansainväliset kokemukset. Työministeriö asetti 16.4.2004 lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattamista ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman edistämistä selvittävän työryhmän. Työryhmän määräajan tuli päättyä toimeksiannon mukaan 31.1.2006. Työministeriö jatkoi työryhmän toimikautta 10.3.2006 saakka. Kysymyksessä oli kolmikantatyöryhmä, jossa olivat edustettuina muiden ministeriöiden lisäksi kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt, rakennusala edustavat työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä Suomen Yrittäjät..

Työryhmä julkisti 20.5.2005 muistion, joka sisälsi ehdotuksen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi.⁸

Välityönään Ulteva 2 -työryhmä sai valmiiksi luonnoksen esitykseksi laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta 13.6.2005. Esityksen keskeisenä sisältönä oli vaatimus rakennustyömailla käytettävästä kuvallisesta henkilötunnisteesta. Tämä toteutettiin 1.2.2006 voimaan tulleella työturvallisuuslain muutoksella (1199/2005).

Loppuraportissaan 10.3.2006 työryhmä teki esityksen laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Esityksen taustalla oli SAK:n 16.12.2004 vuosille 2005 – 2007 tehtyyn tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun saama vaatimus tilaajan vastuusta eli työn tilaajan vastuun lisäämisestä lakien ja työmarkkinapelisääntöjen noudattamisesta.

4.5. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutos

Ulteva 2 työryhmän esittämät lainmuutokset saatettiin voimaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutoksella (1198/2005), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen valvontamahdollisuuksien tehostamiseksi Suomeen työvoimaa lähettävälle työnantajayritykselle asetettiin eräitä velvollisuuksia kuten velvollisuus asettaa edustaja, jollei työnantajalla ole liikepaikkaa Suomessa. Edustajalla on muun muassa valtuutus yrityksen puolesta vastaanottaa asiakirjoja ja laatia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Edustajaa ei ole asetettava työhön, jossa lähetettynä olo kestää enintään 14 päivää. Tilaajalla on huolehtimisvelvollisuus siitä, että edustaja asetetaan.

Työnantajalla tai tämän edustajalla on myös velvollisuus ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja hänen työsuhteensa ehdoista tietoja, jotka ovat työsuojeluviranomaisten vaivattomasti saatavilla. Tietojen ylläpitovelvollisuus alkaa heti työskentelyn alkaessa ja niiden säilytysaika on kaksi vuotta lähetettynä olon päättymisestä. Työnantajalla tai tämän edustajalla on oltava Suomessa hallussaan lähetettyä työntekijää koskeva työaikakirjanpito ja tiedot Suomessa maksetuista palkoista.

Työnantajalla tai tämän edustajalla on velvollisuus antaa asianomaiselle henkilöstön edustajalle tietoja tietyistä lähetetyn työntekijän työsuhteen ehdoista.

Lainmuutoksella lähetetyt vuokratyöntekijät asetettiin myös vähimmäispalkan määräytymisessä tasavertaiseen asemaan Suomessa toimivien yritysten palveluksessa oleviin vuokratyöntekijöihin nähden.

⁸ Työministeriö; Lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio 20.5.2005.

Säännöksiä tehosteeksi lakiin lisättiin rangaistussäännös, jonka mukaan tietojen ylläpidon tai antamisen laiminlyönyt työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava sakkoon. Sama koskee työn teettäjää tai tämän edustajaa, joka tahallaan tai huolimattomuudesta on laiminlyönyt huolehtimisvelvollisuutensa edustajan asettamisesta.

4.6. Siirtymäaikalaki ja laki eräiden Euroopan unionin valtioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä

Siirtymäaikalaki eli laki Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004) tuli voimaan 1.5.2004 eli samaan aikaan EU:n laajentumisen kanssa. Lähtökohtana oli, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisten ansiotyö Suomessa edellyttää työvoimatoimiston hyväksyvää päätöstä. Siirtymäaikalalla rajoitettiin uusien jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta ansiotyöhön Suomessa, mutta sillä ei rajoitettu muulla kuin ansiotyön tekemisen perusteella tapahtuvaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeutta Suomessa.

Lainsäädäntö toteutettiin erillisenä määräaikaisena lakina, joka oli voimassa kaksi vuotta. Sen voimassaoloa voitaisiin hallituksen esityksen (172/2003) mukaan kuitenkin jatkaa. Mahdollinen esitys lain voimassaoloajan jatkamiseksi pohjautuisi selontekoon, jonka valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hyvissä ajoin ennen lain voimassaoloajan päättymistä. Selonteon valmistelussa nojaututtaisiin hallitusohjelmassa tarkoitettuihin kolmikantaisiin neuvotteluihin, joissa otettaisiin huomioon lain vaikutukset Suomen työmarkkinoilla. Jos työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista katsotaan tarpeelliseksi jatkaa, hallitus antaisi esityksen lain voimassaolo säännöksen muuttamisesta.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp) todettiin, että Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä annetun lain voimassaoloa ei ole tarpeen jatkaa. Toukokuun 1. päivästä 2006 lähtien oli selonteon mukaan perusteltua ryhtyä soveltamaan siirtymäaikalain piirissä olevien maiden kansalaisiin yhteisöoikeuden säännöksiä.

Siirtymäaikalain jatkamisen sijaan hallitus antoi esityksen laiksi eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä, ulkomaalaislain 85 §:n muuttamisesta sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 46/2006). Perustelujen mukaan lakiesityksen tavoitteena oli edistää työvoiman liikkuvuuden tilastointia ja seuranta. Tilastot ovat tarpeen työmarkkinoiden toiminnan ja lyhytaikaisen työvoimamuuton seuraamiseksi. Tietoa tarvittiin myös sen seuraamiseksi, aiheuttaako 1. toukokuuta 2006 jälkeen uusista Euroopan unionin jäsenvaltioista Suomeen suuntautuva työvoiman liikkuvuus sellaisia työmarkkinahäiriöitä, joiden perusteella tulisi palata työvoiman liikkuvuuden kansalliseen rajoittamiseen.

Hallituksen esityksen mukaan työntekotietojen rekisteröiminen edistäisi myös oleskeluoikeuden rekisteröintiä, jonka poliisi tekee ulkomaalaislain nojalla. Lisäksi työntekotietojen rekisteröiminen ulkomaalaisrekisteriin parantaisi työehtojen valvonnan edellytyksiä, koska työntekotiedot olisivat rekisteristä työsuojeluviranomaisen luettavissa. Työntekotietojen rekisteröiminen ulkomaalaisrekisteriin palvelisi myös Eläketurvakeskuksen, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja muiden sellaisten viranomaisten lakisääteisiä valvontatehtäviä, joilla on oikeus saada tietoja ulkomaalaisrekisteristä.

Laki eräiden Euroopan unionin valtioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä (418/2006) tuli voimaan 5.6.2006. Laki koski samoja valtioiden kansalaisia kuin siirtymäaikalakia. Lain soveltamisala oli kuitenkin siirtymäaikalakia laajempi, sillä se koski myös palvelujen tarjonnan puitteissa, kuten lähetettyinä työntekijöinä ja vuokratyöntekijöinä, liikkuvaa työvoimaa.

Työntekotiedot oli lain mukaan ilmoitettava työvoimatoimistoon viimeistään 14 päivän kuluessa työntekoa aloittamisesta. Rekisteröiminen ei koskenut yhdenjaksoisesti enintään 14 päivää kestävästä työntekoa. Tiedot voitiin ilmoittaa sähköisesti, ja ilmoituksen voi myös tehdä ulkomaalaisen puolesta työnantaja. Työvoimatoimisto talletti tiedot ulkomaalaisrekisteriin, joka on ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä varten pidettävä rekisteri.

Lailla ei muutettu ulkomaalaislaissa säänneltyä menettelyä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Työntekotietojen ilmoittamista ei edellytetty, jos oleskeluoikeuden rekisteröinti poliisille on tehty. Jos työntekoa koskevat tiedot oli ilmoitettu työvoimatoimistolle, ne toimivat pohjana poliisin myöhemmälle oleskeluoikeuden rekisteröinnille.

Työntekotietojen rekisteröimättä jättämiseen ei liitetty seuraamuksia. Sen sijaan tietojen rekisteröimistä pyrittiin eri keinoin edistämään työministeriön ja työmarkkinajärjestöjen tiedotuksella. Laki säädettiin määräaikaisena ja se oli voimassa 30 päivään huhtikuuta 2009 asti.

4.7. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmä

Sisäasiainministeriö asetti 14.5.2003 työryhmän selvittämään erityisen ministeriön organisoiman valvontayksikön tarkoituksenmukaisuutta ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ensisijaisena valvontaviranomaisena. Työryhmä esitti 4.9.2003 valmistuneessa muistiossaan

sekä valvontaan tarkoitettuna määräämisen projektityksikön perustamista että ulkomaisen työvoiman ja näiden työnantajien valvontaa helpottavia verolainsäädännön muutoksia.⁹

Työryhmän käsityksen mukaan ulkomaisten työntekijöiden työsuhteisiin liittyvien väärinkäytösten torjunta edellyttää valvonnan ja tutkinnan kohdistamista ensisijassa ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttäviin harmaan talouden alueella toimiviin työnantajiin, työvoiman välittäjiin ja aliurakoitsijoihin. Valvontaa ja tutkintaa ei tule kohdistaa yksinomaan ulkomaisten työntekijöiden työehtojen valvontaan eli työsuhdevalvontaan eikä myöskään työluvan olemassaoloon, vaan sen kohteeksi tulee ottaa työvoiman käyttöön liittyvät väärinkäytökset ja laiminlyönnit kokonaisuutena. Tämä edellyttää hyvin toimivaa viranomaisyhteistyötä, joka mahdollistaa toiminnan tehon ja vaikuttavuuden parantamisen eri viranomaisten tiedonsaanti- ja toimintamahdollisuuksien hyväksikäytöllä sekä eri laiminlyönneistä aiheutuvien sanktioiden yhteisvaikutuksella.

Työryhmän mukaan tähänastisessa valmistelussa vähälle huomiolle jäänyt suomalaisten työntekijöiden ja suomalaista työvoimaa käyttävien yritysten kilpailuasemaan merkittävästi vaikuttava seikka liittyi alle 6 kuukautta Suomessa oleskelevien rajoitetusti verovelvollisten ulkomaalaisten työntekijöiden verotukseen. Rajoitetusti verovelvollinen henkilö, joka verovuonna ei ole asunut Suomessa, on velvollinen maksamaan Suomessa veroa vain täältä saamastaan tulosta. Tuloverolain 10 §:n 4 kohdan mukaan Suomesta saatuna tulona pidetään muun kuin julkisyhteisön maksamaa palkkatuloa vain silloin, jos työ, tehtävä tai palvelus on yksinomaan tai pääasiallisesti suoritettu Suomessa täällä olevan työn- tai toimeksiantajan luokun.

Verohallituksen ohjeisiin perustuvan edellä mainitun lainkohdan tulkinnan mukaan ulkomalaisen työnantajan palveluksessa olevaa täällä alle 6 kuukautta oleskelevaa ns. vuokrattua työntekijää ei ole voitu verottaa Suomessa, vaikka hänen työnantajansa toimisi täällä aliurakoitsijana tai alihankkijana esimerkiksi suomalaisen pääurakoitsijan tai rakennuttajan työmaalla taikka muun toimeksiantajan tehtävissä. Tilanne on ollut ristiriitainen, koska esimerkiksi Suomen ja Baltian maiden välillä solmittu verosopimus antaisi tällaisessa tilanteessa Suomelle mahdollisuuden verottaa vuokratun työntekijän saamasta palkkatulosta.

Tilanne oli työryhmän mielestä paitsi epälooginen, myös epätydyttävä siinä mielessä, että se houkuttelee suomalaisia harmaan talouden yrittäjiä maksamaan ulkomaisille työntekijöille ulkomaille rekisteröityjen yritysten nimissä.

⁹ Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonta, Poliisiosaston julkaisu 9/2003. Keskusrikospoliisiin vuonna 2004 työryhmän esityksen perusteella perustetun pimeän ulkomaisen työvoiman tutkintaan keskittyneen yksikön (PUT) toimintaa on arvioitu Kaisa Eskolan ja Anne Alvesalon tutkimuksessa Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset -poliisin tutkimat tapaukset. Työterveyslaitoksen tutkimusraportti http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Ulkomainen_tyovoima_2010.pdf

Työryhmä esitti tulo- ja varallisuusverolain 10 §:ää selkeytettäväksi siten, että se antaisi Suomelle mahdollisuuden käyttää verosopimusten sille mahdollistamaa verotusoikeutta vuokratujen työntekijöiden saamien palkkojen osalta.

Käytännön ongelmana ulkomaisen työvoiman verotuksessa oli työryhmän mukaan se, ettei verohallinto saa systemaattisesti tietoa sen enempää täällä toimivista ulkomaisista työntekijöistä kuin ulkomaisista yrityksistäkään. Tämän seurauksena esimerkiksi Baltian maista Suomessa työssä käyvien työntekijöiden Suomessa oleskelun pituutta ei kyetä valvomaan ja myös tosiasiallisesti täällä yli 6 kuukautta oleskelevat jäävät helposti verottamatta. Sama koskee täällä toimivia ulkomaille rekisteröityjä aliurakoitsijoita ja muita työpalveluja tarjoavia yrityksiä, joiden maksamista palkoista tai esimerkiksi kiinteän toimipaikan syntymisen edellytyksistä ei verohallinnolle tule automaattisesti tietoja.

Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä voitaisiin rajoittaa parantamalla veroviranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksia ulkomaalaisten työntekijöiden ja ulkomaisten yritysten täällä tapahtuvasta toiminnasta. Suomessa työpalveluja tarjoavilta ulkomaisilta yrityksiltä tulisi edellyttää rekisteröintiä verohallinnon ennakkoperintärekisteriin samoin kuin selvitystä sekä suomalaisille että ulkomaalaisille työntekijöille Suomessa tehdystä työstä maksetuista palkoista riippumatta siitä, pitääkö työnantaja niitä Suomessa veronalaisina vai ei.

Työryhmä esitti verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia muutettavaksi siten, että työvoimatoimistolla ja muulla työ lupa-asioita käsittelevällä tai työ lupia valvovalla viranomaisella olisi oikeus pyynnöstä saada verohallinnolta työ luvan myöntämistä ja valvontaa varten tarvittavat tiedot.

Voimassa olleen lainsäädännön mukaan verohallinnolla ei ollut oikeutta saada käyttöönsä ulkomaalaisrekisterin tietoja. Näiden tietojen käyttöoikeus mahdollistaisi työryhmän mukaan rekisteriin merkittyjen ulkomaalaisen työnantajaa koskevien tietojen vertailun ja ristikontrollin työnantajan verohallinnolle ilmoittamiin tietoihin ja toimisi siten merkittävänä valvonnan apuvälineenä. Ristikontrollimahdollisuuden hyödyntäminen Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa kehitettyjä analyysityökaluja hyväksikäyttäen antaisi verohallinnolle mahdollisuuden löytää ja osoittaa esitetulle uudelle valvontayksikölle nimenomaan niitä merkittäviä ja ammattimaiseen talousrikollisuuteen liittyviä ulkomaisen työvoiman väärinkäytöstapauksia, joiden tutkimiseen yksikkö on tarkoitettu.

Työryhmä esitti ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia muutettavaksi siten, että verohallinnolla olisi mahdollisuus saada käyttöönsä ulkomaalaisrekisterissä olevat ulkomaalaisen Suomessa oleskelua, työnantajaa ja työsuhdetta koskevat tiedot.

4.8. Verolainsäädännön muutokset

Ulkomaalaisvalvontatyöryhmän esittämä vuokratyöntekijöiden verotusoikeus toteutettiin 1.1.2007 voimaan tulleella tuloverolain 10 §:n muutoksella (1223/2006). Työntekijää pidetään vuokrattuna silloin, kun joku on asettanut hänet käytettäväksi työn tekemistä varten toisen henkilön liiketoiminnassa edellyttäen, että asettaja eli vuokranantaja ei vastaa työn tuloksesta eikä kannan siihen liittyvää riskiä. Arvioitaessa sitä, onko kyseessä työvoiman vuokraus, ratkaisu tehdään kokonaisharkinnalla, jossa otetaan erityisesti huomioon:

- 1) kuuluuko työn yleinen johto ja ohjaus toimeksiantajalle,
- 2) tehdäänkö työ työpaikalla, joka on toimeksiantajan määräämisvallan alainen ja josta hän vastaa,
- 3) lasketaanko vuokranantajalle suoritettava hyvitys käytetyn ajan mukaan tai muun, hyvityksen ja työntekijän saaman palkan välisen yhteyden perusteella,
- 4) asettaako toimeksiantaja suurimman osan työvälaineistä ja tarvikkeista käytettäväksi, ja
- 5) voiko vuokranantaja yksipuolisesti määrätä työntekijöiden lukumäärästä ja heidän sopivuudestaan (HE 158/2006).

Hallituksen esityksen mukaan rajoitetusti verovelvolliset palkanmaksajat, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, eivät ole Suomessa velvollisia perimään maksamistaan palkoista lähdeveroa, eikä tällaisen velvoitteen asettamista voida pitää tarkoituksenmukaisena. Sen vuoksi ulkomaisten vuokratyöntekijöiden ennakoperintä olisi hoidettava tällaisissa tilanteissa ennakonkantona. Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muutoksella (1226/2006) säädettiin, että vuokratyöntekijän on haettava ennakkoja lähdeveron suorituksiksi Suomessa työskentelyn aloittamista seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä, jos palkan maksaja ei ole velvollinen perimään palkasta lähdeveroa eikä kansainvälinen sopimus estä veron perimistä. Ennakkojen määrääjässä hakemisen laiminlyönnistä voidaan määrätä veronkorotus.

Ulkomaisen vuokratyövoiman sekä ulkomaisten yritysten muiden työntekijöiden Suomessa tekemän työn tehokkaan verovalvonnan mahdollistamiseksi verotusmenettelylakiin lisättiin vuokratyöhön liittyviä tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä (1224/2006). Tiedonantovelvollisuudet koskevat sekä vuokratyövoimaa että osittain myös muita työntekijöitä, jotka oleskelevat Suomessa yli kuusi kuukautta ja tulevat siten yleisesti verovelvollisiksi. Tiedonantovelvolliseksi säädettiin ulkomainen työnantaja tai tämän lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa tarkoitettu edustaja riippuen siitä, onko työnantaja käyttänyt mahdollisuuttaan hakeutua ennakoperintärekisteriin. Tiedot on annettava vain silloin, kun verosopimus ei estä vuokratun työntekijän palkan verottamista Suomessa.

Ensisijaiseksi tiedonantovelvolliseksi säädettiin sellainen ulkomainen työnantaja, joka on rekisteröitynyt ennakoperintärekisteriin. Lisäksi tiedonantovelvollinen on sellainen työnantaja, joka ei ole asettanut lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettua edustajaa. Ennakoperintärekisteriin hakeutuvilta työnantajilta on tarkoitettu rekisteröimisen yhteydessä

kerätä perustiedot niiden toiminnasta sekä yhteystiedot, joten myös puuttuminen tiedonantovelvoitteiden laiminlyöntiin on mahdollista. Muiden työnantajien osalta yhteystiedot saadaan työn teettäjien antamien ilmoitusten perusteella. Työnantaja voi antaa ilmoitusten tekemisen esimerkiksi suomalaisen asiamiehensä tehtäväksi, mutta tämä ei vapauta työnantajaa velvoitteesta tai sen laiminlyömisestä johdosta määrättävästä laiminlyöntimaksusta.

Tietyissä tilanteissa ilmoitusvelvollinen on ulkomaisen työnantajan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettu edustaja. Velvollisuus koskee sellaista edustajaa, jonka edustamaa työnantajaa ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin. Edustajalla tulee jo lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaan olla ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavat tiedot. Edustajalle, joka laiminlyö velvollisuutensa, on mahdollista määrätä laiminlyöntimaksu. Työnantajan tai tämän edustajan on annettava vuokratyöntekijästä aloitusilmoitus työskentelyn aloittamista seuraavan kuukauden loppuun mennessä sekä vuosi-ilmoitus. Muiden lähetettyjen työntekijöiden osalta työnantajan tai tämän edustajan on annettava vuosi-ilmoitus, jos työntekijä on oleskellut Suomessa yli kuusi kuukautta. Aloitusilmoitus sisältää yhteys- ja yksilöintitietoja, tiedon työn teettäjistä sekä arvion työskentelyn kestosta ja palkan määrästä.

Lisäksi työn teettäjän on annettava tieto työntekijän vuokralle antaneesta yrityksestä ja tämän edustajasta silloin, kun tällainen edustaja on lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaisesti asetettu. Ilmoitus on annettava työskentelyn aloittamista seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä. Tarkoitus on, että Verohallinto saa siten ajantasaisia tietoja Suomeen vuokratyövoimaa välittävistä ulkomaisista yrityksistä ja heidän edustajistaan ja sillä on näiden tietojen perusteella mahdollisuus valvoa ulkomaisten yritysten ja heidän edustajiensa tietojenanto-velvollisuuksien noudattamista. Lisäksi ajantasaiset tiedot mahdollistavat tarkastustoiminnan Suomessa työskentelyn aikana.

Samassa yhteydessä toteutettiin ulkomaalaisvalvontatyöryhmän esitys Suomessa työpalveluja tarjoavien ulkomaisten yritysten rekisteröimisestä ennakkoperintärekisteriin ennakkoperintälain (1225/2006) sekä rajoitetusti verovelvollisuuden tulon verottamisesta annetun lain (1226/2006) muutoksilla.

Ennakkoperintärekisteröinnin tarkoituksena on ollut saada Suomessa työpalveluja tarjoavat ulkomaiset yritykset aikaisempaa paremmin verohallinnon tietoon ja verovalvonnan piiriin. Houkuttimena rekisteröintiin on se, että rekisteristä puuttuvalle tai siitä laiminlyöntien vuoksi poistetulle yritykselle maksettavasta työkorvauksesta peritään 13 prosentin suuruinen lähdevero kun korvauksen saajana on yhtiö ja 35 prosentin suuruinen lähdevero kun saajana on luonnollinen henkilö.

Ennakkoperintärekisteröintiä ei kuitenkaan säädetty kattavaksi. Ulkomaiselle ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömälle yritykselle maksettavasta työkorvauksesta voidaan vero jättää perimättä, jos tulon saaja esittää maksajalle lähdeverokortin tai lähdeverolain 10 §:ssä tarkoitettua muun selvityksen kotipaikastaan ja muista verosopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Hallituksen esityksen mukaan verovalvontaan ja kiinteän toimipaikan muodostumiseen liitty-

vät ongelmat ovat erityisen korostuneita tietyillä aloilla. Tämän johdosta rakennustyön, asennus- ja kokoonpanotyön, laivanrakennustyön ja kuljetustyön sekä siivous-, hoiva- ja hoitotyön perusteella maksettavasta työkorvauksesta lähdevero voidaan jättää perimättä ainoastaan lähdeverokortin tai ennakkoperintärekisteröitymisen perusteella. Näillä aloilla arviointi kiinteän toimipaikan muodostumisesta jää aina verohallinnon vastuulle eikä maksajan tehtäväksi.

Ulkomaalaisvalvontatyöryhmän esittämä tietojenvaihtomahdollisuus verohallinnon ja ulkomaalaisviranomaisten välillä toteutettiin vasta 1.3.2010 voimaan tulleilla ulkomaalaisrekisteristä ja verotusmenettelystä annettujen lakien muutoksilla (70 ja 71/2010). Ulkomaalaisrekisteriin oli aiemmin voitu saada verovelvollisen tuloa ja varallisuutta koskevia ja muita verotustietoja Suomen kansalaisuuden saamisen tai siitä vapautumisen edellytysten sekä oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi. Laki ei kuitenkaan oikeuttanut sellaiseen tietojen saamiseen työnantajasta, jota tarvittaisiin harkittaessa työnantajan kykyä selvittää työnantaja-velvoitteistaan.

Tämän puutteen korjaamiseksi ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin lisättiin oikeus saada tietoja ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan työnantajasuorituksista ja niiden ilmoittamisesta sekä verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä. Oikeus saada tietoja on kytketty lupasian valvontaan. Tämä koskee sekä lupaharkinnan yhteydessä tapahtuvaa ennakkovalvontaa että mahdollista jälkivalvontaa. Maahanmuuttoviranomainen voi käyttää verottajalta saatuja tietoja harkitessaan, voidaanko oleskelulupa myöntää hakemuksessa esitetyn työnantajan palveluksessa työskentelyyn. Verottajalta saatua tietoa voidaan käyttää myös harkittaessa, voidaanko luvan voimassaoloa jatkaa tai pitäisikö voimassa oleva lupa peruuttaa. Tietojen saantiin oikeutettuja viranomaisia ovat lakisääteisten toimivaltojen mukaisesti Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos.

Verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättiin ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjälle velvollisuus toimittaa Verohallinnolle verotusta varten tarpeellisia tietoja. Luovutettavia tietoja ovat tiedot ulkomaalaisen Suomessa oleskelusta, työnantajasta ja työsuhteesta sekä elinkeinotoiminnasta. Säännös antaa Verohallinnolle mahdollisuuden saada tietoja sähköisen kyselyjärjestelmän avulla.

4.9. Tilaajavastuulaki

Vuoden 2007 alussa voimaan tullut laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) velvoittaa vuokratyövoimaa tai alihankintaa tiloissaan tai työmaallaan käyttävän tilaajan hankkivan ennen työtä koskevan sopimuksen tekemistä toiselta sopijapuolelta selvitykset tämän rekisteröinnistä verohallinnon rekistereihin, kaupparekisteriotteen, todistukset verojen maksamisesta tai maksusuunnitelmasta, todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty; sekä selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.

Lain noudattamista valvovat työsuojelupiirit, jotka voivat määrätä lakia rikkoneen tilaajan maksettavaksi 1.500 – 15.000 euron laiminlyöntimaksun.¹⁰

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä, jos

- selvityksiä ei ole lainkaan tehty tai
- jos selvitykset on tehty, mutta urakoitsijan kanssa on tehty sopimus, vaikka kaupparekisteriotteeseen merkittyjen henkilöiden kohdalla näkyy liiketoimintakieltoja tai tilaajan on täytynyt tietää, ettei urakoitsijalla ole aikomus hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan.

Tilaajan ei tarvitse tehdä selvityksiä, jos tilaajalla on laissa mainittu perusteltu syy luottaa siihen, että urakoitsija hoitaa lakisääteiset velvoitteensa.

Työsuojeluviranomaiset saivat oikeuden saada verohallinnolta ja Eläketurvakeskukselta valvontaansa varten tarpeellisia ja välttämättömiä tietoja vasta 1.9.2009 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Samalla mahdollistettiin se, että työsuojeluviranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan Verohallinnolle tietoja epäilemästään verovelvollisuuden laiminlyönnistä sekä Eläketurvakeskukselle tietoja epäilemästään eläkevakuuttamisen laiminlyönnistä. (524, 525, 526 ja 527/2009).

4.10. Työntekijän eläkelaki

Yksityisten alojen palkansaajien työeläkettä koskeva lainsäädäntö yhdistettiin vuoden 2007 alussa voimaan tulleessa työntekijäin eläkelaisissa (395/2006). Pääsääntö on, että Suomessa tehty työ vakuutetaan Suomessa. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan kuitenkin ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevaa, Suomessa vain tilapäisesti työskentelevää työntekijää ei aikaisemmin tarvinnut vakuuttaa Suomen työeläkelakien mukaan, jos työntekijä ja työnantaja olivat saman vieraan valtion kansalaisia tai jos työnantajan kotipaikka oli siinä maassa, jonka kansalainen työntekijä on. Tilapäisenä työskentelynä oli soveltamiskäytännön mukaan pidetty pääsääntöisesti kahden, toisinaan jopa kolmen vuoden työkomennusta. Hallituksen esityksen (HE 45/2005) mukaan vakuuttamisvelvollisuuden määräytymisen ei miltään

¹⁰ Vuoden 2011 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella laiminlyöntimaksun vähimmäismääräksi säädettiin 1.600 ja enimmäismääräksi 16.000 euroa (1052/2010)

osin tulisi perustua soveltamiskäytäntöön, vaan vakuuttamisvelvollisuuden ja sen mahdollisten poikkeuksien tulee olla laissa selkeästi säädetty.

Lähtökohtana on, että Suomessa tehty työ vakuutetaan Suomessa, ellei EY:n sosiaaliturva-asetuksen (ETY) N:o 1408/71 tai Suomea sitovien sosiaaliturvasopimusten määräyksistä muuta seuraa. EU- ja ETA-maissa sekä Sveitsissä noudatetaan EY:n sosiaaliturva-asetusta. Asetuksella on estetty päällekkäisen vakuuttamisvelvollisuuden syntyminen näissä maissa työskenneltäessä. Työntekijä kuuluu ainoastaan joko lähtömaan tai työntekomaan sosiaaliturvaan. Toiseen maahan työhön lähetetty työntekijä voi säilyä lähtömaan sosiaaliturvassa tietyin edellytyksin. Myös Suomen solmimat kansainväliset sosiaaliturvasopimukset sisältävät vastaavat määräykset työntekijöiden vakuuttamisesta.

Työeläkelain alkuperäisen sanamuodon mukaan Suomessa työsuhteessa tehty työ ei kuulunut TyEL:n soveltamisalaan silloin, kun siihen ei sovelleta Suomen lainsäädäntöä EY:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella tai Eläketurvakeskus on myöntänyt työnantajalle vapautuksen vakuuttamisvelvollisuudesta. Eläketurvakeskus voi myöntää vapautuksen TyEL:n mukaisesta vakuuttamisvelvollisuudesta muusta kuin EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä työntekijän Suomeen töihin lähettävän työnantajan hakemuksesta. Edellytyksenä vapauttamiselle oli, että työnantaja osoittaisi olevansa velvollinen järjestämään samasta työstä työntekijälle eläketurvan toisessa maassa. Vapautus voitiin myöntää enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Säännöksellä pyrittiin välttämään tilanteita, joissa samasta työstä on järjestettävä eläketurva kahdessa maassa.

Lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymistä täsmennettiin vuoden 2009 alussa voimaan tulleella työeläkelain muutoksella (1097/2008). Hallituksen esityksen (HE 171/2008) mukaan ulkomaisen työnantajan TyEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi. Jos työskentelystä ei makseta veroja Suomeen, vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti ei tule valvonnassa esiin ilman työntekijän omaa toimintaa. Vaikka ulkomaisen työnantajan todettaisiin laiminlyöneen vakuuttamisvelvollisuutensa, vakuutusmaksujen perintä ulkomailta on vaikeaa. Maksujen perintään ulkomailta tarvitaan pääsääntöisesti kyseisen maan lainsäädännön mukainen täytäntöönpanokelpoinen tuomio. Näin ollen vakuutusmaksujen periminen ulkomailta ei useinkaan ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

TyEL:n tarkoituksena on turvata eläkeaikainen toimeentulo Suomessa tehdyn työn tekijälle. Työeläke on osa pakollista sosiaaliturvaa. Tapaturmavakuutusjärjestelmän etuudet ovat työeläkejärjestelmään nähden ensisijaisia etuusmuotoja. Tilaajavastuulainsäädännön tarkoituksena on ylläpitää ja tehostaa työturvallisuutta kaikessa Suomessa tehdyssä työssä. Työeläkevakuuttamisessa on yleensä kysymys vanhuuseläketurvan järjestämisestä. Lähetetyn työntekijän lyhyehkö työskentely Suomessa ei yleensä muodosta olennaista menetystä hänen vanhuuseläketurvaansa. Näin on myös siitä syystä, että vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttaminen edellyttää lähettävältä työnantajalta selvitystä eläketurvan järjestämisestä. Ilman vapauttamisjärjestelyä ulkomainen työnantaja joutuisi maksamaan kaksinkertaiset vakuutusmaksut.

Uuden sanamuodon mukaan työntekijän eläkelaki ei koske työntekijää, jonka ulkomainen työnantaja lähettää Suomeen työhön, jos lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa kestää enintään kaksi vuotta. Jos työntekijään sovelletaan Suomen lainsäädäntöä EY:n sosiaaliturvasäätöasetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella tai jos työntekijä kuuluu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen välittömästi ennen Suomessa työskentelyn alkamista, häneen sovelletaan kuitenkin työntekijän eläkelakia. Lisäksi Eläketurvakeskus voi hakemuksesta vapauttaa ulkomaisen työnantajan vakuuttamisvelvollisuudesta enintään viideksi vuodeksi Suomessa työskentelyn alkamisesta lukien, kun työnantaja lähettää työntekijän Suomeen työhön yli kahdeksi vuodeksi tai työskentely Suomessa jatkuu ennalta arvaamattomista syistä yli kaksi vuotta. Edellytyksenä vapauttamiselle on, että työnantaja esittää selvityksen lähetetyn työntekijän eläketurvan järjestämisestä muualla.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet 29 päivänä huhtikuuta 2004 asetuksen (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ja 16. syyskuuta 2009 asetuksen (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä. Suomessa laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta (352/2010) on tullut voimaan 19 päivänä toukokuuta 2010.

Yhteisön sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseksi tarvittava tiedonvaihto on jäsenmaiden välillä tapahtunut aikaisemmin paperilomakkeilla, niin sanotuilla E-lomakkeilla. Uuden lainsäädännön mukaisessa tiedonvaihdossa siirrytään kahden vuoden kuluessa käyttämään sähköisiä asiakirjoja.

Lähetetyllä työntekijällä on tullut olla työskentelyn alkaessa joko E101- / A1-todistus tai siten tapaturma- ja eläkevakuutus otettuna suomalaisesta yhtiöstä.¹¹ Uusi sopimus koskee aluksi vain EU-valtioita ja EU-kansalaisia. E101-todistuksia ei enää jatkossa EU-maiden kansalaisten kohdalla käytetä, vaan ne korvautuivat A1-todistuksilla 1.5.2010 lähtien.

E101-todistusta käytetään kun kyseessä ovat:

- ETA-maista (Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja Sveitsistä lähetetyt työntekijät.
- EU-maissa laillisesti asuvat kolmansien maiden kansalaiset.
- EU-maiden kansalaiset, mikäli lähetetyn työntekijän työskentely on alkanut ennen 1.5.2010 tai ennen 1.5.2010 alkaneelle työskentelylle on haettu jatkolupa.

¹¹ Työsuojeluhallinto: Ulkomaisen sopimuskumppanin eläkevakuutusten selvittäminen, <http://www.tyosuojelu.fi/fi/1428>

A1-todistusta käytetään kun kyseessä on:

- EU-maan kansalainen, kun lähetetyn työntekijän työskentely on alkanut 1.5.2010 jälkeen.
- Kahdessa tai useassa valtiossa työskentelevä työntekijä, jos hän harjoittaa huomattavan osan toiminnastaan asuinmaassaan.
- Kahdessa tai useassa valtiossa työskentelevä työntekijä, joka ei harjoita huomattavaa osaa toiminnastaan asuinjäsenvaltiossaan on sen jäsenvaltion lainsäädännön alainen, jossa hänen työnantajansa liiketoimipaikka sijaitsee.

5. Suomessa työskentelevän ulkomaisen työvoiman asema suomalaiseen verrattuna voimassa olevien säännösten mukaan

5.1. Suomessa suomalaisen työnantajan palveluksessa työskentelevät

Suomessa suomalaisen työnantajan palveluksessa oleva ulkomaalainen työntekijä on periaatteessa lähes täysin samassa asemassa kuin suomalainenkin.

- Häneen tulee soveltaa Suomessa voimassa olevia työehtoja, työlainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia.
- Hän kuuluu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin eräitä konsernin sisäisiä lähetettyjä työntekijöitä lukuun ottamatta. Viimeksi mainittujen on todistettava kuuluvansa kotivaltion sosiaaliturvan piiriin lähetetyn työntekijän todistuksella.
- Hän maksaa veronsa Suomeen. Verotus riippuu siitä, oleskeleeko hän Suomessa enintään 6 kuukautta vai tätä pitemmän ajan. Ensiksi mainitussa tapauksessa hän on rajoitetusti verovelvollinen, jolle maksetusta palkasta työnantaja perii lähdeveron, jälkimmäisessä yleisesti verovelvollinen, jolle maksetusta palkasta työnantaja toimittaa ennakonpidätyksen. Mm. opettajien, tutkijoiden ja opiskelijoiden verotuksessa on joitakin verosopimuksista riippuvia poikkeuksia.

Erona kotimaiseen työntekijään verrattuna on se, että työntekijällä on oltava Suomessa työnteko-oikeus. Työntekijän työnteko-oikeus perustuu ETA tai EU-maan kansalaisuuteen, työntekijän voimassaolevaan oleskelulupaan tai siihen, ettei oleskelulupaa tarvita.

5.2. Suomessa ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa työskentelevät

5.2.1. Työehtoja ja sosiaaliturvaa koskevat säännökset

Tietyt asiat koskevat kaikkia Suomessa ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa työskenteleviä. Tärkein näistä on se, että heihin tulee soveltaa Suomessa voimassa olevia työehtoja, työlainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia.

Työntekijän sosiaaliturvan järjestämisen kannalta on ratkaisevaa, onko hän lähetetty vai ei. EU:n yleisten periaatteiden mukaan jäsenvaltion kansalaisen sosiaaliturva järjestetään vain yhdessä valtiossa. Lähetetyn työntekijän sosiaaliturva järjestetään lähtövaltiossa. Käytännössä tämä osoitetaan lähtövaltion antamalla lähetetyn työntekijän todistuksella. Muut kuin lähetetyt työntekijät, esimerkiksi ulkomaalaisen työnantajan suoraan Suomessa olevaan työkohteeseen palkkaamat, on vakuutettava Suomessa.

Työntekijän verotus riippuu siitä, onko hänen työnantajallaan Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei, onko hän vuokratyöntekijä, tuleeeko hän Suomeen valtiosta, jonka kanssa Suomella on verosopimus ja kuinka kauan hän oleskelee Suomessa.

5.2.2. Verotus silloin kun työnantajalla on Suomessa kiinteä toimipaikka

Työntekijän verotuksen kannalta tilanne on sama kuin jos hän olisi suomalaisen työnantajan palveluksessa. Verotus riippuu siitä, oleskeleeko hän Suomessa enintään 6 kuukautta vai tätä pitemmän ajan. Ensiksi mainitussa tapauksessa hän on rajoitetusti verovelvollinen, jolle maksetusta palkasta työnantaja perii lähdeveron, jälkimmäisessä yleisesti verovelvollinen, jolle maksetusta palkasta työnantaja toimittaa ennakonpidätyksen. Työnantajalla on samat velvoitteet ennakonpidätyksen toimittamisen, lähdeveron perimisen ja vuosi-ilmoituksen antamisen osalta kuin suomalaisellakin työnantajalla.

5.2.3. Vuokratyöntekijän verotus kun työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa

Ulkomaisen työnantajan Suomeen tulevan vuokratyöntekijän verotus riippuu verosopimuksesta sekä Suomessa oleskelun kestosta. Jos vuokratyöntekijä tulee valtiosta, jonka kanssa

solmitussa verosopimuksessa on vuokratyöntekoa koskeva artikla¹² tai valtiosta, jonka kanssa Suomella ei ole verosopimusta, hänen palkkatulonsa verotetaan Suomessa heti ensimmäisestä työpäivästä alkaen riippumatta siitä, kuinka kauan hän oleskelee Suomessa. Jos vuokratyöntekijä tulee verosopimusvaltiosta, jonka kanssa solmittuun verosopimukseen ei sisälly vuokratyöntekijöitä koskevaa artiklaa, hänen palkkatulonsa verotetaan Suomessa vain siinä tapauksessa, että oleskelu Suomessa kestää yli 6 kuukautta.

Enintään 6 kuukautta Suomessa työskentelevät maksavat veroa rajoitetusti verovelvollisina, tätä pitempään oleskelevat yleisesti verovelvollisia koskevien säännösten mukaan,

Työnantajalla ei ole velvollisuutta toimittaa ennakonpidätystä ja palkansaajan tulisi itse hakea ennakkoveron määräämistä verotoimistosta.

5.2.4. Muun kuin vuokratyöntekijän verotus kun työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa

Työntekijä verotetaan Suomessa vain, jos hän oleskelee täällä yli 6 kuukautta. Hän on tällöin yleisesti verovelvollinen, jota verotetaan progressiivisen veroasteikon mukaan. Verosopimus saattaa kuitenkin rajoittaa Suomen verotusoikeutta sellaisissa tapauksissa, joissa ulkomaalaisen oleskelu on alle 183 päivää kalenterivuoden (esim. Saksa, Unkari) tai peräkkäisten 12 kuukauden (esim. Venäjä, Viro, Latvia, Liettua) aikana Suomessa, mikäli työnantaja ei ole suomalainen eikä sille ole muodostunut kiinteää toimipaikkaa Suomeen.

Työnantajalla ei ole ennakonpidätyksen toimittamisvelvollisuutta ja palkansaajan tulee itse hakea ennakkoveron määräämistä verotoimistosta.

6. Ulkomaalaisen työntekijän työnantajan työnantajavelvollisuudet

6.1. Suomalainen työnantaja

Ulkomaalaisen palkanneen suomalaisen työnantajan velvollisuudet palkkauksen, työehtojen, ja sosiaaliturvan järjestämisen osalta ovat samat kuin suomalaisenkin työvoiman kohdalla. Verotukseen liittyvät työnantajavelvoitteet ovat teknisesti jonkin verran erilaisia riippuen siitä, onko palkansaaja Suomessa yleisesti vai rajoitetusti verovelvollinen.

¹² Islanti, Norja, Ruotsi, Tanska, Latvia, Liettua, Viro, Puola, Moldova, Georgia, Valko-Venäjä, Mansaari, Guernsey, Bermuda, Jersey, Kazakstan, Caymansaaret

Erona kotimaiseen työntekijään verrattuna on se, että työnantajan on varmistettava kaikkien ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeus. Lisäksi hänen on säilytettävä tiedot kaikista palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista.

Työntekijän työnteko-oikeus perustuu ETA tai EU-maan kansalaisuuteen, työntekijän voimassa olevaan oleskelulupaan tai siihen, ettei oleskelulupaa tarvita.

Ulkomaalaislaissa on määrätty työnantajalle seuraavat velvollisuudet:

1. Työnantajan tulee varmistaa, että ulkomaalaisella työntekijällä on työntekijän oleskelulupa tai ettei sellaista tarvita.
2. Työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista.
3. Työnantajan tulee toimittaa työvoimatoimistoon selvitys ulkomaisen työntekijän työnteon keskeisistä ehdoista. Selvityksen tulee sisältää seuraavat tiedot:
 - Työnantajan ja työntekijän koti- tai liikepaikka
 - Työnteon alkamisajankohta
 - Jos työ on määräaikainen, selvitys työsopimuksen kestosta ja määräaikaisuuden perusteesta
 - Koeaika
 - Työntekopaikka tai työkohteiden määräytymisen periaatteet
 - Työntekijän pääasialliset työtehtävät
 - Työhön sovellettava työehtosopimus
 - Palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä palkanmaksukausi
 - Säännöllinen työaika
 - Vuosiloman määräytyminen
 - Irtisanomisaika tai sen määräytymisen peruste
4. Työnantajan tulee tehdä luottamusmiehelle ja työsuojeluvaltuutetulle ilmoitus, josta käy ilmi ulkomaalaisen työntekijän nimi ja sovellettava työehtosopimus.

Ulkomaalaislaissa tarkoitetaan ulkomaalaisella henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen. Kohdat 3 ja 4 eivät koske EU-kansalaisia, tähän rinnastettavia tai tämän perheenjäseniä tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevia ulkomaalaisia.

6.2. Ulkomaalainen työnantaja, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa

Ulkomaalaisella työnantajalla, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa, on samat velvoitteet kuin suomalaisellakin työnantajalla palkkauksen, työehtojen, verotuksen ja ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeuden varmistamisen osalta.

Jos kysymyksessä on lähetetty työntekijä, työnantajan on voitava esittää kotimaansa viranomaisen antama lähetetyn työntekijän todistus välttyäkseen sosiaaliturvan järjestämiseltä Suomessa. Jos työntekijä tulee EU:n tai ETA-alueen ulkopuolelta, työnantaja voi hakea Eläketurvakeskukselta Työeläkelain 149 §:n nojalla vapautusta lähetetyn työntekijän eläketurvan järjestämisestä Suomessa.

Ulkomaalainen työnantaja, jolla on Suomessa kiinteä toimipaikka, on täällä kirjanpitovelvollinen ja hänen on myös pidettävä maksamistaan suorituksista ennakkoperintälain edellyttämää palkkakirjanpitoa.¹³

6.3. Lähetetyn työntekijän työnantaja, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa

Myös sellaisella työnantajalla, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, on samat velvoitteet kuin suomalaisellakin työnantajalla palkkauksen, työehtojen ja ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeuden varmistamisen osalta. Lähetetyn työntekijän sosiaaliturvan järjestämistä on käsitelty edellisessä kappaleessa.

Suomeen työvoimaa lähettävällä työnantajayrityksellä on velvollisuus asettaa edustaja, jollei hänellä ole liikepaikkaa Suomessa. Edustajalla on muun muassa valtuutus yrityksen puolesta vastaanottaa asiakirjoja ja laatia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Edustajaa ei ole asetettava työhön, jossa lähetettynä olo kestää enintään 14 päivää. Edustaja on asetettava viimeistään lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa, ja valtuutuksen tulee kestää vähintään 12 kuukautta siitä, kun lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa on päättynyt.

Työnantajalla tai tämän edustajalla on velvollisuus

- ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja hänen työsuhteensa ehdoista tietoja, jotka ovat työsuojeluviranomaisten vaivattomasti saatavilla. Tietojen ylläpitovelvollisuus alkaa heti työskentelyn alkaessa ja niiden säilytysaika on kaksi vuotta lähetettynä olon päättymises-

¹³ Ennakkoperintälaki 36 §

tä. Työnantajalla tai tämän edustajalla on oltava Suomessa hallussaan lähetettyä työntekijää koskeva työaikakirjanpito ja tiedot Suomessa maksetuista palkoista.

Työnantajalla tai, jos työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:ssä tarkoitetulla edustajalla on oltava lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa kirjallisina hallussaan:

- lähettävän yrityksen yksilöintitiedot ja tiedot vastuuhenkilöistä lähettävän yrityksen sijoittautumisvaltiossa;
- lähetetyn työntekijän yksilöintitiedot;
- työsopimuslain 2 luvun 4 §:n mukainen selvitys lähetetyn työntekijän työsopimukseen sovellettavista työehdoista; sekä
- selvitys lähetetyn työntekijän työnteko-oikeuden perusteesta.

Jos lähettävällä yrityksellä ei ole velvollisuutta asettaa edustajaa 4 a §:n mukaan, 1 momentissa tarkoitetut tiedot on oltava lähettävän yrityksen hallussa myös silloin, kun sillä ei ole liikepaikkaa Suomessa.

Lähetetyn työntekijän työsuhteessa noudatettavien vähimmäistyöehtojen turvaamisen varmistamiseksi lähettävän yrityksen on ilmoitettava työn teettäjälle ennen työskentelyn alkamista Suomessa, kenellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot ovat työntekijän lähettynä olon aikana. Tiedot on säilytettävä kaksi vuotta siitä, kun lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa on päättynyt.

Vuokratun työntekijän työnantajan on annettava henkilöstön edustajalle vuokratun työntekijän ja hänen työnantajansa välisen, työntekijän palkkaan tai työsuhteeseen liittyvien lakien tai sopimusten soveltamista koskevan erimielisyyden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot, jos työntekijä henkilöstön edustajan siihen valtuuttaa.¹⁴

Ulkomaisen työnantajan on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot tuloverolain 10 §:n 4 c kohdassa tarkoitetun vuokratun työntekijän työskentelyn arvioidusta kestosta ja palkan määrästä sekä työn teettäjistä, jos kansainvälinen sopimus ei estä veron perimistä työntekijän palkasta. Tiedot on toimitettava työskentelyn aloittamista seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä.¹⁵

Ulkomaisen työnantajan on vuosittain toimitettava Verohallinnolle tiedot maksamistaan:

¹⁴ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 6 §

¹⁵ Verotusmenettelylaki 15 a §

- 1) tuloverolain 10 §:n 4 c kohdassa tarkoitettusta palkasta, jos kansainvälinen sopimus ei estä veron perimistä palkasta;
- 2) muusta kuin 1 kohdassa tarkoitettusta palkasta silloin, kun palkansaaja jatkuvasti oleskelee Suomessa yli kuuden kuukauden ajan.

Edellä säädetystä poiketen on lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:n mukaisesti asetetun edustajan toimitettava Verohallinnolle 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot silloin, kun hänen edustamaansa ulkomaista työnantajaa ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin.

Ulkomaalainen työnantaja, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, ei ole täällä kirjanpitovelvollinen eikä myöskään ennakkoperintälain edellyttämä palkkakirjanpitovelvollisuus koske häntä. Sitä vastoin ennakkoperintälaki edellyttää muun kuin kirjanpitovelvollisen ennakkoperintälaissa tarkoitettun suorituksen maksajan tekevän maksamistaan suorituksista muistiinpanot. Muistiinpanot ja tositteet on säilytettävä kuusi vuotta sen vuoden lopusta lukien, jonka aikana suoritus on maksettu.¹⁶

Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 8 §:n mukaan ennakonpidätystä koskevia ennakkoperintälain säännöksiä ja lain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä noudatetaan soveltuvin osin asioissa, jotka koskevat lähdeveron perimiseen velvollista, veron perimistä koskevaa menettelyä, perimis- ja tilitysvelvollisuuden laiminlyömisestä johtuvia seuraamuksia, lähdeveron maksamista ja valvontaa, suorituksen maksajan ilmoittamisvelvollisuutta sekä veron perimisvelvollisen liikaa maksaman lähdeveron vähentämistä.

6.4. Tilaajan tai toimeksiantajan velvollisuudet

Lähetettyjä työntekijöitä joko vuokratyövoimana tai aliurakoitsijan taikka alihankkijan palveluksessa käyttävällä tilaajalla on velvollisuus varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa.¹⁷

Työn teettäjän on lähetettävän yrityksen kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että lähetettävä yritys asettaa lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa tarkoitettun edustajan.¹⁸

¹⁶ Ennakkoperintälaki 36 §

¹⁷ Ulkomaalaislaki 74 §

¹⁸ Laki lähetetyistä työntekijöistä 4a§

Jokaisen, joka teettää työtä tuloverolain 10 §:n 4 c kohdassa tarkoitettulla vuokratulla työntekijällä, on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot työntekijän vuokralle antaneesta yrityksestä, jos kansainvälinen sopimus ei estä veron perimistä työntekijän palkasta. Lisäksi tällöin on toimitettava tieto yrityksen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:n mukaisesti asetetusta edustajasta. Tiedot on toimitettava sitä kalenterikuukautta seuraavan kuukauden loppuun mennessä, jonka aikana yrityksen ensimmäinen työntekijä aloittaa työskentelyn työn teettäjälle. Edellä mainituissa tiedoissa tapahtuneesta muutoksesta on ilmoitettava Verohallinnolle muutosta seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä.¹⁹

Tilajavastuulaki velvoittaa vuokratyövoimaa tai alihankintaa tiloissaan tai työmaallaan käyttävän tilaajan hankkivan ennen työtä koskevan sopimuksen tekemistä toiselta sopijapuolelta selvitykset tämän rekisteröinnistä verohallinnon rekistereihin, kaupparekisteriotteen, todistukset verojen maksamisesta tai maksusuunnitelmasta, todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty; sekä selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.²⁰

Tilajajan tulee pyynnöstä ilmoittaa tässä laissa tarkoitettusta vuokratyöstä tai alihankinnasta tehdystä sopimuksesta työehtosopimuksen perusteella valitulle luottamusmiehelle tai, jos tällaista ei ole valittu, työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulle luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle. Asiasta ilmoitettaessa on selvitettävä käytettävän työvoiman määrä, yrityksen yksilöintitiedot, työkohde, työtehtävät, sopimuksen kesto ja sovellettava työehtosopimus tai keskeiset työehdot.²¹

Yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan on huolehdittava siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on työmaalla liikkeessaan näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko työmaalla työskentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työnsuorittaja. Työntekijän tunnisteessa tulee olla työnantajan nimi.²²

¹⁹ Verotusmenettelylaki 17 § 7 momentti

²⁰ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 5 §

²¹ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 6 §

²² Työturvallisuuslaki 52a §. Tunnistetta ei kuitenkaan tarvitse olla: 1) tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavalla; 2) sellaisella työmaalla työskentelevällä, jossa rakennusta tai sen osaa rakennetaan tai korjataan rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön.

6.5. Suomessa tilapäisesti työpalveluja tarjoavan yrityksen rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuudet

6.5.1. Rekisteröityminen Verohallinnon asiakkaaksi

Yritystoiminnan aloittaminen Suomessa edellyttää, että yritys antaa perustamisilmoituksen yrityksen rekisteröimistä varten. Perustamisilmoituksella yritys ilmoittautuu tai hakeutuu yrityksen harjoittamasta toiminnasta riippuen Verohallinnon arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, työnantajarekisteriin, ennakkoperintärekisteriin ja vakuutusmaksuverovelvollisten rekisteriin. Ilmoituksen perusteella yritys merkitään myös Verohallinnon asiakasrekisteriin.²³

Ulkomaisen yhtiön on liitettävä perustamisilmoitukseen kotivaltionsa viranomaisen antama kaupparekisteriotetta vastaava ote sekä suomen-, ruotsin- tai englanninkielinen käännös otteesta. Otteesta tulee käydä ilmi seuraavat yrityksen tiedot:

toiminimi
kotipaikka
toimiala
tilikausi
nimenkirjoitusoikeudet.

Jos otteessa ei ole edellä mainittuja tietoja, ulkomaisen yhtiön perustamisilmoitukseen on liitettävä lisäksi jäljennös yhtiöjärjestyksestä, yhtiösopimuksesta tai muista vastaavista säännöistä sekä niiden suomen-, ruotsin- tai englanninkielinen käännös.

Suomalaisia henkilöyhtiöitä vastaavien ulkomaisten yhtiöiden tulee lisäksi antaa kaikkien yhtiömiestensä osalta seuraavat tiedot: nimi, mahdollinen suomalainen henkilötunnus, syntymäaika ja osoite.

Jos ulkomainen liikkeen- tai ammatinharjoittaja on kotivaltiossaan merkitty kaupparekisteriin tai sitä vastaavaan rekisteriin, sen tulee liittää rekisteriote ja muut edellä mainitut yhtiöitä koskevat tiedot perustamisilmoitukseensa. Ulkomaisen liikkeen- ja ammatinharjoittajan on aina annettava perustamisilmoituksen liitteenä jäljennös passistaan.

²³ Verohallinto: Toiminnan aloittaminen Suomessa http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Yritykset/Toiminnan_aloittaminen_Suomessa%289896%29#Ohjeeseen%20liittyvi%C3%A4%20lomakkeita1

Ulkomaisen yhtiön on ilmoitettava perustamisilmoituksen liitteenä myös lomakkeessa 6204 pyydetty tiedot. Liikkeen- ja ammatinharjoittajat antavat liitteenä vastaavasti lomakkeen 6206. Selvityksessä annettujen tietojen perusteella pyritään määrittämään yrityksen verotuksellinen asema Suomessa (mm. arvonlisäverovelvollisuus, työnantajavelvoitteet ja tuloverovelvollisuus). Liitelomakkeen 6204/6206 on oltava yrityksen nimenkirjoittamiseen oikeutetun henkilön allekirjoittama.

Rakennus- ja asennustoimintaa harjoittavan ulkomaisen yrityksen on annettava liitteenä myös kopio urakkasopimuksesta ja työvoimanvuokrausta harjoittavan yrityksen kopio työvoimanvuokrasopimuksesta Suomessa.

6.5.2. Tuloverotus

Kiinteän toimipaikan syntymistä tuloverotuksessa ei voida aina selvittää rekisteröintivaiheessa annettujen tietojen perusteella, koska toiminta saattaa muuttua tai jatkua oletettua kauemmin. Jos arviota kiinteän toimipaikan muodostumisesta ei voida tehdä rekisteröinnin yhteydessä, yritykseltä pyydetään ainakin yksi tuloveroilmoitus ja arviointi tehdään niiden tietojen perusteella, jotka yritys antaa veroilmoituksen yhteydessä.

Liikkeen- tai ammatinharjoittajan ja henkilöyhtiön on annettava veroilmoitus viimeistään verovuotta seuraavan vuoden huhtikuun alussa ja yhteisön viimeistään neljän kuukauden kuluttua tilikauden päättymiskuukauden lopusta. Verohallinto lähettää yritykselle esitäytetyn veroilmoituksen, jos yritys on jättänyt perustamisilmoituksen hyvissä ajoin ennen tilikauden päättymistä.

Ulkomainen yritys on kirjanpitovelvollinen Suomessa harjoittamastaan toiminnasta Suomen kirjanpitolain mukaisesti. Veroilmoitukseen liitetään jäljennös kiinteän toimipaikan tuloslaskelmasta ja taseesta, jotka on laadittu noudattaen soveltuvin osin Suomen kirjanpitolakia

Yrityksen kannattaa hakea ennakoveroa heti, kun se toteaa toimintansa muodostavan tuloverotuksessa Suomeen kiinteän toimipaikan. Jos ennakoverot eivät riitä kattamaan yrityksen lopullisen tuloveron määrää, yritys joutuu maksamaan jäännösveron lisäksi myös korkoa.

6.5.3. Rekisteröityminen arvonlisäverolliseksi

Arvonlisäverovelvollisia ovat kaikki, jotka myyvät tavaroita ja palveluita Suomessa liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverovelvollista liiketoimintaa harjoittavan on tehtävä ennen toiminnan aloittamista kirjallinen ilmoitus Verohallintoon. Ilmoituksen perusteella yritys merkitään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.

Arvonlisäverollista toimintaa harjoittavan ulkomaisen yrityksen on ilmoitauduttava arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, jos yrityksellä on arvonlisäverotuksessa kiinteä toimipaikka

Suomessa. Jos ulkomaisella yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, suorittaa veron pääsääntöisesti ostaja (käännetty verovelvollisuus).

Seuraavissa tilanteissa ulkomainen yritys on kuitenkin aina velvollinen ilmoittautumaan arvonlisäverovelvollisten rekisteriin Suomessa, eikä käännettyä verovelvollisuutta sovelleta:

- Ostajana on ulkomaalainen, jolla ei ole täällä kiinteää toimipaikkaa ja jota ei ole merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.
- Ostajana on yksityishenkilö.
- Kyse on toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomeen suuntautuvasta tavarankaukomyyntistä yksityishenkilöille tai näihin rinnastettaville tahoille.
- Kyseessä ovat henkilökuljetuspalvelut.
- Kun myytävä palvelu on oikeus päästä opetus-, tiede-, kulttuuri-, viihde- ja urheilutilaisuuteen, messuille ja näyttelyihin ja muihin sellaisiin tilaisuuksiin tai tilaisuuteen pääsyyn välittömästi liittyvä palvelu.

Vähäisen liiketoiminnan rajaa (tilikauden liikevaihto enintään 8 500 euroa) ei sovelleta ulkomaiseen yritykseen, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Ulkomaisen yrityksen on siten aina rekisteröidyttävä Suomessa arvonlisäverovelvolliseksi edellä luetelluissa tilanteissa, vaikka toiminta olisi vähäistä.

Ulkomainen yritys voi tulla myös hakemuksensa perusteella arvonlisäverovelvolliseksi Suomessa harjoittamastaan myynnistä. Ulkomainen yritys voi hakeutua verovelvolliseksi silloin, kun ostaja olisi muutoin myynnistä verovelvollinen. Jos ulkomaisella yrityksellä ei ole kotipaikkaa tai kiinteää toimipaikkaa EU:n jäsenvaltiossa, yrityksellä tulee olla Verohallinnon hyväksymä edustaja, jotta yritys voi vapaaehtoisesti hakeutua arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.

Jos ulkomainen yritys tekee Suomessa yhteisöhankintoja tai harjoittaa yhteisömyyntiä, yritys on Suomessa ilmoituksenantovelvollinen. Yritys, joka harjoittaa Suomessa ns. nollaverokannalaista myyntiä (jota myös yhteisömyynti on), joutuu rekisteröitymään arvonlisäverovelvolliseksi saadakseen palautuksen Suomessa tehtyihin hankintoihin sisältyneestä arvonlisäverosta.

6.5.4. Rekisteröityminen ennakkoperintärekisteriin

Ennakkoperintärekisteriin voidaan hakemuksesta merkitä yritys, joka harjoittaa tai todennäköisesti ryhtyy harjoittamaan elinkeinotoimintaa. Ennakkoperintärekisteriin merkitylle yritykselle maksetusta työ- tai käyttökorkvauksesta ei tarvitse toimittaa ennakonpidätystä. Vastaavasti jos maksun saajaa ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin, pidätys on toimitettava. Ennakkoperintärekisteriin kuulumisen ei ole pakollista.

Ulkomainen yritys voidaan merkitä ennakkoperintärekisteriin, jos yritys harjoittaa Suomessa elinkeinotoimintaa ja Suomella on verosopimus yrityksen kotivaltion kanssa. Jos yritys ei ole ennakkoperintärekisterissä, peritään yrityksen Suomesta saamasta työkorvauksesta yleensä lähdevero, ellei yritys ole hakemuksesta saanut lähdeverokorttia, jonka mukaan perittävän veron määrä on 0 %.

Kun Suomessa tuloverovelvollinen yritys on merkitty ennakkoperintärekisteriin, se vastaa itse tuloverojensa maksamisesta ennakkoveroina. Jos yrityksellä on Suomessa kiinteä toimipaikka, Verohallinto määrää yritykselle rekisteröinnin yhteydessä ennakkoveron kiinteän toimipaikan verotettavan tulon perusteella. Arvio tulevasta liikevaihdosta ja verotettavasta tulosta ilmoitetaan perustamisilmoituksessa. Jos yritykselle ei ole määrätty ennakkoveroa rekisteröinnin yhteydessä, se voi samoilla lomakkeilla hakea ennakkoveron määräämistä. Rekisteröityminen ennakkoperintärekisteriin ei kuitenkaan itsessään aiheuta yhtiölle tuloverovelvollisuutta Suomessa.

Verohallinto voi poistaa ennakkoperintärekisteristä yrityksen, joka laiminlyö ilmoittamis- tai maksuvelvollisuutensa verotuksessa. Ennakkoperintärekisteristä voidaan poistaa esimerkiksi sillä perusteella, että yritys ei ole antanut kausiveroilmoituksia tai tuloverotuksen veroilmoitusta taikka yritys on jättänyt arvonlisäveron tai ennakkoveron maksamatta.

Yritys voidaan jättää rekisteröimättä tai se voidaan poistaa rekisteristä myös sillä perusteella, että yritystä johtavalla henkilöllä tai hänen johtamallaan toisella yrityksellä on vastaavia laiminlyöntejä.

Tieto yrityksen kuulumisesta ennakkoperintärekisteriin on julkinen ja työkorvauksen maksajan tulee tarkistaa, kuuluuko suorituksen saaja ennakkoperintärekisteriin. Rekisteröinnin voi tarkistaa YTJ-tietopalvelusta www.ytj.fi.

6.5.5. Rekisteröityminen säännölliseksi työnantajaksi

Kun suomalainen työnantaja aloittaa säännöllisen palkanmaksun, se on velvollinen ilmoittautumaan Verohallinnon työnantajarekisteriin. Jos palkanmaksu on tilapäistä, toimii yrittäjä satunnaisena työnantajana. Satunnaisia työnantajia ei merkitä työnantajarekisteriin. Satunnaisena työnantajana toimivan yrityksen on annettava palkanmaksua koskeva kausiveroilmoitus ja maksettava työnantajasuoritukset silloin, kun se on maksanut palkkoja. Työnantajarekisteriin merkityn yrityksen on kuitenkin annettava ilmoitus, vaikkei palkanmaksua tilapäisesti olisi-kaan.

Työnantajarekisteriin merkitään Suomessa säännöllisesti palkkoja maksavat työnantajat. Jos ulkomaisella yrityksellä on Suomessa tuloverotuksessa tarkoitettu kiinteä toimipaikka, se rinnastetaan suomalaiseen maksajaan. Ulkomaisen yrityksen on siten ilmoitauduttava työnantajarekisteriin, jos se maksaa Suomessa vakituisesti palkkaa kahdelle tai useammalle palkansaa-

jalle taikka samanaikaisesti vähintään 6 palkansaajalle, vaikka heidän työsuhteensa ovat tilapäisiä ja tarkoitettu lyhytaikaisiksi.

Ulkomaalainen yritys, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa, voi kuitenkin vapaaehtoisesti ilmoittautua työnantajarekisteriin. Työnantajarekisteriin kuuluva yritys perii työntekijän palkasta lähdeveron tai toimittaa ennakonpidätyksen verokortin mukaan. Tällöin työntekijän ei tarvitse itse huolehtia ennakoverojen maksamisesta Verohallinnolle.

7. Seuraamukset laiminlyönneistä²⁴

7.1. Työnteko-oikeuteen liittyvät laiminlyönnit

Ulkomaalaislaissa on säädetty työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta. Lain 186 § mukaan:

Työnantaja tai tämän edustaja, joka

- 1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,
- 2) tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työntöön ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista, taikka
- 3) tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden [toimittaa työvoimatoimistoon selvitystä työntöön keskeisistä ehdoista]

on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

Myös työntekijä voi syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen. Lain 185 §: n mukaan:

Ulkomaalainen, joka

- 1) tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

²⁴ Ulkomaiseen työvoimaan liittyviä väärinkäytöksiä on seikkaperäisesti käsitelty Työterveyslaitoksen tutkimusraportissa Kaisa Eskola ja Anne Alvesalo: Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset - poliisin tutkimat tapaukset. Työterveyslaitoksen tutkimusraportti.

http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Ulkomainen_tyovoima_2010.pdf

- 2) tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,
- 3) tahallaan jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan taikka
- 4) tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,

on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

Rikoslain 6 a §:ssä²⁵ on kriminalisoitu luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö:

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa.

Rikoslain 7 §:ssä²⁶ on säädetty vastuun kohdentumisesta:

Tässä luvussa rangaistavaksi säädetystä työnantajan tai tämän edustajan menettelystä tuomitaan rangaistukseen se, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen.

7.2. Työsuhteen ehtoihin tai työskentelyolosuhteisiin liittyvät laiminlyönnit²⁷

Lähetettyjen työntekijöiden työsopimukseen sovelletaan työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen yleissitovien työehtosopimusten vuosilomaa, työaikaa sekä työturvallisuutta koskevia määräyksiä. Työnantaja voi syyllistyä rikoslain 47 luvussa tarkoitettuihin työrikoksiin yhtä lailla ulkomaisen kuin kotimaisenkin työvoiman osalta. Tällaisia rikoksia ovat työturvallisuusrikos (enimmäisrangaistus sakkoa tai vankeutta enintään 1 vuosi), työaikasuojelurikos

²⁵ 30.4.2004/302

²⁶ 21.4.1995/578

²⁷ Eskola ja Alvesalo, s. 18 - 21

(sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta) ja työsyryntä (sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta).

Työnantajan velvoitteita, työsuhdetta ja työsuojelua säädellään myös erityislaeissa, joiden noudattamatta jättäminen on tietyissä tekemuodoissaan kriminalisoitu. Nämäkin säännökset voivat koskea niin koti kuin ulkomaalaista työvoimaa. Työturvallisuuslain 63 §:ssä määritellään työturvallisuusrikkomus, työterveyshuoltolain 23 §:ssä on sanktioitu työterveyspalvelujen laiminlyönti ja työaikalain 42 §:ssä säädetään työaika rikkomuksesta. Kaikissa näissä enimmäisrangaistuksena on sakko.

Lähetettyjen työntekijöiden palkkaukseen tulisi lain mukaan soveltaa yleissitovia työehtosopimuksia. Työehtosopimuksesta poikkeamista esimerkiksi alipalkan muodossa ei kuitenkaan ole Suomen lainsäädännössä kriminalisoitu vaan palkkaukseensa tyytymätön joutuu käynnistämään jutun riita-asiana oikeudessa. Erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden aseman parantamiseksi rikoslakiin lisättiin kuitenkin vuonna 2004 säännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.²⁸

Jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava kiskonnantapaisesta työsyrynnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Kiskonnantapainen työsyryntä on ihmiskaupan kaltainen rikos. Kyseessä ovat käytännössä aina ulkomaiset työntekijät, jotka eivät kykene vaatimaan oikeuksiaan tietämättömyyden, kielitaidottomuuden ja työntajasta riippuvaisen asemansa vuoksi. Tilanne lähestyy ihmiskauppaa, jos työtä teetetään kohtuuttomasti työsuojelullisia näkökohtia huomioimatta tai ihmisarvoa loukkaavissa oloissa.²⁹

Ihmiskauppaa koskeva säännös on rikoslain 25 luvun 3 §:ssä (650/2004), jonka nojalla siihen syyllistynyt on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi, törkeässä tekemuodossa vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

Työperäisestä ihmiskaupasta on kysymys, jos joku käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä, maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai ottamalla vastaan sellaisen

²⁸ RL 47 kuvun 3a §, 30.4.2004/302

²⁹ Eskola ja Alvesalo, s.19

korvauksen, ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin.

Törkeästä ihmiskaupasta on kysymys, jos siinä käytetään väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, rikos kohdistuu kahdeksatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai rikos on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa.

Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä. Yritys on rangaistava.

7.3. Työsuhdetta koskevaan kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät laiminlyönnit

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 9 a §:ään sisältyy rangaistussäännös lakiin sisältyvien velvoitteiden rikkomisesta. Jos työnantaja tai tämän edustaja taikka 4 a §:n mukaan asetettu edustaja tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 4 b §:ssä tarkoitettujen tietojen ja selvitysten hallussapitoa tai ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tai laiminlyö antaa 8 a §:ssä tarkoitettut tiedot henkilöstön edustajalle, on hänet tuomittava lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta sakkoon.

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta tuomitaan myös työn teettäjä tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 a §:ssä säädetyn huolehtimisvelvollisuuden, työn teettäjän edustaja kuitenkin vain huomioon ottaen työpaikalla annetut ohjeet ja menettelytavat.

Työturvallisuuslain 63 §:ssä määritellään työturvallisuusrikkomus, johon sisältyy myös yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan laiminlyönti huolehtia siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on työmaalla liikkuaan näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Työturvallisuusrikkomuksesta on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakkoon.

7.4. Verotukseen liittyvät laiminlyönnit

Verotukseen liittyvistä laiminlyönneistä voi aiheutua sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia. Hallinnollisia seuraamuksia ovat

- verovelvolliseen kohdistuvan verotuksen oikaisun yhteydessä määrättävät veronkorotus ja viivästysseuraamukset,³⁰
- ennakonpidätyksen toimittamisen tai lähdeveron perimisen, työnantajan sosiaaliturvamaksun suorittamisen tai pidätettyjen varojen suorittamisen laiminlyöneeseen työnantajaan kohdistuva maksuunpano veronlisäyksineen ja veronkorotuksineen³¹ sekä
- tiedonantovelvollisuuden laiminlyöneelle määrättävä laiminlyöntimaksu.³²

Tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan ns. sivullisen tiedonantovelvollisuutta eli esimerkiksi vuokratyöntekijöiden työnantajan tai vuokrattujen työntekijöiden käyttäjän tiedonantovelvollisuutta verohallinnolle. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä enintään 15.000 euron suuruisena.

Rikoslain 29 §:ssä on säädetty rangaistukset veropetoksesta (1§) ja törkeästä veropetoksesta (2 §). Veropetoksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi se, joka

- 1) antamalla viranomaiselle verotusta varten väärän tiedon veron määräämiseen vaikuttavasta seikasta,
- 2) salaamalla verotusta varten annetussa ilmoituksessa veron määräämiseen vaikuttavan seikan,
- 3) veron välttämistarkoituksessa laiminlyömällä verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle, tai
- 4) muuten petollisesti,

aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai sen määräämisen liian alhaiseksi taikka veron aiheettoman palauttamisen.

Jos veropetoksessa tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja veropetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä veropetoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Veropetokseen voi syyllistyä verovelvollinen itse tai hänen työnantajansa taikka muu ennakonpidätyksen toimittamiseen tai lähdeveron perimiseen velvollinen.³³

³⁰ Verotusmenettelylaki 32 §

³¹ Ennakoperintälaki 38 – 44 §, Laki työnantajan sosiaaliturvamaksusta 10 §, Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta 8 §

³² Verotusmenettelylaki 22 a §

³³ Ennakoperintälaki 54 §

7.5. Sosiaaliturvaan liittyvät laiminlyönnit

Tapaturmavakuutuslain 55 § a momentissa on sanktioitu mm. vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti. Säännöksen mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan laiminlyö työnantajan tämän lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden tai tahallaan jättää viipymättä tekemättä 39 §:n 1 momentissa mainitun tapaturmailmoituksen tai sanotun pykälän 4 momentissa mainitun ilmoituksen poliisille, on tuomittava, jollei teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tapaturmavakuutuslain mukaisen työnantajavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.

Jos työnantaja laiminlyö hänelle työeläkelaiassa säädetyn velvollisuuden järjestää eläketurva työntekijöilleen, Eläketurvakeskuksen on kehoitettava työnantajaa korjaamaan laiminlyöntinsä. Jos työnantaja ei Eläketurvakeskuksen asettamassa määräajassa korjaa laiminlyöntiään, Eläketurvakeskus ottaa työnantajan kustannuksella eläkevakuutuksen valitsemastaan eläkelaitoksesta (pakkovakuuttaminen).³⁴

Rikoslakiin on vuoden 2007 alussa lisätty säännökset työeläkevakuutusmaksupetoksesta ja törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta.³⁵ Työeläkevakuutusmaksupetoksesta voidaan rikoslain 29 luvun 4 a §:n mukaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi työnantaja tai tämän edustaja, joka

1) laiminlyömällä työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden tai muun työntekijän eläkelaiassa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden,

2) antamalla työntekijän eläkelain mukaista tehtävää hoitavalle työntekijän eläkelain mukaan tarvittavan, vakuutusmaksuun tai eläkkeistä aiheutuvien kulujen jakamiseen vaikuttavan tiedon virheellisenä tai kieltäytymällä antamasta tässä kohdassa mainittuja tietoja tai

3) jättämällä työntekijältä perimänsä työntekijän työeläkevakuutusmaksun tilittämättä työntekijän eläkelain mukaiselle eläkevakuutusta hoitavalle eläkelaitokselle

aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai sen aiheettoman palauttamisen.

³⁴ Työeläkelaki 186 §

³⁵ 19.5.2006/398

Jos 1 momentissa tarkoitettu teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, siitä voidaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos vakuutusmaksun korotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi.

Työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta rikoslain 29 luvun 4 b §:n mukaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Törkeästä tekemuodosta on kysymys, jos työeläkevakuutusmaksupetoksessa tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja teko on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä,

7.6. Tilaajavastuulakiin liittyvät laiminlyönnit

Tilaaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

- 1) laiminlyönyt 5 §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden;
- 2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka
- 3) tehnyt 2 kohdassa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan.

Laiminlyöntimaksun suuruus on vuoden 2011 alusta lukien vähintään 1 600 euroa ja enintään 16 000 euroa (3.12.2010/1052). Aikaisemmin maksu on ollut vähintään 1.500 ja enintään 15.000 euroa.

Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Laiminlyöntimaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon tilaajan pyrkimys estää tai poistaa laiminlyönnin vaikutukset ja sitä korottavana tekijänä tilaajan laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet.

Laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista olosuhteet huomioon ottaen.

Aluehallintovirasto määrää päätöksellään tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksun päätöksensä asetetussa määräajassa. Oikeus antaa laiminlyöntimaksua koskeva päätös vanhentuu, jollei

maksun määräämistä koskeva asia ole tullut vireille kahdessa vuodessa siitä, kun laissa tarkoitettua sopimusta koskeva työ on päättynyt.³⁶

8. Ulkomaalaisten työntekijöiden ja ulkomaalaisten yritysten määrää koskevat tiedot

8.1. Ulkomaisen työvoiman määrä Suomessa maahanmuuttotilastojen mukaan

Suomessa asui Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vakituisesti 167.962 ulkomaan kansalaista vuoden 2010 lopussa.³⁷ Näistä 150.797 oli ulkomailla syntyneitä. Lisäksi Suomen kansalaisista 97.338 oli muualla kuin Suomessa syntyneitä.³⁸

Valtaosa Suomessa vakituisesti asuvista ja työskentelevistä ulkomaan kansalaisista tai muualla kuin Suomessa syntyneistä ei työskentelyolosuhteiltaan poikkea millään tavoin alkuperältään suomalaisesta työvoimasta. Tämän kartoituksen kannalta keskeisiä ryhmiä ovat Suomessa tilapäisesti lähetettyinä työntekijöinä tai kausityöntekijöinä työskentelevät sekä vain vähän aikaa Suomessa oleskelleet, joiden voidaan olettaa olevan kantaväestöä heikommin selvillä sekä omista oikeuksistaan että työntekoon liittyvistä säännöksistä.

Tärkeimmät tilastolähteet Suomeen työskentelevään saapuvista koostuvat

- Maahanmuuttoviraston myöntämistä oleskeluluvista,
- kausityötä varten myönnettyistä viisumeista sekä
- EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinneistä.

Näiden tilastojen ulkopuolelle jäävät kokonaan mm. Pohjoismaiden kansalaiset sekä alle 3 kuukautta Suomessa työskentelevät, EU-maista lähetetyt työntekijät.

8.1.1. Maahanmuuttoviraston myöntämät oleskeluluvat

Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvat EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta Suomeen tuleville. Pohjoismaalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa toisissa Pohjoismaissa. Muut EU/ETA-maan kansalaiset eivät myöskään tarvitse oleskelulupaa, mutta heidän on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa.

³⁶ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 9 – 10 §

³⁷ Maahanmuuttovirasto: Ulkomaalaiset Suomessa kansalaisuuksittain
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=1945>

³⁸ Sisäasiainministeriö: Maahanmuuton vuosikatsaus 2010

Vuonna 2010 Maahanmuuttovirasto teki 3.030 myönteistä ensimmäistä oleskelulupapäätöstä työnteon tai elinkeinonharjoittamisen perusteella ja 2.649 vastaavaa päätöstä muulla perusteella. ”Muu peruste” koskee Maahanmuuttoviraston mukaan valtaosin työperäistä maahanmuuttoa; kyse on henkilöistä, jotka eivät tarvitse työntekijän oleskelulupaa, vaan he voivat työskennellä Suomessa tavallisella oleskeluluvalla (ryhmään kuuluvat esimerkiksi erityisasiantuntijat, urheilijat ja valmentajat).³⁹

8.1.2. Kausityötä varten myönnetyt viisumit

Suomalaisessa viisumi- ja maahanmuuttopolitiikassa on keskeistä, että viisumit ja oleskeluluvat on eriytetty kokonaan rinnakkaisiksi järjestelmiksi. Viisumeita myönnetään lyhytaikaista ja tilapäistä, enintään kolme kuukautta kestäväää oleskelua varten, sen sijaan pidempiaikaista oleskelua varten haetaan suoraan oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 81 § 4. kohdan mukaan marjanpoiminta, sadonkorjuu ja turkistarhaus ovat sellaisia aloja, joille voi tulla kolmen kuukauden viisumilla töihin. Viisumivapaista maista saa samoin tulla kolmeksi kuukaudeksi työskentelemään näillä aloilla ilman työlupaa.

Viisumia haetaan pääsääntöisesti hakijaa lähimpänä olevasta ulkomaanedustustosta. Ulkoministeriön mukaan Suomeen tulee vuosittain noin 12 000 viisumivelvollista marjanpoimijaa. Heistä noin 8000 menee työsuhteisiin marjatilaille ja noin 4000 metsämarjanpoimintaan.

Suurin lähtömaa on Venäjä, josta on noin 6000 tulijaa. He menevät enimmäkseen marjatilaille töihin. Lisäksi osalla venäläisistä poimijoista on jo Suomen viisumi muista syistä ja he saattavat käydä lisäksi poimimassa marjoja, mutta eivät tilastoidu näihin lukuihin mukaan. Toiseksi suurin lähtömaa on Ukraina, sieltä tulee noin 3500 poimijaa vuosittain, tiloille arviolta 3000 ja metsiin noin 600–700 poimijaa. Kolmanneksi suurin lähtömaa on Thaimaa, josta saapuu noin 2500 luonnonmarjojen poimijaa ja 200–300 poimijaa tiloille. Seuraavaksi suurimmat lähtömaat ovat Moldova ja Valko-Venäjä. Kausityöläisiä on paljon myös EU-maista ja ETA-alueelta, erityisesti Baltian maista. Näitä ei tilastoida mihinkään.

Metsissä työskentelevistä poimijoista saadaan jokamiehenoikeuksien käsitettä venyttämällä ikään kuin yrittäjiä, jotka myyvät marjansa eteenpäin päivän hintaan. Tiloilla työskentelevien poimijoiden kanssa tehdään työsopimukset ja he ovat alan työehtosopimusten piirissä.⁴⁰

³⁹ Sisäasiainministeriö: Maahanmuuton vuosikatsaus 2010

⁴⁰ Mari Helenius ja Kielo Brewis: Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä 2011. Suomen kansallinen raportti. Maahanmuuttovirasto. Tiedot perustuvat ulkoasiainministeriön lähetystöneuvos Vesa Häkkisen 13.4.2011 pitämään esitelmään.

8.1.3. EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnit

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset saavat työskennellä Suomessa ilman työntekijän oleskelulupaa. Vastaava oikeus on myös Norjan, Islannin, Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisilla.

EU-kansalaisen sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisen on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa, jos maassa oleskelu kestää yli 3 kuukautta. Rekisteröinti suoritetaan paikallispoliisin luona lukuun ottamatta Pohjoismaiden kansalaisia, joiden rekisteröinti tapahtuu maistraatissa pohjoismaisen muuttokirjan perusteella.

EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintejä on Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan tapahtunut vuosina 2004 – 2010 seuraavasti:

Rekisteröintivuosi	Unionin kansalaisen oleskeluoikeus	Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus	Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus, ei unionin kansalainen	Unionin kansalaisen oleskeluoikeus, siirtymäsäännös	Unionin kansalaisen työntekijäoikeus, siirtymäsäännös	Työntekijätietojen rekisteröinti uudet EU-maat, määräaik. laki	Yhteensä
2004	6490	778	114	1485	1415	0	10282
2005	5700	836	149	1443	1358	0	9486
2006	8093	664	141	322	393	981	10594
2007	13347	807	146	9	53	2135	16497
2008	11668	857	168	8	23	825	13549
2009	9109	755	321	2	17	162	10366
2010	10339	942	265	2	4	0	11552
Yht.	64746	5639	1304	3271	3263	4103	82326

Ajalla 1.1.–3.10.2011 oleskeluoikeuden rekisteröintejä oli tehty yhteensä 10.468. Työnteon perusteella oleskeluoikeuden oli rekisteröinyt 5.519 EU:n kansalaista. Näistä suurimman ryhmän eli 3.072 muodostivat virolaiset ja toiseksi suurimman eli 606 puolalaiset. Elinkeinon harjoittamisen perusteella oleskeluoikeuden oli rekisteröinyt 56 henkilöä, joista 30 oli Virossa.⁴¹

⁴¹ Tilastot: Maahanmuuttovirasto, erikoissuunnittelija Timo Leinonen 5.11.2011

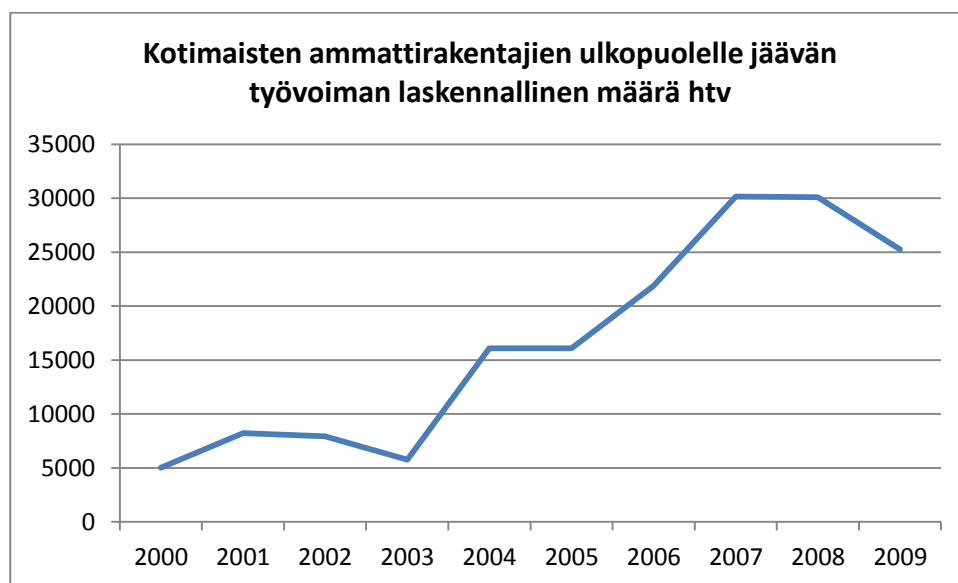
8.2. Ulkomaisen työvoiman määrää koskevia tietoja eri toimialoilta

8.2.1. Rakennusala

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” arvio rakennusalan ulkomaisen työvoiman määrästä perustui laskelmaan talonrakennusalan laskennallisten kokonaistyötuntien ja kotimaisten ammattirakentajien työtuntien välisestä erotuksesta, joka oli noin viidennes kaikista laskennallisista työtunneista.⁴² Ammattirakentajien ulkopuoliset työtunnit koostuvat oletuksen mukaan pääasiassa ulkomailla vakinaisesti asuvien työntekijöiden työtunneista Suomen rakennustyömailla.

Kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisten työtuntien määrä ja niiden osuus on seurannut rakentamisen suhdanteita 2000-luvulla. EU:n laajentumisen vaikutus näkyy selvästi luvuissa.

Ulkomaisen työvoiman määrä on vuoteen 2007 saakka arvioitu suoraan kotimaisten ammattirakentajien laskennallisten työtuntien ulkopuolelle jäävän työmäärän perusteella, Kansantalouden tilinpidossa tapahtuneen aikasarjauudistusten ja muiden laskelmien laadintaa vaikuttavien tekijöiden vuoksi vuosien 2008–09 tiedot oli tutkimuksessa estimoitu olettaen, että ulkomaisten rakentajien työpanos on seurannut suoraan talonrakentamisen kiinteähintaisesta uudistuotannosta ja peruskorjausrakentamisesta arvioidun työsidonnaisen tuotoksen vuotuista kasvua vuosina 2008–09.⁴³



⁴² Hirvonen, M. & Lith, P. & Walden, R.: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, s. 111 - 116

⁴³ Pekka Lith: Rakentamisen harmaa talous. Tilastonäkemykset rakennusalan harmaan talouden painopistealueista, ilmenemismuodoista ja laskennallisesta laajuudesta, Helsinki 20.5.2010

Ulkomaista työpanosta kuvaavien kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisten työtuntien määrä ei ole ratkaisevasti muuttunut vuosina 2008–09 vuoteen 2007 verrattuna olettaen, että ulkomaisen työpanoksen määrä on seurannut suoraan talonrakentamisessa kiinteähintaisen työsidonnaisen tuotoksen kehitystä ja kotimainen työvoiman tarjonta ei ole syrjäyttänyt ulkomaista työvoimaa tai päinvastoin.

Rakennusteollisuus RT ry:n suhdannekatsauksen⁴⁴ mukaan rakentamisen määrän kehitys on vuonna 2010 kääntynyt positiiviseksi sekä uudis- että korjausrakentamisen kohdalla.



RAKENNUSTEOLLISUUS

Rakentamisen suhdanteet,
Lokakuu 2011

Keskeiset suhdannekuvaajat	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttokansantuote, määrän muutos, %	1,0	-8,2	3,6	2,5	1,5
Euribor, 3 kk, %	4,6	1,2	0,8	1,5	1,5
Ansiotasoindeksi, muutos, %	5,5	4,0	2,5	2,8	3,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos, %	3,9	-1,1	1,1	3,0	2,5
Rakentaminen¹, määrän muutos, %	-2,7	-6,5	9,4	4,0	0,0
Korjausrakentaminen	3,7	4,0	4,2	3,0	3,0
Rakennusinvestoinnit	-1,6	-15,3	7,3	4,0	0,0
Talonrakennukset	-2,2	-16,5	10,2	7,0	0,0
Maa- ja vesirakennukset	1,9	-8,3	-8,1	-3,0	2,0

Edellä käytetyillä arviointiperusteilla rakennusalan ulkomaisen työvoiman määrä olisi vuonna 2010 palannut vuoden 2007 tasolle eli noin 30.000 henkilötyövuoteen. Tämä olettaus saa tukea sekä rakennusteollisuuden omasta työmaatiedustelusta että Rakennusliiton ja viranomaisten havainnoista, joiden mukaan ulkomaisen työvoiman osuus erityisesti pääkaupunkiseudulla on jatkuvasti kasvanut.

Rakennusteollisuus RT:n talonrakennustoimialan jäsenistön piirissä on suoritettu vuosittain vuodesta 2007 lähtien ns. työmaatiedustelu, jossa on pyritty saamaan läpileikkaus työmaiden työvoimasta tietyinä hetkenä, Viimeisin tutkimus on tehty 1.11.2011.⁴⁵

Kyselyyn vastanneita talonrakennusalan jäsenyrityksiä oli 220, joiden työmaiden määrä oli 1.800. Työmailla oli työntekijöitä yhteensä 28 000 henkeä. Tämä määrä sisälsi vastaajayritysten omat työntekijät, aliurakoitsijoiden työvoiman sekä vuokratyövoiman, mutta ei toimihen-

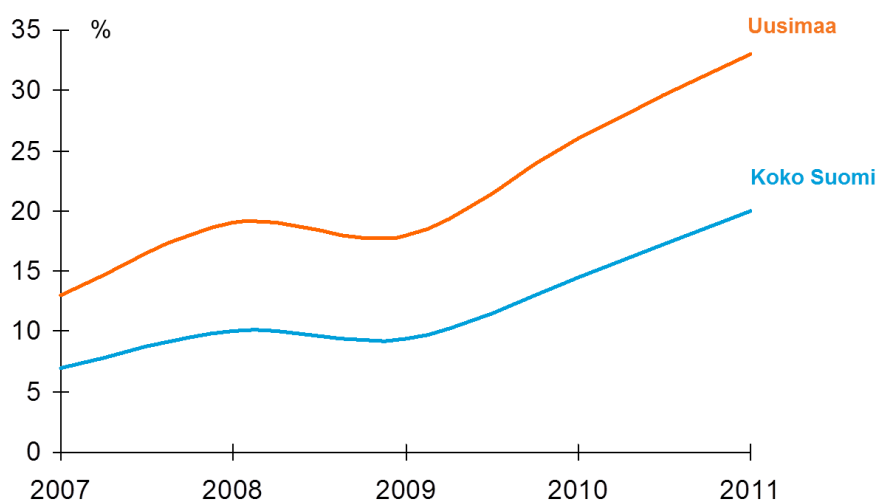
⁴⁴ <http://www.rakennusteollisuus.fi/RT/Tilastot+ja+julkaisut/RT%3an+suhdannekatsaukset/>

⁴⁵ Rakennusteollisuus RT:n työmaatiedustelu: Viidennes talonrakennusalan työvoimasta ulkomaista 7.12.2011 <http://www.rakennusteollisuus.fi/RT/Ajankohtaista/Viidennes+talonrakennusalan+ty%C3%B6voimasta+ulko+maista/>

kilöitä. Työntekijöistä 33 % oli vastaajayritysten omaa työvoimaa, 67 % aliurakoitsijoiden palveluksessa tai vuokratyövoimaa. Ulkomaisen työvoiman määrä oli 5.500 eli noin 20 % työmaiden kaikista työntekijöistä. Vuoden 2010 kyselyssä ulkomaalaisten osuus oli 15 %.

Ulkomaalaisen työvoiman määrä Suomessa on RT:n työmaatiedustelujen mukaan kolminkertaistunut vuosina 2007 - 2011. Kasvua on tapahtunut lähes kautta maan, etenkin Uudellamaalla. Vuosina 2010–2011 Uudellamaalla tapahtuneesta työvoiman lisäyksestä (3.890) puolet on ollut ulkomaalaisia (1.957).

Ulkomaalaisen työvoiman osuus (%) TRT:n jäsenyritysten työmaiden työvoimasta 2007–2011



Kaksi kolmasosaa yrityksistä arvioi ulkomaalaisen työvoiman määrän Suomessa kasvavan myös seuraavan neljän vuoden aikana.

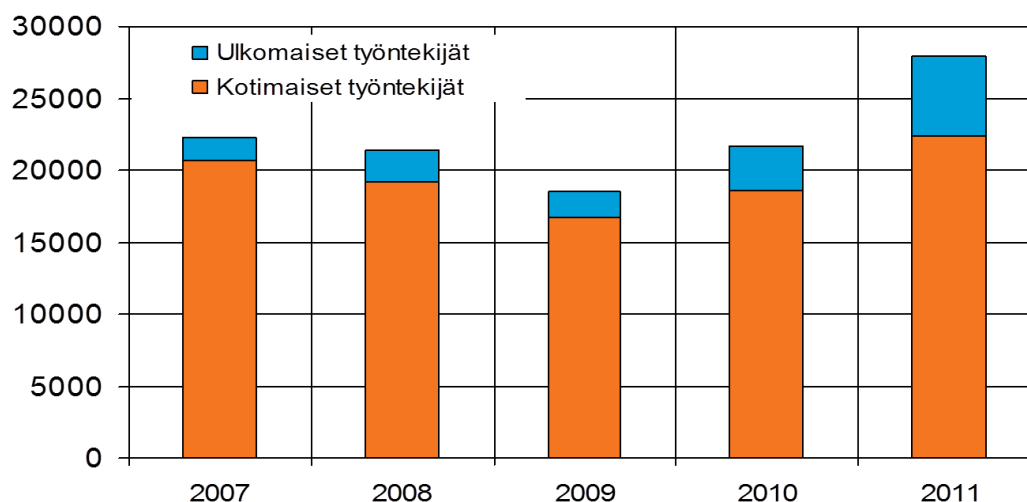
Vastanneiden yritysten omista työntekijöistä ulkomaalaisia oli vain 4,4 %, sitä vastoin aliurakoitsijoiden työntekijöistä ja vuokratyöntekijöistä ulkomaalaisia oli 26 %. Uudellamaalla aliurakoitsijoiden työntekijöistä ja vuokratyöntekijöistä ulkomaalaisia oli jo 37 %.

Työvoimatiedustelun yhteenveto 2011
Koko Suomi

	2011	2010	2009	2008	2007
Yritykset	219	221	226	208	216
Työmaat	1812	1933	1716	1822	1698
Työntekijät yhteensä	27898	21726	18518	21425	22313
Omat työntekijät	9303 (33 %)	8512 (39%)	7751 (42%)	10018 (47%)	8963 (40%)
Omista ulkomaalaiset	409 (4,4%)	177 (2,1%)	151 (1,9%)	194 (1,9%)	134 (1,5%)
Vuokratyönt.	1788 (6,4%)	1053 (4,9%)	664 (3,6%)	1150 (5,3%)	1455 (6,5%)
Ulkomaalaiset vuokratyönt.	592 (33%)	307 (29%)	150 (23%)	275 (24%)	225 (15%)
Aliur. yritykset	6886	6117	4114	4849	5241
Aliur. työnt.	17605 (63%)	12801 (59 %)	10482 (57%)	11420	12431 (56%)
Aliur. ulkomaal. työntekijät	4559 (26%)	2663 (21%)	1437 (14%)	1746 (15%)	1212 (10%)
Ulkomaalaiset yhteensä	5560 (20%)	3147 (14,5%)	1738 (9,4%)	2215 (10%)	1571 (7%)

Työvoimatiedustelu vahvistaa myös käsitystä siitä, että ulkomaisen työvoiman määrä on jo vuonna 2010 palannut vähintään vuoden 2007 tasolle.

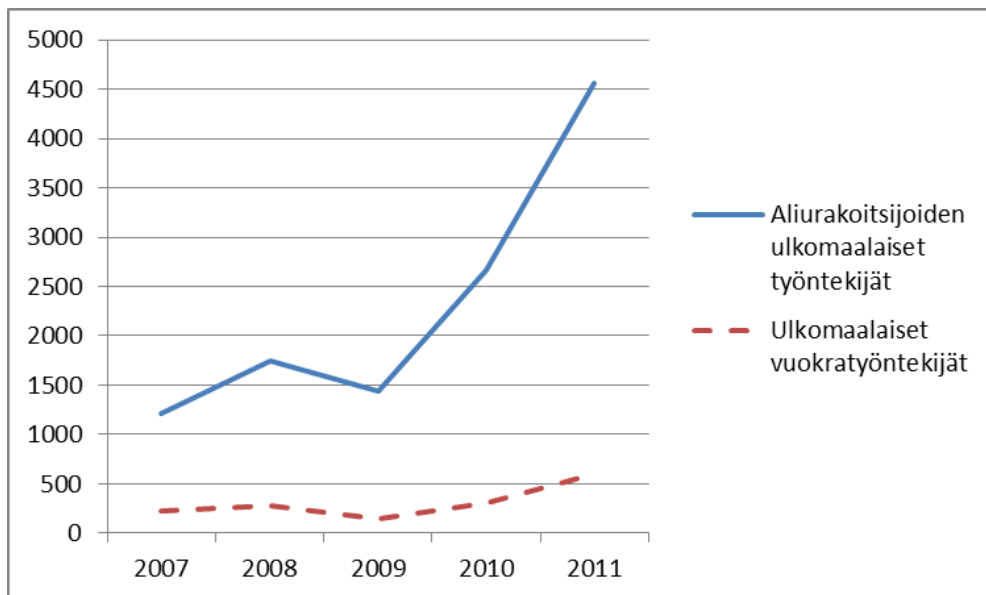
Työvoimatiedustelu 2011 Talonrakentamisen työntekijät koko maassa



Rakennusteollisuus RT:n kysely kertoo tilanteesta järjestäytyneiden yritysten työmailla. Ulkomaisen työvoiman osuus on sekä viranomaisten että rakennusalan järjestöjen havaintojen mukaan selvästi suurempi järjestäytymättömien yritysten työmailla, pientalorakentamisessa sekä korjausrakentamisessa.

Rakennusliiton toimitsijat tekivät toukokuussa 2010 tarkastukset 50 Helsingin julkisivusanee-raustyömaalla, joissa toimi 26 pääurakoitsijaa ja lähes sata aliurakoitsijaa. Pää- ja aliurakoitsijoiden työntekijöistä ulkomaalaisia oli 64 prosenttia ja suomalaisia vain 36 prosenttia. Vajaat puolet ulkomaalaisista oli edelleen Suomen rekisteröityjen yritysten työntekijöitä ja loput lähetettyjä työntekijöitä. Pääosa ulkomaalaisesta työvoimasta oli rekrytoitu Virossa, jonka lisäksi työntekijöitä oli muun muassa Puolasta, Ukrainasta ja Venäjältä. Työmaakerros osoitti, että ulkomaisen työvoiman määrä Helsingissä oli kasvanut vuoden sisällä räjähdysmäisesti. Rakennusliiton toimitsijat kiersivät edellisen kerran yhtä laajasti pääkaupungin työmaita huhtikuussa 2009. Tuolloin ulkomaisen työvoiman määrä oli vain 22 %.⁴⁶

Ulkomainen vuokratyövoima on rakennusalalla vuoden 2007 tuloverolain muutoksen jälkeen korvautunut helpommin verotuksen ulkopuolelle jäävällä aliurakoitsijoiden palveluksessa olevalla työvoimalla. Tämä näkyy selkeästi Rakennusteollisuus RT:n työmaatiedustelussa, oheinen kuvio kuvaa tilannetta koko maan osalta:⁴⁷



8.2.2. Muut toimialat

Rakennusalan jälkeen seuraavaksi eniten lähetettyä työvoimaa käytetään teknologiateollisuudessa. Ulkomaisen työvoiman määrä metallialalla on vaihdellut erityisesti telakkateollisuuden

⁴⁶ Rakennusliiton nettisivu tiedote 21.5.2010 <http://www.rakennusliitto.fi/?x20433=3341048>
Helsingin julkisivutyömailla enää kolmasosa työntekijöistä kotimaisia

⁴⁷ Rakennusteollisuus 7.12.2011: Rakennusteollisuus RT:n työvoimatiedustelu: Viidennes talonrakennusalan työvoimasta ulkomaista. Tulokset alueittain.
<http://www.rakennusteollisuus.fi/default.aspx?intObjectID=14568&intVersion=1>

suhdannevaihtelujen ja tilauskannan mukana. Pelkästään telakkateollisuuden piirissä on arvioitu vuositasolla työskentelevän 4.000 ulkomaista työntekijää, jotka edustavat 38 eri kansallisuutta⁴⁸. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuoden 2010 vuosi-raportin mukaan vastuualueen ulkoisessa toimintaympäristössä merkittävin muutos oli töiden loppuminen Turun telakalla, mikä vaikutti merkittävästi ulkomaalaisten työntekijöiden määrään alueen metalliteollisuudessa.⁴⁹ Telakoiden tilauskannan parantuminen vuonna 2011 palauttaneen ulkomaalaisten työntekijöiden määrän aikaisemmalle tasolle.

Metallialan ulkomaalaisesta työvoimasta merkittävä osa on lähetettyjä työntekijöitä. Uudenaan työsuojelupiirin ulkomaalaistiimin vuonna 2008 metallialan yrityksiin tekemissä tarkastuksissa tavatuista ulkomaalaisista työntekijöistä 82 % oli lähetettyjä.⁵⁰ Metallityöväen liiton vuoden 2010 tammikuussa pääluottamusmiehilleen tekemään kyselyyn saatujen vastausten mukaan näiden edustamilla työpaikoilla työskenteli kyselyn tekohetkellä 526 ulkomaalaista vuokratyöntekijää.⁵¹

Teknolomiteollisuuden sektorilla lähes tutkimattomaksi jäänyt alue liittyy it-yritysten käyttämään, ulkomaisten alihankkijoiden palveluksessa olevaan lähetettyyn työvoimaan. Toimialan alihankkijat on jätetty ennakkoperintärekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle eivätkä alan yritykset ole ulkomaisen työvoiman käytön kannalta viranomaisten ensisijaisia valvontakoh-teita.

Ulkomaista työvoimaa on työsuojelupiirin ja aluehallintoviraston tarkastuksissa esiintynyt paljon ravintola- ja siivousaloilla, mutta näiden työntekijät ovat pääsääntöisesti olleet Suomeen rekisteröityjen, tosin usein ulkomaalaistaustaisten yritysten palveluksessa.⁵² Kuljetusalalla on ulkomaalaistaustaisten kuljetus- ja huolintayritysten määrä erityisesti Kaakkois-Suomessa kasvanut viime vuosina nopeasti. Nämä yritykset käyttävät paljon ulkomaista, erityisesti Venäjältä ja Virosta tulevaa työvoimaa, joka on ollut osittain myös lähetettyä.⁵³ Merkille pantavaa on elinkeinonharjoittajiksi rekisteröityjen työn suorittajien suuri määrä.⁵⁴

⁴⁸ Herzen-Oosi von N, Harju, H., Haaken, N. ja Aro T. (2009) Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2009, s. 31

⁴⁹

<http://www.avi.fi/fi/virastot/lounaissuomenavi/Documents/LSAVI%20LIITE%20TY%C3%96SUOJELUN%20uus%20toimintakertomukseen%202010.pdf>

⁵⁰ Kaisa Eskola ja Anne Alvesalo: Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset - poliisin tutkimat tapaukset. Työterveyslaitoksen tutkimusraportti. s.31

http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Ulkomainen_tyovoima_2010.pdf

⁵¹ Kyselyn tulokset tutkimuspäällikkö Jorma Antilalta 19.3.2010

⁵² Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta 31.1.2011

⁵³ Eskola ja Alvesalo, s. 31,

⁵⁴ Herzen-Oosi ym., s. 35

Suuri ulkomaista tilapäistyövoimaa käyttävä toimiala on maa- ja metsätalous. Nämä tilapäistyöntekijät eivät kuitenkaan ole lähetettyä työvoimaa vaan vuosittain noin 8.000 maa- ja metsätiloille kausityöhön viisumin saanutta sekä ilmeisesti tuhatlukuinen määrä EU- ja ETA-maista tulevia ovat suomalaisten työnantajien palveluksessa rajoitetusti verovelvollisina. EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta metsämarjojen poimintaan viisumin saaneet 4.000 henkilöä eivät ole muodollisesti Suomessa verovelvollista työvoimaa.

8.3. Eläketurvakeskuksen saamat lähetettyjen työntekijöiden todistukset

Eläketurvakeskus rekisteröi EU-, ETA- ja sosiaaliturvasopimusmaista Suomeen lähetetyt todistukset, jotka osoittavat ulkomailta Suomeen lähetetyn työntekijän pysyvän lähettäjään sosiaaliturvan piirissä. Kaikkien maiden viranomaiset eivät toimita todistuskopiota Suomeen, joten tosiasiallinen lähetettyjen työntekijöiden määrä on jonkin verran tilastoista ilmenevää suurempi. Vuonna 2010 rekisteröityjä todistuksia oli eri maista tullut seuraavasti.⁵⁵

Eläketurvakeskuksen vuonna 2010 rekisteröimät lähetetyn työntekijän todistukset

MAAT YHTEENSÄ	23 514
ALANKOMAAT	63
AUSTRALIA	1
BELGIA	28
BULGARIA	1
ESPANJA	269
GABON	1
ITALIA	107
ITÄVALTA	40
KANADA	2
KREIKKA	6
LATVIA	495
LIETTUA	32
LUXEMBURG	44
NORJA	12
PUOLA	2 770
QUEBEC	5
RANSKA	146
ROMANIA	1
RUOTSI	245

⁵⁵ Tilastotiedot: Eläketurvakeskus, tarkastuspäällikkö Tiia Lahti 8.9.2011

SAKSA	1 550
SLOVAKIA	296
SLOVENIA	525
SUOMI	1
TANSKA	61
TSEKKI	122
UNKARI	9
VIETNAM	1
VIRO	16 585
YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA	79
YHDYSVALLAT	17

Lähetettyjen työntekijöiden määrä on vuosina 2006 – 2010 kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	todistuksia
2006	4.400
2007	7.200
2008	16.800
2009	14.400
2010	23.514

Suurin todistusten määrä on tullut Virosta ja virolaisten määrä on myös vuonna 2010 kasvanut voimakkaimmin. Vuonna 2009 virolaisille annettiin noin 8.000 ja vuonna 2008 noin 11.000 lähetetyn työntekijän todistusta. Luvut heijastavat rakennusalan suhdannevaihteluita.

Suomessa esimerkiksi vuonna 2010 työskentelevien lähetettyjen työntekijöiden määrä koostuu sekä uusista todistusten hakijoista että niistä vuonna 2009 todistuksen saaneista, jotka ovat jatkaneet työskentelyään täällä vuoden 2010 puolelle.

8.4. Ulkomaalaiset verohallinnon tietokannassa

Verohallinto saa tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden palkoista näiden työnantajien antamilta vuosi-ilmoituksilta. Valtiovarainministeriön vero-osastolla laaditun muistion mukaan vuonna 2009 Suomesta sai ansiotuloa noin 35.000 – 40.000 alle kuusi kuukautta Suomessa työskentelevää ulkomaalaista henkilöä. Yli kuusi kuukautta Suomesta palkkatuloa saavia henkilöitä, joilla kotikunta oli kahden viime vuoden aikana (vuosina 2008 – 2009) ollut ulkomaat, oli

noin 29.500 henkilöä. Yhteensä Verohallinnon tiedossa ja siten myös verovalvonnan piirissä oli muistion mukaan vuonna 2009 noin 65.000 – 70.000 ulkomailta tullutta työntekijää.⁵⁶

Vuonna 2010 annettujen vuosi-ilmoitusten mukaan Suomesta sai ansiotuloa yhteensä 39.046 Suomessa alle kuusi kuukautta Suomessa työskentelevää henkilöä. Tämä määrä koostui seuraavasti:⁵⁷

- Yksityisten työnantajien maksamamia palkkoja	22.579	henkilölle
- Julkisyhteisöjen maksamamia palkkoja	3.004	”
- Rojalteja	2.212	”
- Työkorvauksia	6.707	”
- Esiintyvän taiteilijan palkkioita	2.855	”
- Urheilijan palkkioita	1.095	”
- Vuokratyöntekijöiden palkkoja (alle 6 kk Suomessa)	579	”
- Työsuhdeoptioita ja osakepalkkioita	15	”

Edellä mainittujen lisäksi suomalaiset työnantajat tai sellaiset ulkomaiset yritykset, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka, olivat vuosi-ilmoitusten mukaan maksaneet palkkoja 2.268 yleisesti verovelvolliselle palkansaajalle, joita ei ole vakuutettu Suomessa. Sellaiset ulkomaiset yritykset, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, olivat maksaneet palkkoja 2.078 yleisesti verovelvolliselle, joita ei ole vakuutettu Suomessa.

Tämän kartoituksen kannalta keskeisin ryhmä ovat yksityisten työnantajien palveluksessa olleet ja näistä erityisesti lähetetyt työntekijät. Seuraavassa kuviossa on purettu yksityisten työnantajien antamiin vuosi-ilmoituksiin sisältyvät tiedot maksajatyypeittäin ja saajaryhmittäin. Lukuihin ei sisälly julkisyhteisöjen maksamia palkkoja, rojalteja, urheilijan palkkioita, esiintyvän taiteilijan palkkioita eikä optio- tai osakepalkkioita. Säännölliset työnantajat tarkoittavat verohallinnon työnantajarekisteriin rekisteröityneitä työnantajia, satunnaiset työnantajat muita.

⁵⁶ Valtiovarainministeriön vero-osasto, Kansainvälisten asioiden yksikkö 17.6.2010: Selvitys mahdollisuuksista ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostamiseksi

⁵⁷ Tilastotiedot: Verohallinto, ylitarkastaja Sari Wulff 1.9.2011

Verohallinnolle tulleet vuosi-ilmoitukset vuodelta 2010

Suomalainen yksityinen työnantaja tai ulkomaalainen työnantaja, jolla kiinteä toimipaikka Suomessa		
Rajoitetusti verovelvollinen palkansaaja		Yleisesti verovelvollinen palkansaaja, joka ei ole vakuutettu Suomessa
Palkat	Työkorvaukset	
<u>Säännöllinen työnantaja</u> Palkansaajia 15.185 Palkkoja 117,5 milj. € Saajaa kohden 7.737 €	<u>Säännöllinen työnantaja</u> Työkorvauksen saajia 5.759 Työkorvauksia 30,6 milj. € Saajaa kohden 5.309 €	<u>Säännöllinen työnantaja</u> Palkansaajia 2.228 Palkkoja 62,0 milj. € Saajaa kohden 27.824 €
<u>Satunnainen työnantaja</u> Palkansaajia 7.394 Palkkoja 10,6 milj. € Saajaa kohden 1.438 €	<u>Satunnainen työnantaja</u> Työkorvauksen saajia 948 Työkorvauksia 3,0 milj. € Saajaa kohden 3.126 €	<u>Satunnainen työnantaja</u> Palkansaajia 40 Palkkoja 0,4 milj. € Saajaa kohden 10 287 €
Palkansaajia yht. 22.579 Palkkoja yht. 128,1 milj. €	Työkorvauksen saajia yht. 6.707 Työkorvauksia yht. 33,5 milj. €	Palkansaajia yht. 2.268 Palkkoja yht. 62,4 milj. €

Ulkomaalainen työnantaja, jolla ei kiinteää toimipaikkaa Suomessa		
Rajoitetusti verovelvollinen vuokratyöntekijä	Yleisesti verovelvollinen palkansaaja	
	Työntekijä vakuutettu Suomessa	Työntekijä ei vakuutettu Suomessa
<u>Säännöllinen työnantaja</u> Vuokratyöntekijöitä 292 Palkkoja 1,7 milj. € Saajaa kohden 5.945 Työpäiviä keskim. 78 <u>Satunnainen työnantaja</u> Vuokratyöntekijöitä 287 Palkkoja 1,5 milj. € Saajaa kohden 5.054 € Työpäiviä keskim. 87	<u>Säännöllinen työnantaja</u> Palkansaajia 89 Palkkoja 3,8 milj. € Saajaa kohden 43.066 € <u>Satunnainen työnantaja</u> Palkansaajia 291 Palkkoja 7,8 milj. € Saajaa kohden 30.484	<u>Säännöllinen työnantaja</u> Palkansaajia 1.270 Palkkoja 17,4 milj. € Saajaa kohden 13.658 € <u>Satunnainen työnantaja</u> Palkansaajia 808 Palkkoja 14,0 milj. € Saajaa kohden 17.302 €
Vuokratyöntekijöitä yhteensä 579 Palkkoja näille 3,2 milj. €	Palkansaajia yht. 380 Palkkoja yht. 11,6 milj. € Saajaa kohden 30.484 €	Palkansaajia yht. 2.078 Palkkoja yht. 31,3 milj. € Saajaa kohden 15.075 €
<u>Työnantaja maksaa työntekijän verot:</u> Palkansaajia 153, palkat 10,2 milj. €, 66.590 €/ saaja <u>Palkansaaja enintään 183 pv Suomessa:</u> Palkansaajia 140, palkat 2,3 milj. €, 16.290 €/saaja		

Lähetettyjä työntekijöitä ovat todennäköisesti varjostetuilla alueilla olevat runsaat 5.000 palkansaajaa. On mahdollista, että lähetettyjä työntekijöitä on myös niissä rajoitetusti verovelvollisissa palkansaajissa, joiden ulkomaalaisella työnantajalla on kiinteä toimipaikka Suomessa.

Heidän osuutensa ei ole tästä aineistosta eroteltavissa, mutta se voidaan arvioida ulkomaisista yhteisöistä ja sivuliikkeistä erikseen kerättyjen tiettyjen perusteella.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö laati 6.9.2011 ilmiöselvityksen, jonka tarkoituksena oli tutkia Suomessa toimivien viranomaisten rekistereissä olevien ulkomaalaisten yritysten määrää ja toimialarakennetta sekä kotivaltiorakennetta. Selvityksessä tutkittiin myös sitä, miltä ulkomaisten yritysten toiminta näyttää Verohallinnon rekisteritietojen perusteella.⁵⁸

Selvityksen mukaan vuonna 2009 rajoitetusti verovelvollisia palkansaajia oli 137 ulkomaisella yhteisöllä yhteensä 1.394 ja 42 sivuliikkeellä yhteensä 436. Nämä 1.830 rajoitetusti verovelvollista ovat todennäköisesti lähetettyjä työntekijöitä.

Rajoitetusti verovelvollisten vuokratyöntekijöiden määrä on verohallintoon tulleissa vuosilmoituksissa ollut varsin vähäinen.

Vuosi	2007	2008	2009	2010
Vuosi-ilmoitukset rajoitetusti verovelvollisista vuokratyöntekijöistä	1365	1777	1009	579

Yhteenvedon voidaan todeta, että verohallinnon rekisterissä on vuonna 2010 ollut enintään 7.000 ulkomaalaista lähetettyä työntekijää, joista alle 600 on ollut rajoitetusti verovelvollisia vuokratyöntekijöitä.

8.5. Verohallinnon tietokannasta puuttuvat lähetetyt työntekijät

Verohallinnon tietokannassa vuonna 2010 olleet lähetetyt työntekijät jakaantuvat seuraavasti:

Työnantajana suomalainen yksityinen työnantaja tai ulkomaalainen työnantaja, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa ⁵⁹	4.098
Työnantajana ulkomaalainen työnantaja, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa	2.078
Rajoitetusti verovelvollisia vuokratyöntekijöitä	579
Yhteensä	6.755

⁵⁸ Apulaisjohtaja Marko Niemelä, Harmaan talouden selvitysyksikkö: Ulkomaiset yritykset, Harmaan talouden tilannekuva III/2011. Tilastotiedot Harmaan talouden selvitysyksikön ulkomaalaisia yrityksiä koskevasta ilmiöselvityksestä, jonka ovat laatineet apulaisjohtaja Marko Niemelä ja ylitarkastaja Tuija Hannula

⁵⁹ Ulkomaalaisten työnantajien palkansaajatiedot ovat vuodelta 2009, muut vuodelta 2010

Eläketurvakeskukselle on vuonna 2010 tullut lähetetyn työntekijän todistuksia yhteensä 23.514. Todistukset ovat voimassa enintään 2 vuotta, joten on oletettavissa, että vuonna 2009 lähetetyn työntekijän todistuksen saaneista 14.400 työntekijästä osa on vielä vuonna 2010 työskennellyt Suomessa. Mikäli näiden osuudeksi arvioidaan puolet kokonaismäärästä, olisi lähetetyn työntekijän todistuksella vuonna 2010 työskennelleiden ulkomaalaisten määrä ollut noin 30.700. Tämä luku ei ole ristiriidassa erityisesti rakennus- ja metallialoilla tilapäisesti työskenteleviä ulkomaalaisia koskevien tietojen kanssa.

Verohallinnon tiedoista näyttäisi edellä olevan perusteella puuttuvan arviolta 24.000 lähetettyä työntekijää. Luvussa eivät ole mukana ne, jotka työskentelevät pimeästi ilman minkäänlaisia todistuksia. Osa puuttuvista on henkilöitä, joiden ei pitäisikään olla verohallinnon tietokannassa. Tämä joukko muodostuu sellaisista alle 6 kuukautta Suomessa työskentelevistä muista kuin vuokratyöntekijöistä, joiden työnantajalla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai alle 6 kuukautta työskentelevistä vuokratyöntekijöistä, joiden kotivaltion kanssa solmitussa verosopimuksessa ei ole vuokratyötä koskevaa artiklaa.

9. Suomessa toimivia ulkomaalaisia yrityksiä koskevat tiedot

9.1. Suomessa rekisteröidyt ulkomaiset yhteisöt ja sivuliikkeet

Ulkomaalainen yritys voi harjoittaa Suomessa elinkeinotoimintaa tekemällä tänne perustamisilmoituksen taikka perustamalla Suomeen sivuliikkeen tai tytäryhtiön. Ulkomaisen elinkeinonharjoittajan sivuliikkeellä tarkoitetaan ulkomaisen yhteisön tai säätiön osaa, joka harjoittaa Suomessa tässä maassa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin jatkuvaa liike- tai ammattitoimintaa ulkomaisen yhteisön tai säätiön nimiin ja lukuun.⁶⁰

Verovalvonnan ja työnantajavelvoitteiden kannalta ulkomaalaisen yrityksen sivuliike ja ne ulkomaiset yritykset, joille on muodostunut kiinteä toimipaikka Suomeen, ovat periaatteessa samanlaisessa asemassa kuin suomalaisetkin yritykset. Kirjanpitolautakunnan antaman lausunnon mukaan ulkomaalainen on Suomessa kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollinen, mikäli se harjoittaa liike- tai ammattitoimintaa Suomessa olevasta kiinteästä toimipaikasta käsin ja liike- tai ammattitoiminnan harjoittaminen on jatkuvaa.⁶¹

⁶⁰ Tässä yhteydessä ei käsitellä ulkomaalaisten omistamia, Suomen kaupparekisteriin merkittyjä yrityksiä. Ulkomaalaisella yrityksellä tarkoitetaan Tilastokeskuksen YTR:ssä yrityksiä, joiden omistuksesta tai äänivallasta yli 50 prosenttia on suoraan tai välillisesti yhden ulkomaisen tahon hallussa. Yhteensä maassamme toimi runsaat 3 200 ulkomaalaistaustaista yritystä vuonna 2008. Pekka Lith: Ulkomaisten yritysten profiili, Tilastonäkemys Suomessa toimivista ulkomaalaistaustaisista yrityksistä, Helsinki 28.2.2010

⁶¹ Kirjanpitolautakunnan lausunto no 1275/23.5.1994

Valvonnan kannalta ongelmallisimpia ovat sellaiset ulkomaiset yritykset, joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa tai jotka harjoittavat täällä toimintaa siitä viranomaisille kertomatta. Osa ensiksi mainituista hakeutuu ennakkoperintärekisteriin välttyäkseen heille maksetuista työkorvauksista perittävistä 13 %:n lähdeverosta tai voidakseen tarjota kotitalouksille kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluita. Arvonlisäverovelvollisten rekisteriin Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa toimiva yritys voi hakeutua, jos hänen Suomessa harjoittamastaan myynnistä muutoin verovelvollinen olisi ostaja. Työnantajarekisteriin hakeutuminen voi tapahtua haluttaessa välttää tilanne, jossa esimerkiksi Suomessa verovelvolliset vuokratyöntekijät joutuisivat itse hakemaan verotoimistosta ennakon määräämistä.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö laati 6.9.2011 ilmiöselvityksen, jonka tarkoituksena oli tutkia Suomessa toimivien viranomaisten rekistereissä olevien ulkomaalaisten yritysten määrää ja toimialarakennetta sekä kotivaltiorakennetta. Selvityksessä tutkittiin myös sitä, miltä ulkomaisten yritysten toiminta näyttää Verohallinnon rekisteritietojen perusteella.⁶²

Suomessa oli Verohallinnon rekistereissä maaliskuussa 2011 yhteensä 9.433 ulkomaista yhteisöä tai sivuliikettä, joista toimivia oli 3.784 kappaletta (40 %). Toimivista oli ulkomaisia yhteisöjä 2.884 ja sivuliikkeitä 668.

Toimivista yrityksistä oli

- alv-rekisterissä 1.800 ulkomaista yhteisöä ja 627 sivuliikettä.
- työnantajarekisterissä 720 ulkomaista yhteisöä ja 560 sivuliikettä
- ennakkoperintärekisterissä 1.637 ulkomaista yhteisöä ja 533 sivuliikettä
- satunnaisena työnantajana 124 ulkomaista yhteisöä ja
- 30 sivuliikettä

Suurin osa toimivista ulkomaisista yrityksistä on virolaisia (56 %). Ruotsalaisten yritysten osuus toimivista yrityksistä on 17 %. Ulkomaisten toimivien yritysten yleisin toimiala on rakentaminen (35 %) ja kauppa (28 %). Toimintansa 2006 - 2010 aloittaneista ulkomaisista yrityksistä 58 % on virolaisia ja 9 % ruotsalaisia. Uusien yritysten yleisin toimiala on rakentaminen (44 %).

Tilinpäätöstietoja vuodelta 2009 löytyi vain 362 ulkomaiselta yhteisöltä ja 473 sivuliikkeeltä. Näiden yritysten yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2009 oli yli 2,3 miljardia euroa, josta yhteisöjen osuus oli 289 miljoonaa euroa ja sivuliikkeiden 2.085 miljoonaa euroa.

⁶² Apulaisjohtaja Marko Niemelä, Harmaan talouden selvitysyksikkö: Ulkomaiset yritykset, Harmaan talouden tilannekuva III/2011. Tilastotiedot ovat Harmaan talouden selvitysyksikön ulkomaalaisia yrityksiä koskevasta ilmiöselvityksestä, jonka ovat laatineet apulaisjohtaja Marko Niemelä ja ylitarkastaja Tuija Hannula

Yleisesti verovelvollisia palkansaajia on ollut 820 ulkomaisella yhteisöllä yhteensä 5.817 ja 524 sivuliikkeellä yhteensä 9.588. Rajoitetusti verovelvollisia palkansaajia on ollut 137 ulkomaisella yhteisöllä yhteensä 1.394 ja 42 sivuliikkeellä yhteensä 436. Nämä 1.830 rajoitetusti verovelvollista ovat todennäköisesti lähetettyjä työntekijöitä.

Rekisterissä olevien ulkomaalaisten yritysten verovelka oli vuoden 2011 marraskuussa 60 miljoonaa euroa. Noin 40 % verovelasta oli toimivilla yrityksillä. Rekisterissä olevien ulkomaalaisten yritysten verotarkastuskattavuus on noin 1 %.

9.3. Ulkomaisiin yrityksiin kohdistuneet verovalvontatoimet

9.3.1. Perusvalvonta

Ulkomaisiin yrityksiin kohdistettava valvonta tapahtuu sekä perusvalvonnan että erityisvalvonnan, lähinnä verotarkastusten, muodossa. Perusvalvontaan kuuluu mm.

- yritysten rekisteröinti,
- kuukausittainen maksuvalvonta,
- työnantajien vuosi-ilmoitusten ja vuosittain annettavien tuloveroilmoitusten valvonta ja
- sivullisilta saatujen tarkkailutietojen käsittely.

Viimeksi mainittuun kohtaan kuuluu mm. vuokratyöntekijöiden työnantajilta ja vuokratyövoiman käyttäjiltä saatujen tietojen vertailu sekä järjestäytyneiden rakennuttajien ja rakennusalan yritysten urakoitsijoistaan nykyisin vapaaehtoisesti neljännesvuosittain verohallinnolle antamien ilmoitusten käsittely.

Suomessa toimivien ulkomaalaisten yritysten rekisteröinti perustuu pääosin näiden yritysten omiin intresseihin, joista merkittävin on tarve vapautua ennakkoperintärekisteröinnin avulla yritykselle itselleen maksettavista työkorvauksista perittävästä lähdeverosta. Rekisteröinnin kannalta merkittävä valvonta-aukko muodostuu yrityksistä, jotka hankkivat itselleen lähdeverovapautuksen hakemansa nollaverokortin avulla ja vielä suuremmassa määrin niiden toimialojen yrityksistä, jotka ovat sekä ennakkoperintärekisteröinti- että lähdeveromenettelyn ulkopuolella.

Ilmoitusvalvonta tapahtuu kausivalvontana, joka kohdistuu kuukausittain annettaviin arvonnalisäveroa ja työnantajasuorituksia koskeviin ilmoituksiin sekä vuosivalvontana, joka kohdistuu yritysten omiin veroilmoituksiin ja näiden työnantajina antamiin palkansaajien vuosilmoituksiin. Valvontaa tehostavana sanktiona on uhka yrityksen poistamisesta ennakkoperintärekisteristä, mikäli ilmoitusten antaminen laiminlyödään. Kuukausi-ilmoitukset laiminlyöneeseen tai selkeästi epäluotettavia ilmoituksia antaneeseen yritykseen voidaan kohdistaa arviomaksuunpano ja veroilmoituksensa laiminlyönyttä yritystä voidaan arvioverottaa.

Uhka ennakkoperintärekisteristä poistamisesta on verohallinnon mukaan saanut yleensä yritykset ainakin ottamaan yhteyttä verohallintoon. Arviomaksuunpanot eivät ole keinona kovinkaan tehokkaita, koska maksuunpannut määrät ovat pääsääntöisesti jääneet verojäämiksi. Ilmoituksia antamattomaan yritykseen kohdistuvista arviomaksuunpanoista ei ole myöskään apua niiden palkansaajien tunnistamisessa, heidän tulojensa selvittämisessä ja verotuksessa.

Sivullisen ilmoittamisvelvollisuuden avulla on pyritty saamaan tietoa sekä vuokratyöntekijöistä että rakennusalalla toimivista aliurakoitsijoista.

Sekä vuokratyön teettäjien että vuokratyötä tarjoavien ulkomaalaisten työnantajien määrä on verohallintoon tulleiden ilmoitusten mukaan jatkuvasti vähentynyt. Työn teettäjien antamien ilmoitusten lukumäärän alentumiseen on vaikuttanut se, että tieto on kertaluontoinen. Ilmoitus annetaan erikseen jokaisesta ulkomaisesta yrityksestä, jolta työn teettäjä on vuokrannut Suomessa tehtävään työhön ulkomaista vuokratyövoimaa.

Verohallinto on pyrkinyt tehostamaan ilmoitusten antamista määräämällä laiminlyöjille laiminlyöntimaksuja. Vuonna 2008 maksuja määrättiin 232 yritykselle yhteensä 49.200 euroa. Näistä oli suomalaisia työn teettäjiä 24, joiden laiminlyöntimaksut vaihtelivat välillä 100 – 300 euroa. Ulkomaisista yrityksistä 106 sai maksun vuokratyövoimaa koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä ja 102 vuosi-ilmoituksen puuttumisesta. Nämä maksut vaihtelivat välillä 100 – 900 euroa.⁶³

Rakennusalan järjestäytyneet yritykset ja useat rakennuttajia edustavat tahot ovat keskinäisen sopimuksensa perusteella 1990-luvun puolivälistä saakka toimittaneet vapaaehtoisesti neljännesvuosittain verohallinnolle tiedot käyttämistään alurakoitsijoista ja näille maksetuista suorituksista. Ilmoitusmenettely on vakiintunut, mutta käytännössä saadut ilmoitukset koskevat lähinnä urakkaketjujen yläpäässä toimivia yrityksiä. Verohallinto analysoi ilmoitukset ja tutkii niihin sisältyvien yritysten rekisteröinti-, toiminta- ja verovelkatiedot.

Vuonna 2008 annetuista ilmoituksista löytyi ulkomaisia yrityksiä seuraavasti:

- Tunnistettuja 248 yritystä, joihin kohdistui 883 vertailutietoa yhteisarvoltaan 13,3 miljoonaa euroa
- Tunnistamattomia 549 yritystä, joihin kohdistui 1041 vertailutietoa yhteisarvoltaan 18 miljoonaa euroa.

Vuoden 2009 ilmoituksista löytyi ulkomaisia yrityksiä seuraavasti:

⁶³ Verohallitus, Sari Wulff 28.11.2009

- Tunnistettuja 354 yritystä, joihin kohdistui 545 vertailutietoa yhteisarvoltaan 16,4 miljoonaa euroa.
- Tunnistamattomia 536 yritystä, joihin kohdistui 561 vertailutietoa yhteisarvoltaan 25,9 miljoonaa euroa.

Tunnistamattomien suuri osuus tuntuu omituiselta, koska näiden yritysten pitäisi olla ennakkoperintärekisterissä välttyäkseen omista urakkasaamisistaan toimitettavalta ennakonpidätykseltä. Huolestuttavaa on myös se, että rakennusalan urakkaketjujen yläpäässäkin kaikille ulkomaalaisille yrityksille maksetuista suorituksista 60 % menee tunnistamattomille saajille.

Vuodelta 2010 vastaavia tietoja ei ole ollut selvitystä varten saatavissa. Ilmeiseltä kuitenkin tuntuu, ettei käytössä oleva neljännesvuosi-ilmoitusmenettely ole toiminut ainakaan ulkomaisien yritysten valvonnassa kovinkaan tehokkaasti.

9.3.2. Verotarkastukset

Verohallinto on vuosina 2003 – 2011 (syyskuun loppuun mennessä) tarkastanut ulkomaalaisia kohteita seuraavasti:⁶⁴

OIKEUDELLINEN MUOTO	LKM
Luonnollinen henkilö	187
Ulkomainen yhteisö	130
Ulkomaisen yhteisön sivuliike Suomessa	97
Yhteensä	414

Toimialoittain kohteet jakautuivat seuraavasti:

PÄÄTOIMIALA	LKM
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen t	24
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	25
Informaatio ja viestintä	7
Kiinteistöalan toiminta	7
Koulutus	1
Kuljetus ja varastointi	16

⁶⁴ Tilastotiedot: Verohallinto, Ylitarkastaja Timo Pekkala 4.10.2011

Maatalous, metsätalous ja kalatalous	1
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	39
Muu palvelutoiminta	7
Rahoitus- ja vakuutustoiminta	20
Rakentaminen	57
Taiteet, viihde ja virkistys	1
Teollisuus	15
Terveys- ja sosiaalipalvelut	2
Toimiala tuntematon	100
Tukku- ja vähittäiskauppa	92
Yhteensä:	414

Vuosittain tarkastettujen lukumäärä on vaihdellut 32 ja 65 välillä.

Tarkastukset ovat aiheuttaneet maksuunpanoja ja tulonlisäyksiä seuraavasti:

KOHDE- TYYPPI	LKM	ALV NETTO	MUSTAT PALKAT	EPLSOTU NETTO	EVL NETTO	PEITELTY OSINKO	EVL LISÄYS AVOIMEEN VEROTUK- SEEN	TVL NETTO
HENKILÖ	187	2 223 866	1 999 235	758 085	7 915 616	0	194 022	3 924 570
YHTEISÖ	227	8 728 908	25 969 845	8 827 387	502 730 206	8 217 145	34 895 461	333 810
	414	10 952 774	27 969 080	9 585 472	510 645 822	8 217 145	35 089 483	4 258 380

Verohallinnon käyttämän määritelmän⁶⁵ mukaista harmaata taloutta on löydetty 117 luonnollisen henkilön (63 % kohteista) ja 61 yhteisön (27 % kohteista) tarkastuksissa.

Liikevaihtoluokittain verotarkastukset ja niiden tulokset ovat jakautuneet seuraavasti:

⁶⁵ Verohallinnon tilastoinnissa käytetyt kriteerit ovat: 1) Tarkastuksessa on todettu, että kirjanpidosta puuttuu tuloja esimerkiksi myyntiä, 2) Tarkastuksessa on todettu että kirjanpitoon on liitetty vääränsisältöisiä tositteita: ostettuja kuitteja, itse valmistettuja väärä tositteita, joilla on esimerkiksi peitelty pimeitä palkanmaksuja tai nostettu rahaa yrityksestä tai kulu ei ole tarkastetun yrityksen yritykselle jne., 3) Tarkastus on tehty ennalta ilmoittamatta ns. ”yllätystarkastus”, 4) Tarkastus on tehty viranomaisyhteistyönä esimerkiksi Poliisin kanssa. Verohallinto, ylitarkastaja Timo Pekkala 4.11.2011

Liikevaihtoluokka	Lkm	Alv netto	mustat palkat	EPL sotu	evl netto	peitelty osinko	EVL lisäys avoimena olevan vuoden tuloihin	Tvl netto
Lv = 0 tai ei tietoa	133	956 478	18 273 783	6 519 548	339 292 796	3 677 471	366 663	4 113 615
Lv = 0 < 1.000	2	118	0	0	588 776	0	0	0
Lv = 1000 - 40.000	63	1 092 869	1 173 545	408 110	2 669 568	283 317	45 893	104 986
Lv = 40.000 < 100.000	49	291 522	2 131 379	533 113	1 590 984	663 949	115 980	0
Lv = 100.000 < 400.000	66	2 413 352	1 393 023	512 648	113 470 455	7 350	34 560 948	30 644
Lv = 400.000 < 2.000.000	44	321 664	1 052 369	426 091	3 889 045	239 558	0	9 136
Lv = 2.000.000 < 3.500.000	11	3 139	954 819	108 339	5 072 312	0	0	0
Lv = 3.500.000 < 10.000.000	23	3 905 785	2 367 920	1 046 727	25 552 204	3 345 500	0	0
Lv = 10.000.000 < 40.000.000	20	1 930 649	616 103	29 608	15 952 719	0	0	0
Lv = >40.000.000	3	37 199	6 140	1 289	2 566 962	0	0	0
Yhteensä	414	10 952 775	27 969 081	9 585 473	510 645 821	8 217 145	35 089 484	4 258 381

Tulokset painottuvat mustien palkkojen ja yrityksen salaamien tulojen osalta liikevaihtoluokkaan 0 tai ei tietoa. Osa elinkeinoverolain mukaisista lisäyksistä tässä ryhmässä liittyy Konserniverokeskuksen asiakkaina oleviin kohteisiin, joilla ei ole toiminnan luonteen vuoksi (esim. pankki) liikevaihtotietoa. Suurin osa muista tämän luokan kohteista lienee yrityksiä, jotka eivät ole jättäneet veroilmoituksia.

Tarkastusten seurauksena maksuunpantujen verojen kertymä on periaatteessa samaa luokkaa kuin suomalaisissa yrityksissä silloin kun kohteena on ulkomaisen yhteisön Suomessa oleva sivuliike. Tilapäisesti Suomessa toimivien, esimerkiksi rakennusalan aliurakoitsijoiden kohdalla ennuste maksuunpantujen verojen kertymästä on varsin huono. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa tarkastus kohdistuu käynnissä olevaan työmaahan ja turvaamistoimet voidaan kohdistaa maksamatta oleviin urakkaeriin.

9.4. Verovalvontaan liittyvät ongelmat

Ulkomaiseen työvoiman aiheuttamat verovalvontaongelmat ovat nimenomaan lähetettyihin työntekijöihin tai pikemminkin näiden työnantajiin liittyviä ongelmia. Verohallinnon tietokannasta löytyy vuosi-ilmoitustietoja enintään 7.000 lähetetystä työntekijästä. Vertailu Eläketurvakeskuksen saamiin lähetettyjen työntekijöiden todistuksiin osoittaa, että arviolta 24.000 Suomessa työskentelevän lähetetyn työntekijän tiedot puuttuvat verohallinnon tietokannasta.

Osa edellä mainituista 24.000 puuttuvasta työntekijästä on niitä, jotka eivät ole Suomeen verovelvollisia sen vuoksi, ettei heidän työnantajallaan ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa ja verosopimus estää työntekijän verottamisen Suomessa työskentelyn kestäessä alle puoli vuotta. Tämä joukko ei kuitenkaan voi olla kovin suuri. Käytännössä ei ole uskottavaa, että lähtö-

maista saapuisi Suomeen puolen vuoden välein uusiutuva tuhansien työntekijöiden ja näiden satojen työnantajayritysten joukko.

Vuokratyöntekijöiden merkitys koko lähetettyjen työntekijöiden joukossa on vain marginaalinen. Vuonna 2007 pitkän valmistelun jälkeen toteutettu tietyistä verosopimusmaista tulevien vuokratyöntekijöiden verotuksen mahdollistava ja heidän valvontaansa helpottava lainmuutos on jäänyt odotettua pienitehoisemmaksi. Tämä johtuu siitä, että vuokratyö on esimerkiksi rakennusalalla pääosin korvattu ainakin muodollisesti itsenäisellä aliurakoinnilla, jota tiukennetut säännökset eivät koske. Rajoitetusti verovelvollisia vuokratyöntekijöitä löytyi verohallinnolle vuonna 2010 annetuista vuosi-ilmoituksista enää 579.

Lainmuutoksen yhteydessä tehty ratkaisu, jonka mukaan Suomessa verovelvollisten vuokratyöntekijöiden tulisi huolehtia itse ennakoverojensa hakemisesta verotoimistosta, ei ole osoittautunut toimivaksi. Esimerkiksi vuoden 2011 elokuun loppuun mennessä vain 196 vuokratyöntekijää oli itse oma-aloitteisesti hakenut ennakon määräämistä, 49:lle määrättiin arvioennakot, koska eivät hakeneet itse ja 282 vuokratyöntekijää oli töissä säännöllisesti palkkoja maksavalla työnantajalla joten heidän kuului hakea verokortti.⁶⁶ Rajoitetusti verovelvollisten vuokratyöntekijöiden lisäksi ennakkoja hakemassa olisi pitänyt olla niiden yleisesti verovelvollisten, joiden työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa silloin kun työnantajat eivät ole hakeutuneet työnantajarekisteriin.

Verohallinnolla ei ole nykyisten säännösten perusteella edes teoreettista mahdollisuutta saada tietoonsa ja rekisteröidä kaikkia Suomessa tosiasiaassa toimivia ulkomaalaisia yrityksiä. Vuoden 2007 ennakkoperintälain muutoksen yhteydessä säädettiin ennakkoperintärekisteröinti tai lähdeverokortti pakollisiksi työkorvauksesta perittävän lähdeveron välttämiseksi vain seuraavilla toimialoilla:

- talonrakennus-, maanrakennus-, vesirakennus- tai muu rakennustyö,
- asennus- tai kokoonpanotyö,
- laivanrakennustyö,
- kuljetustyö sekä
- siivous-, hoiva- ja hoitotyö.

Muilla toimialoilla jää työn suorittajan verovelvollisuuden arvioiminen tämän ja korvauksen maksajan väliseksi asiaksi eikä verohallinnolle tule näiden yritysten toiminnasta tietoja muutoin kuin satunnaisesti verotarkastusten yhteydessä. Vaikka edellä olevassa luettelossa mainittu toimialat ovat harmaan talouden painopistealueita, se ei tarkoita sitä, ettei valvontaa tarvit-

⁶⁶ Verohallinto, ylitarkastaja Sari Wulff 14.9.2011

sevaa alihankintaa ja lähetettyjä työntekijöitä esiintyisi muillakin toimialoilla. Kasvava alue on esimerkiksi paljon ulkomaisia yrityksiä ja ulkomaista työvoimaa käyttävä ohjelmistoala.

10. Ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen kohdistuva valvonta

10.1. Työperäisen maahanmuuton kontrollointi

Ulkomaalaisen työvoiman maahantuloa säännellään työntekijän oleskelulupajärjestelmällä. Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan työntekijän oleskelulupa on lupa tehdä Suomessa ansio-työtä, ellei työntekijää ulkomaalaislain perusteella ole vapautettu kyseisestä velvollisuudesta. Lupa on joko tilapäinen tai jatkuva. Työntekijän oleskelulupaa ei edellytetä EU- ja ETA-maiden kansalaisilta, joiden on kuitenkin rekisteröitävä paikallispoliisin luona oleskeluoikeutensa, jos maassa oleskelu kestää yli 3 kuukautta. Ulkomaalaislaki luettelee useita tilanteita, joissa työnteko Suomessa on myös muiden kuin EU- tai Eta-maiden kansalaisille mahdollista ilman työntekijän oleskelulupaa tavallisen oleskeluluvan, viisumin tai viisumivapauden nojalla.

Työntekijän oleskelulupaa voi hakea, kun on ensin hankkinut työpaikan Suomesta. Elinkeinonharjoittajan hakemukseen on liitettävä mm. liiketoimintasuunnitelma. Lupaa on haettava yleensä ennen Suomeen tuloa. Työntekijä ja elinkeinonharjoittaja jättävät hakemuksensa Suomen edustustoon ulkomailla. Vuoden 2012 alusta alkaen vain hakija itse voi laittaa hakemuksen vireille. Työ- ja elinkeinotoimistoon ei myöskään voi enää 1.1.2012 alkaen jättää hakemuksia vireille.

Työntekijän hakemukseen tekee ensin osapäätöksen työ- ja elinkeinotoimisto. Yrittäjän kohdalla osapäätös tehdään ELY-keskuksessa. Sen jälkeen Maahanmuuttovirasto tutkii, täyttyvätkö muut oleskeluluvan edellytykset ja tekee lopullisen päätöksen. Työntekijän oleskelulupaa koskevaa Maahanmuuttoviraston päätöstä edeltää työ- ja elinkeinotoimiston osaratkaisu, jossa harkitaan toisaalta työvoiman saatavuus, toisaalta työsuhteen ehtojen lainmukaisuus.

Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen. Jatkolupaa voi hakea poliisilta ennen oleskeluluvan umpeutumista. Poliisi myöntää jatkoluvan, jos oleskeluluvan edellytykset ovat yhä olemassa.⁶⁷

⁶⁷ Maahanmuuttovirasto: Kaaviokuva työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2473>

Työ- ja elinkeinotoimiston hyväksyvä päätös perustuu kokonaisharkintaan, joka sisältää ulkomaalaislain työmarkkinatilanteen mukaisen työvoiman saatavuuden arvioinnin, työsuhteen ehtojen arvioinnin sekä ennakkovalvontaan liittyvän harkinnan.⁶⁸

Arvio työvoiman saatavuudesta tarkoittaa työlupayksikön arviota siitä, onko avoinna olevaan työpaikkaan kohtuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa työmarkkina-alueelta. Mikäli sopivaa työvoimaa on realistisesti arvioiden kohtuullisessa ajassa saatavissa työmarkkina-alueelta, työntekijän oleskeluluvan myöntämisen perusteita ei ole.

Ulkomaalaisen työntekijän työsuhteessa on sovellettava Suomen työlainsäädäntöä ja suomalaisia alakohtaisia yleissitovia työehtosopimuksia ja niiden on vastattava suomalaisiin työntekijöihin alalla noudatettavaa käytäntöä myös palkkauksen osalta. Työsuhteen ehdot vakuuttaa työnantaja tai toimeksiantaja allekirjoittamallaan liitelomakkeella vastaamaan lopullisen työsuhteen ehtoja.

Ennakkovalvontaan liittyvä harkinta tarkoittaa työlupayksikön arviota työntekijän, työsuhteen ja työnantajan asianmukaisuudesta. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee selvittää ja varmistua siitä, että työnantajalla on realistiset ja uskottavat edellytykset ja tahto huolehtia työnantajavelvoitteistaan. Harkittaessa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä on myös varmistuttava siitä, että ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu ansiotyöllä.

Näiden seikkojen selvittämiseksi työlupayksikkö voi pyytää lisäselvityksiä työnantajalta, kuten esim. verovelkatodistus, vakuutustodistus hoidetuista lakisääteisistä vakuutusmaksuista, palkkatodistukset, työkohteet Suomessa, kirjanpitäjän tai tilintarkastajan lausunto ja muut mahdolliset asian ratkaisemiseksi tarvittavat lausunnot ja selvitykset.

Jatkolupaa harkitessaan työ- ja elinkeinotoimisto suorittaa saman harkinnan sillä erotuksella, että se ei selvitä työvoiman saatavuutta, jos haettava lupa koskee samaa ammattialaa kuin edellinen lupa. Muilta osin harkinta on sisällöltään sama kuin ensimmäisessäkin luvassa.

10.2. Työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikön osaratkaisut valvonnan välineinä

Uudenmaan alueen työlupa-asioiden käsittely on keskitetty Vantaan työ- ja elinkeinotoimiston Uudenmaan työlupayksikköön. Työlupayksikön valvonta kohdistuu ennen kaikkea ulkomaalaisen työntekijän työnantajan kykyyn ja haluun selvittää velvoitteistaan sekä työntekijää

⁶⁸ Uudenmaan työlupayksikkö, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto
<http://www.mol.fi/toimistot/vantaa/tyolupayksikko.html>

että yhteiskuntaa kohtaan. Valvonta tapahtuu ennakkovalvontana työntekijän ensimmäistä oleskelulupaa haettaessa sekä työnantajan itsensä esittämien selvitysten että työnantajasta selvitettyjen rekisteritietojen perusteella, jälkivalvontana jatkolupaa haettaessa myös hankkimalla selvityksiä jo toteutuneesta tilanteesta.⁶⁹

Ennakkovalvonnassa tarkastetaan työnantajasta eri viranomais- ja muista rekistereistä saatavat tiedot, kuten

- maksuhäiriöt, maksuviiveet, konkurssi, selvitystila
- palkkaturvasaatavat
- verovelkatodistus, maksusuunnitelma, onko noudatettu
- ennakkoperintärekisteri, työnantajarekisteri
- alv-rekisteri, alv-velat, maksusuunnitelma, onko noudatettu
- luottotieto, Valvira
- kirjanpitäjän tai tilintarkastajan lausunto toiminnasta ja vakavaraisuudesta
- tase- ja tilinpäätöstiedot
- ulkomaalaisrekisterin tiedot, mahdolliset ongelmat aikaisemmissa luvissa.

Aloittavan yrityksen osalta on tarkistettu mm. kaupparekisteriote, yrityksen liiketoimintasuunnitelma, rahoitussuunnitelma ja sopimus tai esisopimus yrityksen toimitiloista.

Varsinkin jatkoluvissa tarkistetaan selvitys maksetuista ja vakuutetuista palkoista. Tämä tehdään myös ensimmäisten lupien yhteydessä, jos työnantaja on hakenut aikaisemmin työntekijöille työntekijän oleskelulupia. Samoin vaaditaan palkan sivukuluista selvitys tai todistukset (sotu, työeläkevakuutus, työttömyys- tapaturma- ja ryhmähenkivakuutukset).

Valtaosa ongelmista liittyy rakennus-, ravintola- ja siivousaloihin. Näillä aloilla jatkoluvista tehdyistä ratkaisuista arviolta 40 % on kielteisiä. Laiminlyönnit, epäkohdat työsuhteen ehtojen noudattamisessa ja työnantajan velvoitteiden noudattamisessa muodostavat huomattavan osan kielteisten työntekijän oleskelulupien osaratkaisujen perusteluista, samoin se, ettei työnantaja ole toimittanut pyydettyjä tietoja tai selvityksiä.

Rakennusalalla kielteisissä osaratkaisuisissa perusteluina ovat olleet:

- Toimeentulon riittämättömyys; puuttuu tieto sovellettavasta TES:sta, ei selvitystä toimeentulosta, vakuutettu tai maksettu palkka ei ole TES:n mukainen ja/tai minimitoimeentulo ei täyty, maksettu palkka ei ole ollut työnantajan vakuuttaman palkan mukainen, ei ole esitetty palkanmaksuun liittyviä pyydettyjä palkkaselvityksiä.

⁶⁹ Uudenmaan työluopayksikön päällikkö Sinikka Hyyppä: Työntekijän oleskelulupavalvonta työntekijän oleskelulupien osaratkaisujen näkökulmasta (Ulkomaalaislaki 5 luku), muistio 8.11.2011

- Työsuhteen ehdot; työaika ylittää työaikalain mukaisen maksimityöajan, puuttuu tieto TES:sta ja/tai palkka alle TES:n, ei maksettu esim. TES:n mukaisia lisiä.
- Todettu työnantajaa koskevia maksuhäiriöitä, verovelkoja, yritys ei viranomaisrekistereissä, ei ennakoperintä-, kauppa-, alv- tai työnantajarekisterissä, ei vakuutuksia (TyEL, tapaturma- työttömyys- ja ryhmähenkivakuutukset).
- Ei toimitettu kaikkia työnantajalta pyydettyjä selvityksiä; ei toimitettu verovelka-, TyEL- tai muita vakuutustodistuksia, ei tarkennettu työkohteita tai urakoita aikatauluineen ja työn kestoineen, ei vahvistettu palkan määrää tai työaikaa.
- Työntekijän oleskeluluvan peruste ei ole toteutunut tai ei voida vakuuttua, että toteutuu: ei ilmoitettu työkohteita, edellisen luvan aikana peruste oleskeluluvulle ts. työsuhde ei ole toteutunut, oleskeluluvan peruste arvioituna maksetun palkan suuruuteen tai määrään ei vastaa vakuutettua tai ei maksettu palkkaa lainkaan, työntekijä ollut ilman työtä.
- Työntekijä työskennellyt väärällä ammattialalla ilman ansiotyöhön vaadittavaa lupaa. Sellaiset tapaukset ovat lisääntyneet, joissa työntekijä on työskennellyt tai jatkaa työskentelyä ilman ansiotyöhön vaadittavaa työntekijän oleskelulupaa ja työnantaja ei ole tarkistanut, tai ei välitä siitä, onko työntekijällä asianmukainen oleskelulupa.

Siivousalalla ensimmäisiin lupiin suoritetaan Uudenmaan Ely-keskuksen alueellisen linjauksen mukaan tällä hetkellä työvoiman saatavuusharkintaa ja työlupayksikkö tekee näihin kielteiset osaratkaisut sillä perusteella, että työvoimaa katsotaan olevan työmarkkinoilla. Jatkoluvissa kielteisiä osaratkaisuja tehdään n. 40 % kaikista siivousalan jatkolupahakemuksista. Kielteisten osaratkaisujen perustelut ovat suurelta osin samoja kuin edellä rakennusosalalla, mutta eniten korostuvat seuraavat perusteet:

Toimeentulon riittämättömyys; palkka tai työtunnit ovat alle sen mitä työnantaja on vakuuttanut edellisen hakemuksen yhteydessä, palkka ei yllä edes minimitoimeentulon tasolle, työntekijä on ollut mahdollisesti useita kuukausia ilman palkkaa ja toimeentuloa.

Siivousalalle on tyypillistä, että palkan määräytymisen peruste on tuntityö ja palkka TES:n mukainen minimituntipalkka. Ongelmana on se, että työsuhteen ehdot ovat muuttuneet, työsuhde muuttunut osa-aikaiseksi; ei maksettu mitä on vakuutettu ts. työtunteja vähennetty, edes minimitoimeentuloraja ei täyty. TES:n mukainen minimituntipalkka on niin alhainen, että työtuntien vähentäminen aiheuttaa sen, että palkka jää helposti alla minimitoimeentulorajan (1071€/kk 2011) vähäisilläkin tuntivähennyksillä.

Noin kolmannes osaratkaisujen perusteista on kielteisiä, koska työnantajat eivät ole toimittaneet kaikkia pyydettyjä selvityksiä, 10 %:ssa kielteisiä osaratkaisuja työnantajat eivät ole vastanneet selvityspyyntöön lainkaan.

Ravintola-alalla jatkoluvissa kielteisiä osaratkaisuja tehdään yli 40 % kaikista jatkolupahakemuksista. Kielteisten osaratkaisujen perustelut ovat suurelta osin samoja kuin edellä rakennus- ja siivousalalla, eniten korostuvat seuraavat perusteet:

Toimeentulon riittämättömyys: palkka tai työtunnit ovat alle sen mitä työnantaja on vakuuttanut edellisen hakemuksen yhteydessä, palkka ei yllä edes minimitoimeentulon tasolle, työntekijä ollut useita kuukausia mahdollisesti ilman palkkaa ja ilman toimeentuloa

Havaittu, että palkka ei ole ollut TES:n mukainen eikä ole vastannut työnantajan vakuuttamaa kuukausipalkan määrää. Palkan määräytymisen peruste on muuttunut tuntityöksi. Nähtävästi työtunteja on ollut niin vähän, että vakuutettu kuukausipalkka ei ole toteutunut. Tuntipalkkaan ei ole ollut TES:n mukainen. Työnantajat tuntevat työehtosopimuksen huonosti, työnantajat eivät seuraa TES:n korotuksia. Ongelmana ei ole niinkään minimitoimeentulo tai että maksettu palkka on alle sen vaan, että työsuhteen ehtoja on muutettu eli palkan peruste on muutettu tuntityöksi ja työtunteja on liian vähän, jotta vakuutettu palkan määrä täytyisi.

Noin neljännes kielteisistä osaratkaisuksista perustuu siihen, että työnantajilla on maksuhäiriöitä tai verovelkoja. Kolmasosa on kielteisiä, koska työnantajat eivät toimittaneet kaikkia pyydettyjä selvityksiä.

10.3. Valvontatuloksia

Työnteko-oikeudetta tapahtuvaan työskentelyyn kohdistuva kenttävalvonta tapahtuu osaksi poliisin suorittaman laittoman maahantulon valvonnan, osaksi työsuojeluviranomaisten suorittaman työnteko-oikeuteen kohdistuvan valvonnan muodossa.

Vuonna 2008 maassa tavattiin enemmän luvattomia ulkomaalaisia kuin koskaan aikaisemmin. Noin 5.400 laittomasti maahan saapunutta henkilöä oli lähes kolme kertaa enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2009 määrä lisääntyi entisestään. Keskusrikospoliisin EU:n CIREFI-määrittelyä noudattavien tilastojen mukaan viranomaiset tapasivat vuonna 2009 yhteensä 6.888 laittomasti maassa oleskelevaa henkilöä. Voidaan arvioida, että noin 25 - 50 % maahan saapuvista laittomista maahantulijoista on avustettu jonkun ulkopuolisen tahon toimesta.⁷⁰

Vuoden 2009 jälkeen viranomaishavaintojen määrä laittomasti maassa oleskelevista on ollut laskusuunnassa. Vuonna 2010 viranomaiset tapasivat Suomessa 4.054 laittomasti maassa oleskelevaa henkilöä. Vuoden 2011 elokuun loppuun mennessä oli tavattu 2.071 laittomasti maassa oleskelevaa.⁷¹

Laittomaan maahantuloon liittyy osaltaan luvaton työn tekeminen. Työntekijä saattaa olla luvattomasti maahan saapunut ulkomaalainen. Vuonna 2008 paljastui 14 tapausta, jossa käytet-

⁷⁰ Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010 – 2011, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 5/2009, s.11

⁷¹ Poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus 24.10.2011

tiin luvatonta ulkomaalaista työvoimaa. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä kirjattiin 14 ilmoitusta ja ihmiskaupasta 9, joista 4 oli työperäisiä. Tapaukset ovat olleet viimeksi mainituissa tapauksissa usein ulkomaalaisten omien maamiestensä hyväksikäyttöjä. Hyväksikäytön mahdollistaa mm. kielitaidottomuus ja tietämättömyys Suomen säännöksistä. Myös kontaktit ulkopuolisiin uhrien osalta on joko rajoitettu tai ne ovat luonnostaan vieraassa ympäristössä olemattomat. Tapaukset, jotka ovat tulleet viranomaisten tietoon, ovat sisältäneet piirteitä raikeimmista tekemuodoista.⁷²

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö tuli rikosnimikkeeksi vuonna 2004. Sitä ennen vastaava nimike oli työluparikos. Vuosina 1997 – 2005 työluparikoksia tuli poliisin tietoon yhteensä 517. Korkeimmillaan määrä oli vuonna 2000, jolloin työluparikoksia tuli poliisin tietoon 133. EU:n laajentuminen ja sen vaikutukset työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen näkyvät tilastoissa, joissa poliisin tietoon tulleet luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttötapaukset ovat selvästi vähentyneet aiempien työluparikosten määriin verrattuna.⁷³

	Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö
2004	14
2005	15
2006	32
2007	19
2008	14
2009	20
Yhteensä	114

Vuonna 2010 työsuojeluviranomaiset tarkastivat ulkomaalaisten työntekijöiden työntekooikeuden yhteensä 1.815 tarkastuksessa. Puutteita työntekooikeudessa tai sen tarkistamisessa havaittiin 140 tarkastuksessa ja puutteita työntekooikeutta koskevien tietojen säilyttämisessä 316 tarkastuksessa.

Työsuojeluviranomaiset tekivät aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden vuosiraporttien mukaan vuonna 2010 rikosilmoituksia seuraavasti:⁷⁴

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus	16
Ulkomaalaisrikkomus	18
Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkominen	6
Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö	8

⁷² Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma, s. 15

⁷³ Eskola ja Alvesalo, s. 27

⁷⁴ <http://www.tyosuojelu.fi/fi/tuloksellisuus>

Työsyryjä	18
Kiskonnantapainen työsyryjä	5

Poliisi järjesti vuoden 2011 elokuussa vuoden toisen valtakunnallisen teemavalvontatapahtuman, jonka tavoitteena oli tehostaa Suomessa luvattomasti oleskelevien, työskentelevien ja laittomasti maahan saapuvien henkilöiden valvontaa. Valvonta kohdistettiin erityisesti kausityöntekijöihin ja siihen osallistuivat poliisin lisäksi rajavartiolaitoksen, Aluehallintoviraston ja Tullin edustajat.⁷⁵

Valvontaviikolla tarkastettiin kaikkiaan 1.906 henkilön maassa oleskelun edellytykset. Näistä suurimpia ryhmiä olivat Liikkuvan poliisin valvonnassaan tapaamat 716 henkilöä, Helsingin poliisilaitoksen rakennustyömaila tapaamat 553 henkilöä ja vihannestarhoissa tai marjanpoimijoiden keskuksissa tavatut 285 kausityöntekijää.

Tarkastuksissa tavattiin 11 laittomasti maassa oleskelevaa, 18 luvattomasti työskentelevää ja 8 muuta kolmannen maan kansalaista, joilla ei ollut maassa oleskelun edellytyksiä sekä 2 maasta poistamisen täytäntöönpanoa varten etsintäkuulutettua henkilöä. Helsingin poliisilaitoksen rakennustyömailloilla tarkistamista 553 ulkomaalaisesta 101 henkilöllä oli epäselvyyksiä EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnissä tai rekisteröinti puuttui.

10.4. Säännösten liittyviä kehittämistarpeita

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan ulkomaalaislain työntekoa koskevat säännökset (Ulkomaalaislain 5 luku) ovat kokonaisuudessaan epäselviä. Laki ei ole riittävän selkeä, jotta se aina edes mahdollistaisi työnantajan toimia oikein, kun työnantaja sitä haluaisi, puhumattaakaan työntekijästä itsestään. Työnteko-oikeuden alkamisen, jatkumisen ja päättymisen osalta ei ole riittävän tarkkoja säännöksiä, vaan ne ovat valtaosin tulkinnallisia seikkoja. Laki aiheuttaa liikaa epäselviä tulkintatilanteita.

Epäselvin lienee tällä hetkellä ulkomaalaislain 81 §:n 1 mom. 5 kohta. Sen mukaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen vakituksena työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päättyttyä Suomessa.⁷⁶ Tämä mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisten

⁷⁵ Keskusrikospoliisin tiedusteluosaston raportti 2.9.2011: Kooste – valtakunnallinen ulkomaalaisvalvontaviikko, vko 33

⁷⁶ Maahanmuuttovirasto 16.9.2011

työnteon ilman vaadittavaa työntekijän oleskelulupaa, kun tilapäisyyden arvioimisessa ja sen valvomisessa eri viranomaisilla on eriäviä näkökantoja.⁷⁷

Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perustelua aiheita epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Maahanmuuttovirastolla ei ole juurikaan mahdollisuutta puuttua työnantajaan, vaikka nähtäisiin että työnantaja on vilpillisesti liikkeellä. Maahanmuuttoviraston on erityisen vaikeaa puuttua tilanteisiin, joissa on selvästi havaittavissa vahvoja piirteitä työntekijän hyväksikäytön riskistä, jopa ihmiskaupan kaltaisia piirteitä.

Muiden kuin työntekijän oleskelulupaan kohdistuvien työntekoa koskevien oleskelulupahakemusten (Ulkomaalaislain 79 § ja 80 §) osalta koko hakemuksen tutkiminen kuuluu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Tällöin hakemuksen osalta on selvitetävä myös työsuhteeseen liittyvät seikat kokonaisuudessaan. Nykyinen laki ei kuitenkaan anna Maahanmuuttovirastolle mahdollisuutta puuttua siihen, ettei palkkaus ole työehtosopimuksen mukainen, jos toimeentulo muuten on turvattu.

Ulkomaalaislain 79 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan Suomessa tutkinnon suorittaneella ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä 45 §:n 1 momentin 1 kohdan tai 47 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla myönnetyllä oleskeluluvalla ilman 72 §:n 1 momentin mukaista harkintaa. Tämä kohta mahdollistaa sen, että tulipa henkilö mihin työhön hyvänsä Maahanmuuttovirastolla ei ole mahdollisuutta puuttua työntekijän maksaman palkan tasoon muutoin kuin toimeentulon täyttymisen kannalta. Sitä, että työnantaja ei sovelle alan yleistä työehtosopimusta tai alalla vallitsevia minimiehtoja, ei voida käyttää kielteisen päätöksen perusteluna osoituksena pyrkimyksestä maahanmuuttosäännösten kiertämiseen. Hakija ei tässä tapauksessa kierrä säännöksiä suostuessaan tekemään työtä alipalkalla, vaan työnantaja, johon säännös ei suoraan sovellu. Työehtosopimusten mukaiset palkat eivät ole edellytyksenä haettaessa oleskelulupaa töihin, jotka on mainittu Ulkomaalaislain 79 §:ssä ja 80 §:ssä. Toistaiseksi on voitu turvautua vain yleiseen toimeentuloedellytyksen vaatimiseen. On vielä selvittämättä miten hallinto-oikeudet suhtautuisivat asiaan, mikäli Maahanmuuttovirasto ilman lain selkeää määräystä vaatisi hakijoiden työnantajia noudattamaan alan sopimuksia.

Kun kyse on esim. aatteellisen yhdistyksen palvelukseen tulevasta, selvityksen alla on myös yhdistyksen maksukyky. Ongelmallista tämän tyyppisissä hakemustyypeissä on, että lainsäädäntö mahdollistaa käytännössä vastikkeettoman vapaaehtoistyön. On ollut havaittavissa, että ns. vapaaehtoistyöntekijöitä haetaan tehtäviin, joihin muuten pitäisi palkata työntekijä, mutta kustannusten säästämiseksi näin ei tehdä. Maahanmuuttovirasto pyrkii noudattamaan näissä asioissa mahdollisimman tiukkaa linjaa, jottei palkaton tai alipalkattu työnteko yleistyisi.

⁷⁷ Yksikön päällikkö Sinikka Hyyppä, Uudenmaan työlupayksikkö 8.11.2011

Koska lainsäädännössä nämä työt ovat eräällä tavalla mahdollisia (esim. Ulkomaalaislain 45 § 1 mom. 4 kohta – ulkomaalainen tulee tutustumaan Suomeen vapaaehtoistyön kautta), eivät hallinto-oikeudet aina ole ymmärtäneet viraston näkemystä, vaan oikeuskäytäntö on paikoin sallinut alipalkan tai palkattoman harjoittelun.

Ulkomaalaislakiin on työnteosta saatavan toimeentulon osalta jäänyt epäkohta, joka tulisi poistaa laista. Ulkomaalaislain 72 §:n 4 momentin mukaan "harkittaessa työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä on varmistuttava, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöllä, elinkeinotoiminnalla tai muulla tavalla". Kuitenkin toimeentulon tulisi olla turvattu yksinomaan työstä saatavilla ansioilla ja elinkeinotoiminnassa siitä saatavilla tuloilla, eikä muita tapoja tulisi tässä yhteydessä huomioida. Maininta "muulla tavalla" on omiaan vesittämään vastikkeellisen työnteon edellytyksen.⁷⁸

Ko. kohdassa maininta "muulla tavalla" mahdollistaa työntekijän oleskeluluvalla toimeentulon muodostumisen mm. pankkitalletuksilla, hankkimalla tiliotteet ulkomaisista pankeista, järjestämällä suuret tilisiirrot ulkomailta suomalaisiin pankkeihin, vuokratuloilla tai osingoilla ulkomailta. Kysymyksessä on siis muu kuin hakemuksen perusteena olleesta ansiotyöstä saatu toimeentulo. Em. menettely mahdollistaa työntekijän oleskeluluvan käyttämisen maahanpääsykeinona Schengen-alueelle ja työntekijän oleskelulupamenettelyä käytetään keinona kiertää maahantulosäännöksiä.⁷⁹

Laissa pitäisi olla paremmat mahdollisuudet tehdä kielteinen päätös tilanteissa, kun havaitaan välityspalkkioiden perimistä ja kielitaidottomia työntekijöitä tai opiskelijoita, joilla on riski joutua kiskonnantapaisen työsyrynnän tai jopa ihmiskaupan uhriksi. Tällaisia tilanteita on tullut esiin esimerkiksi nigerialaisten naisopiskelijoiden kohdalla.

Pienet osakeyhtiöt pitäisi saada elinkeinonharjoittajan harkinnan piiriin, jotta selvitetäväksi tulisivat kannattavan toiminnan edellytykset. Nyt kuka tahansa voi perustaa pienen osakeyhtiön ja käytännössä ostaa itselleen työntekijän oleskeluluvan ilman, että on todellista tarkoitusta harjoittaa yritystoimintaa Suomessa. Nykyisen lainsäädännön puitteissa ei ole mahdollisuutta puuttua siihen, onko perustetulla yrityksellä todellisuudessa kannattavan toiminnan edellytykset. Näitä hakemuksia tulee erityisesti venäläisiltä, joilla on asunto, loma-asunto yms. omaisuutta Suomessa ja jotka haluavat liikkua rajan yli vapaammin kuin viisumin puitteissa on mahdollista. Toisaalta pieniä yrityksiä käytetään myös perheenjäsenten muuttoon Suomeen tilanteissa, joissa oleskelulupaa perhesiteen perustella ei myönnettäisi. Perheenjäsenet ovat yrityksen toimielimissä, ilman että todellisuudessa ovat mukana toiminnassa tai ilman, että ko. yritys ylipäätään toimii. Tämä tulee usein esille jatkolupavaiheessa.

⁷⁸ Maahanmuuttovirasto 16.9.2011

⁷⁹ Yksikön päällikkö Sinikka Hyyppä, Uudenmaan työlupayksikkö 8.11.2011

Au pair -sijoituksesta tulisi luopua, koska se mahdollistaa halvan, alipalkatun kotitaloustyöntekijän saamiseen perheeseen (nykyinen taskuraha vaatimus un 252 euroa kuukaudessa, lisäksi asunto ja ylöspito). Au pairin asema on turvaton, ja perheessä asuvana hänellä on riski joutua kiskonnan tapaisen työsyöjinnän tai jopa ihmiskaupan uhriksi. Toisaalta au pair -sijoituksella kierretään myös perheen yhdistämiset.

Kun ulkomaalainen itse haluaa peruuttaa oleskelulupansa, pitäisi oleskeluluvan raueta ilman raskasta peruuttamismenettelyä kuulemisineen. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirastoa työllistävät turhaan peruutuspyynnöt, joita tulee, kun työ Suomessa on päättynyt ennakoitua aikaisemmin, ja työnantajayritys haluaa siirtää työhön toiseen EU-maahan. Osa EU-maista näet vaatii, että Suomen vielä voimassaoleva oleskelulupa on peruutettava ennen heidän lupansa myöntämistä. Näitä tilanteita on tullut esim. Olkiluodossa työskennelleiden osalta varsin paljon. Peruuttamismenettely on työnantajankin kannalta jäykkä ja aiheuttaa turhaa viivästystä.⁸⁰

11. Työntekijöiden palkkaukseen ja työsuhteen ehtoihin liittyvä valvonta

11.1. Työsuojeluviranomaisten rooli työsuhteen ehtojen valvonnassa

Suomen lainsäädäntö lähtee selkeästi siitä, että ulkomaiseen työvoimaan on sovellettava Suomessa voimassa olevia työehtoja, työlainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia. Tämän valvonta on annettu työsuojeluviranomaisille. Valvonnan mahdollistamiseksi lainsäädäntöön on viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana lisätty lukuisia palkka- ja työaikakirjanpidon pitämistä, säilyttämistä ja esittämistä koskevia säännöksiä, joihin kohdistuvat laiminlyönnit on kriminalisoitu. Järjestelmän perusongelmana on kuitenkin se, että palkan määräytyminen on Suomessa yksityisoikeudellinen sopimusasia, eikä esimerkiksi työehtosopimusten mukaisesta palkasta poikkeaminen ole rikos.

Työsuojeluviranomainen valvoo työsuhteen minimiehtojen noudattamista yleissitovien työehtosopimusten osalta silloin, kun ko. työhön ei ole sovellettava työehtosopimuslain 4 §:n mukaan sitovaa työehtosopimusta. Järjestäytyneiden työnantajien osalta valvonnan hoitavat sopimuksia tekevät järjestöt. Työsuojeluviranomainen ei hoida yksittäisen työntekijän edunvalvontaa sen paremmin suomalaisten kuin ulkomaalaisten työntekijöiden osalta. Edunvalvonnassa työntekijät turvautuvat tarpeen mukaan ammattiliittonsa (järjestäytyneet) tai yksityisen tai julkisen oikeusavun tarjoamiin (järjestäytymättömät) palveluihin.

⁸⁰ Maahanmuuttovirasto 16.9.2011

Palkan suuruus, esimerkiksi yleissitovan TES:n alittava palkka, ei ole sellainen työpaikan oloissa oleva puutteellisuus, jonka poistamiseen voitaisiin vallitsevan tulkinnan mukaan käyttää työsuojelun valvonnasta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettuja keinoja (hallintopakotteet). Ulkomaalaiselle kuten suomalaisellekaan työntekijälle maksettu liian alhainen palkka ei ole siten asia, johon työsuojeluviranomainen voisi käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Mikäli esimerkiksi liian alhaisen palkan perusteella syntyy kuitenkin syrjintäepäily, tulee työsuojeluviranomaisen tehdä asiasta esitutkintailmoitus poliisille.

Työsopimuslain säännöksen vastaisesta menettelystä on säädetty rangaistus rikoslain 47 luvun 3 §:ssä seuraavilla rikosnimikkeillä:

- työsyrtjä,
- työntekijöiden edustajan oikeuksien loukkaaminen ja
- työntekijän järjestämismvapauden loukkaaminen.

Työsopimuslain vastaisesta menettelystä on säädetty vahingonkorvausten osalta lain 12 luvussa. Työntekijä, jolle ei makseta sellaisia taloudellisia etuja, jotka hänelle työsuopimuslain nojalla kuuluvat, voi hakea vahingonkorvausta yleisestä tuomioistuimesta. Työsuojeluviranomaisen valtuudet asiassa rajoittuvat ainoastaan työnantajalle annettaviin valvontaohjeisiin ja sitova ratkaisu asiassa on mahdollista saada tuomioistuimesta, koska kyseessä on yksityisoikeudellinen asia.⁸¹

Valvonnan ongelmana on ensinnäkin selvittää palkkauksen tosiasiallinen määrä ja perusteet, toiseksi se, onko työehtosopimuksesta poikettu. Suomessa työehtosopimusten tulkinta kuuluu työmarkkinaosapuolille eikä ole viranomaisen tehtävä. Työsuojeluviranomaisilla on selvissäkin alipalkkaustilanteissa vain mahdollisuus antaa toimintaohje työnantajalle. Jos ohjetta ei noudateta, työsuojelu on aseeton, jollei kysymys ole selvästä syrjintätapauksesta. Palkkausriidoissa kanteen nostaminen on työntekijän asia. Se jää kuitenkin usein tekemättä, koska ulkomaalaiset työntekijät ovat usein tyytyväisiä täällä maksettuihin, kotimaansa palkkatasoa parempiin palkkoihin.⁸²

11.2. Työsuojeluviranomaisten valvontahavainnot

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella ulkomaisten työntekijöiden työsuhteen ehtoihin kohdistuva valvonta kuuluu pääasiassa ns. Ulti-tiimille, joka tekee yhteis-

⁸¹ Ulkomaalaisvalvonta, Yleiskuvaus, ESAVI/työsuojelun vastuualue, Ulti-tiimi. Päivitetty 29.6.2011

⁸² Sosiaali- ja terveysministeriön valvontajohtaja Markku Marjamäen haastattelu 29.9.2011

työtä eri toimialaryhmien ja tilaajavastuutarkastajien kanssa. Vuonna 2010 ulkomaalaislain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain velvoitteita valvottiin 461 tarkastuksella.⁸³

Tarkastuksista n. puolet tehtiin vihjetiedon perusteella. Tarkastukset ovat edelleen kohdistuneet pääosin rakennus- ja ravintola-alalle. Tarkastuksia on tehty myös kuljetus-, siivous- ja metallialoille.

Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtojen toteutumista on tarkastettu myös toimialatiimien tarkastuksissa niin, että asia on ollut esillä yhteensä 984 tarkastuksessa.

Ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeus on tarkastettu 984 työpaikalla

- Työntekijöiden työnteko-oikeudessa on havaittu puutteita 60 tarkastuksessa.
- Työntekijöiden tietojen säilyttämisen osalta on havaittu puutteita 129 tapauksessa

Lähetettyjen työntekijöiden edustajan asettaminen ja edustajalle asetettu tietojen säilyttämisvelvollisuus on tarkastettu 135 tarkastuksessa

- Puutteita edustajan asettamisessa tai edustajan tietojen säilyttämisessä on havaittu 80 tapauksessa.

Ulkomaalaisten työntekijän työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista on arvioitu 291 tarkastuksella.

- Puutteita vähimmäisehtojen toteutumisessa on todettu 84 tapauksessa.
- Vähimmäisehtojen toteutumista ei jostain syystä voitu selvittää 107 tarkastuksen yhteydessä.

Poliisille tehtyjen ilmoitusten lukumäärä oli yhteensä 14 kpl. Nämä sisälsivät seuraavia rikosnimikkeitä:

- Työnantajan ulkomaalaisrikkomus: 11 kpl
- Ulkomaalaisrikkomus
- Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkominen
- Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö
- Työsyrintä: 2 kpl
- Kiskonnantapainen syrjintä: 3 kpl

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeutta ja tietojen säilyttämistä tarkastivat vuonna 2010 kaikki tarkastajat ra-

⁸³ Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010
http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_ESAVI.pdf

kennustoiminnan, majoitus- ja ravitsemistoiminnan, siivouksen sekä metalliteollisuuden toimialojen työpaikkojen viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa.⁸⁴

Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehtojen valvomiseksi tehtiin 283 tarkastusta. Valvonnassa on tehty yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

- Lähetettyjen työntekijöiden edustajan asettamisessa todettiin puutteita 12 tarkastuksessa ja tietojen säilyttämisessä 18 tarkastuksessa.
- Ulkomaalaisen työvoiman työnteko-oikeudessa havaittiin puutteita 41 ja tietojen säilyttämisessä 87 tarkastuksessa.
- Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehdoissa todettiin puutteita 35 tarkastuksessa ja vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää 110 tarkastuksessa.
- Vuoden 2010 aikana ei tehty poliisille ilmoituksia ulkomaalaisen työvoiman käytöstä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella työnteko-oikeus tarkastettiin vuonna 2010 228 työpaikassa.⁸⁵

- 16 tarkastuksessa todettiin, ettei työnteko-oikeus ollut kunnossa.
- 41 tarkastuksen yhteydessä on havaittu puutteita työntekijöiden tietojen säilyttämisen osalta.

19 tarkastuksessa on tarkastettu lähetettyjen työntekijöiden edustajan asettaminen.

- Kahdessa teollisuuden työpaikassa on todettu, ettei asia ollut kunnossa.

15 tarkastuksessa on tarkastettu lähetettyjen työntekijöiden edustajan tietojen säilyttämisvelvollisuus.

- Puutteita asiassa todettiin yhdessä rakennusalan ja yhdessä teollisuuden työpaikassa.

246 työpaikassa tehtiin selvitys työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisesta..

- Työsuhteen vähimmäisehdoissa, lähinnä palkkauksessa, puutteita oli 30 valvontakohteessa
- Vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää 13 tarkastuksella, koska tarkastuksella ei ollut asiasta tietoja saatavilla.

Poliisille tehtiin ilmoituksia

- Työnantajan ulkomaalaisrikkomus 10 kpl

⁸⁴ Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010
http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_LSAVI.pdf

⁸⁵ Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010
http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_LSSAVI.pdf

- Ulkomaalaisrikkomus 12 kpl
- Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö 2 kpl
- TyösyRJintä 10 kpl

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella tehtiin vuonna 2010 216 tarkastusta, joissa tarkistettiin ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeus.⁸⁶

- puutteita työnteko-oikeudessa tavattiin 6 tapauksessa
- 46 tapauksessa todettiin puutteita työntekijöiden tietojen säilyttämisessä

Lähetettyjen työntekijöiden työnantajan edustajan asettamiseen kohdistuvia tarkastuksia tehtiin 18

- 4 tapauksessa todettiin puutteita edustajan asettamisessa
- 7 tapauksessa todettiin puutteita tietojen säilyttämisessä

Ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista tarkastettiin 137 tarkastuksessa

- 37 tapauksessa todettiin puutteita vähimmäisehtojen toteutumisessa
- 35 tapauksessa vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää työnantajan laiminlyötyä palkkakirjanpidon.

Poliisille tehtiin ilmoituksia

- Työnantajan ulkomaalaisrikkomus 6 kpl
- Ulkomaalaisrikkomus 6 kpl
- Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkominen 6 kpl
- Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö 6 kpl
- TyösyRJintä 8 kpl
- Kiskonnantapainen työsyRJintä 5 kpl

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeus on vuonna 2010 tarkastettu 104 tarkastuksessa.⁸⁷

- Puutteita työntekijöiden työnteko-oikeudessa on havaittu 17 tarkastuksella.
- Puutteita työntekijöiden tietojen säilyttämisen osalta havaittiin 13 tarkastuksen yhteydessä. Puutteet ovat olleet ravintola-alan työpaikoilla.

⁸⁶ Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010

http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_ISAVI.pdf

⁸⁷ Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010

http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_PSAVI.pdf

Lähetettyjen työntekijöiden edustajan asettaminen ja edustajalle asetettu tietojen säilyttämisvelvollisuus on tarkastettu 44 tarkastuksella. Puutteita edustajan asettamisessa tai edustajan tietojen säilyttämisessä ei ole havaittu yhdelläkään tarkastuksella.

Ulkomaalaisten työntekijän työsuhteen vähimmäisehtojen toteutuminen on tarkastettu 104 tarkastuksella.

- Vähimmäisehtojen toteutumisessa on havaittu 2 tarkastuksella puutteita, jotka ovat ravintola-alan työpaikoilla.

Poliisille ei ole tehty yhtään ilmoitusta.

11.3. Työsuhdevalvontaa helpottavan sääntelyn toimivuus

Työsuojeluviranomaisten mahdollisuus tarkistaa työntekijän työsuhteen ehtojen lainmukaisuus perustuu ensi sijassa työnantajan pitämään palkka- ja työaikakirjanpitoon. Näiden tietojen saannin varmistamiseksi ulkomaalaiselle työnantajalle säädettiin vuoden 2006 alussa voimaan tulleella lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutoksella (1198/2005) velvollisuus asettaa Suomessa oleva edustaja silloin kun yrityksellä ei ole liikepaikkaa Suomessa. Työnantajalla tai tämän edustajalla on oltava Suomessa hallussaan lähetetyn työntekijän työskentelyä Suomessa koskeva työaikakirjanpito ja tiedot lähetetyille työntekijälle maksetuista palkoista.

Edustaja on asetettava viimeistään lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa, ja valtuutuksen tulee kestää vähintään 12 kuukautta siitä, kun lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa on päättynyt. Työn teettäjän on lähetettävän yrityksen kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että lähetettävä yritys asettaa tässä tarkoitetun edustajan.

Työsuojeluviranomaisten kokemusten mukaan edustajan rooli valvontaa mahdollistamassa ei toteudu tarkoitetulla tavalla. Vuonna 2010 usean tarkastuksen toimittaminen päättyi siihen, ettei edustajaa oltu tavoitettu edes haastemiehen välityksellä. Kyseiset edustajiksi nimetyt henkilöt olivat itse ulkomaisen yrityksen palveluksessa ja oletettavasti palasivat työn päätyttyä takaisin lähtömaahan, vaikka lain ja annettujen ohjeiden mukaan edustajan valtuutuksen tulisi kestää vähintään 12 kuukautta työn päättymisen jälkeen. Lisäksi tuli ilmi yksi tapaus, jossa työn teettäjän viranomaiselle ilmoittama edustaja ilmoitti selvityspyynnön saatuaan, ettei toimikaan ko. yrityksen edustajana Suomessa. Toinen valvonnan kannalta merkittävä on-

gelma on se, ettei edustajalla joko ole vaadittuja tietoja hallussaan tai se, ettei niitä toimiteta pyynnöstä huolimatta.⁸⁸

Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuonna 2010 suorittamissa 135 lähetettyjen työntekijöiden työnantajan edustajaan kohdistuvassa tarkastuksessa esiintyi puutteita 80 tapauksessa eli vain 41 %:ssa kohteita asiat olivat kunnossa. Itä-Suomen aluehallintoviraston tarkastamissa 18 kohteessa puutteita esiintyi 11:ssä, joista 10 toimi rakennusalalla.

Ylipäätään työsuojeluviranomaisten tarkastuksissa esiintyi merkittävän paljon tapauksia, joissa työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumisesta ei voitu selvittää puuttuvan tai puutteellisen palkka- ja työaikakirjanpidon johdosta. Näitä oli Etelä-Suomen 291 tarkastuksesta 107, Lounais-Suomen 283 tarkastuksesta 110 ja Itä-Suomen 137 tarkastuksesta 35.

Työsuojeluviranomaisten mukaan rakennusalan yritystarkastuksilla suureksi ongelmaksi on osoittautunut työaikalain mukaisen työaikakirjanpidon puuttuminen. Ulkomaisten työntekijöiden työajoista ja maksetun palkan muodostumisesta on usein vaikeaa saada kunnan käsitystä. Varsinkin urakkapalkkaa maksettaessa todellisten tehtyjen työtuntien selvittäminen on haasteellista ja usein käytännössä myös mahdotonta, sillä näissä tapauksissa työnantaja on harvoin tehnyt todellisten työtuntien seuranta. Monet rakennusalalla työskentelevät ulkomaalaiset tekevät usein monena päivänä peräkkäin pitkiä työpäiviä. Näissä tapauksissa työnantaja ei ole huolehtinut työaikalain viikkoleposäännöksen noudattamisesta, eikä eriteltyt työaikakirjanpidossa yli- ja sunnuntaitöitä eikä maksanut niistä asianmukaisia korvauksia.⁸⁹

Rakennustyömailla ovat lisääntyneet sellaiset kulkulupaluettelot, joissa ulkomaalaisen työvoimaa Suomeen lähettäneen työnantajan työntekijät on merkitty suomalaisen yrityksen työntekijöiksi. Menettelyllä pyritään antamaan väärää tietoa pääurakoitsijalle tai muulle sopimusosapuolelle sekä valvontaviranomaiselle ja työmarkkinajärjestöille. Paikkansa pitämättömät kulkulupaluettelot ja harhaan johtavat henkilötunnisteet vaikeuttavat valvontaa. Menettelystä johtuen on hankala valvoa edustajan asettamista sekä lähetetyn työntekijän tapaturmavaikuttamista ja ulkomailla rekisteröidyn todellisen työnantajan lakisääteisten velvoitteiden noudattamista.⁹⁰

Merkittävästä puutteiden määrästä huolimatta työsuojeluviranomaisten puutteellisten tai puuttuvien tietojen johdosta poliisille tekemiä ilmoituksia on ollut vuosittain vain muutamia. Yh-

⁸⁸ Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta, 31.1.2011

⁸⁹ Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta, 31.1.2011

⁹⁰ Ulkomaalaisvalvonta, Yleiskuvaus, ESAVI Työsuojelun vastuualue, Ulti-tiimi, päivitetty 29.6.2011

tenä syynä lienee pessimistinen käsitys juttujen läpimenosta erityisesti niissä tapauksissa, joissa kohteena olisi ulkomaalainen työnantaja tai tämän jo ulkomaille palannut edustaja.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston valvontajohtaja Markku Marjamäen mukaan työsuojeluvalvonnan kannalta turhauttavaa on poliisin ja syyttäjäviranomaisten haluttomuus puuttua säännösten laiminlyönteihin. Työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, mikäli valvontatoiminnan yhteydessä ilmenee todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tarkoitettu rangaitavaksi säädetty teko.⁹¹

Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto on saattanut useita edellä kuvattujen normistojen epäiltyihin laiminlyönteihin liittyviä tapauksia työsuojelun valvontalain edellyttämällä tavalla poliisille esitutkinnan suorittamista varten.

Syyttäjäviranomaisten kyseisistä tapauksista tekemät päätökset, jotka ovat koskeneet työturvallisuuslain tarkoittaman henkilötunnusteiden olemassaolosta huolehtimisen laiminlyöntiä, lähetetyistä työntekijöistä annetun lain tarkoittaman edustajan asettamisesta huolehtimisen laiminlyöntiä sekä ulkomaalaislain tarkoittamaa väärin tietojen antamista viranomaisille tai työnteko-oikeudetta työskentelyä, ovat olleet säännönmukaisesti joko syyttämättä jättämispäätöksiä tai esitutkinnan rajoittamispäätöksiä.

Uudenmaan työsuojelupiiri toimitti vuonna 2008 neljä edellä mainituista syyttäjien päätöksistä tiedoksi valtakunnansyyttäjänvirastolle. Vastauksessaan virasto otti tapauksiin kantaa puhtaasti juridisinä kysymyksinä, ei ottamalla kantaa periaatteelliseen toimintalinjaan, niin kuin oli tarkoitus.⁹²

Tilastokeskuksen mukaan vuoteen 2009 mennessä käräjäoikeuksissa on annettu 1 sakkorangaistus lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta.⁹³

11.4. Ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen lainmukaisuus

Työsuojelutarkastajien valvontahavainnot antavat ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen lainmukaisuudesta masentavan kuvan. Verrattaessa havaittujen puutteiden ja aineiston puutteellisuuden vuoksi selvittämättömiksi jääneiden tapausten yhteismäärää tarkastettujen yritysten määriin työsuhteen vähimmäisehtojen voidaan todeta jonkinlaisella varmuudella to-

⁹¹ Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston valvontajohtaja Markku Marjamäen haastattelu 20.9.2010

⁹² Valtakunnansyyttäjänviraston vastaus 4.3.2008 Dnro 419/21/07

⁹³ <http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Saveshow.asp>

teutuneen Etelä-Suomen alueella 34 %:ssa kohteista, Lounais-Suomen alueella 49 %:ssa kohteista ja Itä-Suomen alueella 53 %:ssa kohteista.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ulkomaalaistarkastajien raportin mukaan suurin osa lähetetyistä työntekijöistä työskentelee rakennuksilla sekä metalliteollisuudessa joko ulkomaisen alihankkijan palveluksessa tai ulkomaisen vuokratyöyrityksen palveluksessa. Tarkastustulosten perusteella lähetettyjen työntekijöiden työsuhteen ehdot eroavat huomattavasti samanlaista työtä tekevien suomalaisten työntekijöiden työsuhteen ehdoista. Lähetettyjen työntekijöiden palkkaus on ollut työehtosopimuksen mukainen vain muutamassa yrityksessä. Lähetettyjen työntekijöiden palkkauksessa ei myöskään ole huomioitu työehtosopimusten vaativuusryhmäluokittelua. Yleisimmiksi palkkaryhmiksi ovat käytännössä muodostuneet työehtosopimuksen alimmat ryhmät. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että ulkomaisten yritysten käyttöä perustellaan usein sillä, ettei Suomesta löydy vastaavaa työtä tekeviä ammattimiehiä.

Lisäksi tarkastuksilla on havaittu, että lähetettyjen työntekijöiden yli- ja sunnuntaityökorvauksen maksamisessa on suuria puutteita. Myös työaikalirjanpito on poikkeuksetta puutteellinen. Ulkomaiset yritykset ilmoittavat usein tarkastuksella, että yrityksessä on käytössä työajantasoitumisjärjestelmä. Mitään dokumenttia kyseisestä järjestelmästä ei kuitenkaan pystytä esittämään, eikä sen käytöstä ole myöskään merkintää työaikalirjanpidossa.⁹⁴

Rakennusliiton havainnot ulkomaisen työvoiman ongelmien keskittymisestä lähetettyjen työntekijöiden työsuhteen ehtoihin ovat yhdenmukaisia työsuojeluviranomaisten kanssa. Rakennusliitto teki helmikuussa 2011 tehotarkastuksen Helsingin alueen linjasaneeraustyömaille. Tarkastuksen kohteena olivat LVI – alan työntekijöiden palkka- ja työehdot. Kaikkiaan Rakennusliiton toimitsijat kiersivät päivän aikana 31 työmaata.

Tarkastetuilla linjasaneeraustyömailla työskenteli 126 LVI – alan työntekijää 22 eri yrityksen palveluksessa. Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden määrä oli 44 henkilöä, eli 35 % koko työntekijämäärästä. Suurin osa ulkomaalaistaustaisista työntekijöistä oli virolaisia. Muut kansallisuudet olivat: Venäjä, Brasilia, Intia, Espanja ja Tunisia. Lähetettyjä työntekijöitä ulkomaalaisten määrästä oli alle puolet, 17 henkilöä.

Suoraan Suomeen rekisteröityihin yrityksiin työsuhteessa olevat ulkomaalaistaustaiset työntekijät saivat kahta poikkeusta lukuun ottamatta työehtosopimuksen ehdot täyttävää palkkaa. Suomalaisten työntekijöiden työsuhteissa ei ilmennyt työehtosopimusrikkomuksia. Sitä vas-

⁹⁴ Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta, 31.1.2011

toin yhdenkään lähetetyn työntekijän osalta eivät työehtosopimuksen minimiehdot täytyneet.⁹⁵

Lähetettyjen työntekijöiden palkkatasosta muodostunutta kuvaa vahvistavat heidän työnantajensa verohallinnolle ilmoittamat palkkatiedot. Ulkomaalaisten vuokratyöntekijöiden työnantajat ovat antaneet vuodelta 2010 vuosi-ilmoitukset yhteensä 579 vuokratyöntekijälle maksetuista palkoista. Ilmoituksissa on mainittu myös Suomessa työskentelypäivien lukumäärä.

Säännöllisesti palkkaa maksavien työnantajien ilmoituksiin sisältyneiden 292 työntekijän palkkasumma on ollut keskimäärin 5.945 € ja työskentelypäivien määrä saajaa kohden keskimäärin 78. Laskettuna 8 tunnin työpäivän mukaan keskimääräiseksi tuntipalkaksi tulee 9,49 €. Satunnaisten työnantajien ilmoituksiin sisältyneiden 287 työntekijän palkkasumma on ollut keskimäärin 5.054 € ja työskentelypäivien määrä saajaa kohden keskimäärin 87. Laskettuna 8 tunnin työpäivän mukaan keskimääräiseksi tuntipalkaksi tulee 6,87 €. Kaikkien ilmoituksiin sisältyvien vuokratyöntekijöiden keskituntipalkaksi tulee 8,31 €. Esimerkiksi rakennusalan ammattilaisen työehtosopimuksen mukainen tuntipalkka vuonna 2010 oli 12,63 € ja aloittelevan työntekijän tuntipalkka 9,04 €.

Edellä mainitulla tavalla lasketut tuntipalkat ovat todennäköisesti todellisia korkeampia ottaen huomioon sen, että mm. työsuojelutarkastajien havaintojen mukaan ulkomaalaiset tekevät rakennustöissä selvästi normaalia pitempiä työpäiviä. Vuosi-ilmoituksen antaneet työnantajat edustanevat myös keskimääräistä paremmin velvollisuuksistaan huolehtivia yrityksiä.

11.5. Palkansaajan mahdollisuudet alipalkkauksen korjaamiseen

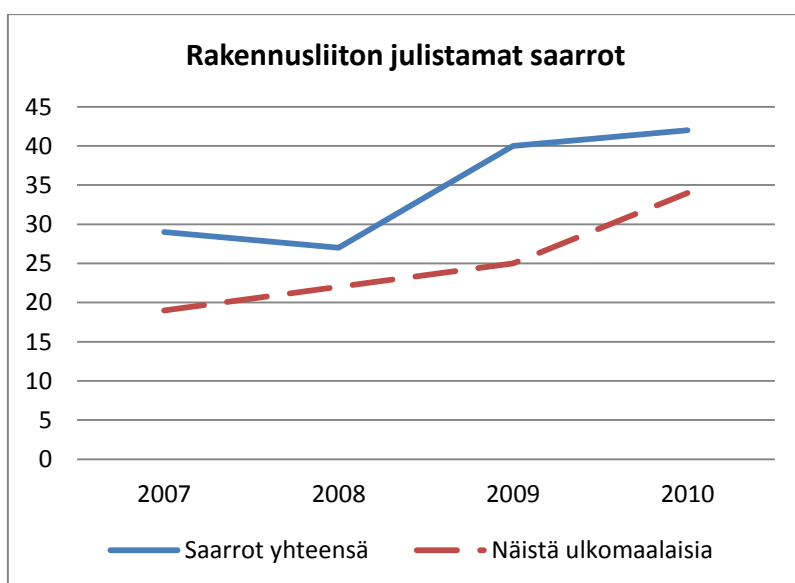
Palkansaaja voi riitatilanteessa pyrkiä saamaan itselleen lain mukaan kuuluvat palkkasaatavat joko kääntymällä työntekijäjärjestön puoleen tai nostamalla vahingonkorvauskanteen työnantajaa vastaan. Lähetettyjen työntekijöiden kohdalla kumpikin vaihtoehto on varsin epätodennäköinen. Paitsi että suuri osa työntekijöistä tyytyy täällä saamaansa kotimaan palkkatasoa parempaan palkkaan, vain harva heistä on liittynyt suomalaisiin työntekijäjärjestöihin. On myös vaikea kuvitella tilannetta, jossa lähetetty työntekijä käynnistäisi täällä vahingonkorvausprosessin työnantajaansa vastaan ilman ammattiliiton apua.

Rakennusliitto on vuosina 2007 – 2011⁹⁶ julistanut yhteensä 159 yritystä saartoon työntekijöiden palkka- ja muiden työsuhtesääntöjen johdosta. Näistä yrityksistä 114 on ulkomaalaisia.⁹⁷

⁹⁵ Rakennusliitto: Helsingin tehotarkastus paljasti: Kaikki lähetetyt rakentajat alipalkkattuja <http://www.rakennusliitto.fi/?x20433=4088221>

Rakennusliiton julistamat saarrot 2007 -
8.10.2011

	Saarrot yhteensä	Näistä ulkomaalaisia
2007	29	19
2008	27	22
2009	40	25
2010	42	34
2011	21	14
Yhteensä	159	114



Saarrot ovat voimassa siihen saakka, kunnes ko. yritysten työntekijöiden palkka- ja muut työsuhdessaatavat on selvitetty Rakennusliittoa tyydyttävällä tavalla. Lokakuussa 2011 voimassa oli edelleen 16 suomalaisen ja 47 ulkomaalaisen yrityksen saarto eli 40 % tapauksista on jäänyt edellä mainitulla tavalla ratkaisematta.

Rakennusliiton arvion mukaan saartoon saakka menee ehkä kymmenes osa kaikista liiton toimitsijoiden hoitamista palkkariidoista. Liiton tietoon tulee kuitenkin enintään kymmenesosa alan alipalkkaustapauksista.⁹⁸

⁹⁶ lokakuun 10. päivään 2011 mennessä

⁹⁷ http://www.rakennusliitto.fi/viestinta/medialle/liiton_julistamat_saarrot/

⁹⁸ Puheenjohtaja Matti Harjuniemen haastattelu 20.10.2011

Vahingonkorvauskanteen käytöstä ulkomaalaisten palkkasaatavien perimiseksi on tulossa ennakkotapaus Satakunnan käräjäoikeudesta. Sähköalojen ammattiliitto haastoi elokuussa 2011 Olkiluoto 3:n ydinvoimalatyömaalla toimivan puolalaisen Elektrobudowa Spolka Akcyjnan oikeuteen vajaan kolmen miljoonan euron maksamattomien palkkojen vuoksi. Liitto edustaa kantajana 115 puolalaista sähköasentajaa.

Kysymys on siitä, onko Elektrobudowalla oikeus olla noudattamatta Suomessa voimassa olevien yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä. Sähköliiton mukaan puolalaisille sähköasentajille on maksettu palkkaa keskimäärin 8-13 euroa tunnilta, kun alan työehtosopimuksen minimi on 15 euroa.⁹⁹

Lokakuussa uutisoitiin tieto, jonka mukaan Sähköliitto on viemässä myös toisen puolalaisyrityksen palkkasaatavat oikeuteen. Liiton edustajan mukaan puolalainen WaveNet Sp. zo.o. -yhtiö on maksanut puolalaisille työntekijöilleen 1,59 euron tuntipalkkaa. Olkiluodossa työskentelevistä 360 puolalaisesta sähkömiehestä noin 200 on liittynyt Sähköalan ammattiliittoon.¹⁰⁰

11.6. Seuraamukset kiskonnantapaisesta työsyrynnästä

Vuonna 2004 rikoslain 47 lukuun säädettiin kiskonnantapaisesta työsyrynnästä koskeva säännös. ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä.¹⁰¹ Rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukaan kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on kysymys, jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä. Tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava kiskonnantapaisesta työsyrynnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Säännös suojaa ensisijaisesti työntekijöiden yhdenvertaisuutta, mutta se on säädetty nimenomaisesti heikomman osapuolen suojaksi. Säännöksellä puututaan erityisesti tilanteisiin, jossa ulkomaalaisten tietämättömyyttä tai asemaa on ilmeisesti käytetty hyväksi työsuhteen ehtoja sovittaessa.¹⁰²

⁹⁹ Matti Kankare: Olkiluoto testaa palkkojen yleissitovuutta, Talouselämä 6.9.2011:

¹⁰⁰ Jo toinen kanne Olkiluodon palkoista - puolalaisille maksettiin 1,59 euroa tunnilta, MTV3:n uutiset 13.10.2011

¹⁰¹ 30.4.2004/302

¹⁰² Hallituksen esitys 151/2003 Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on vuonna 2010 tehnyt selvityksen kiskonnantapaiseen työsyryntään liittyvästä rangaistuskäytännöstä.¹⁰³ Selvityksen mukaan kiskonnantapaisia työsyryntätapauksia on tullut poliisin tietoon vuosina 2004 - 2009 yhteensä 89 kappaletta ja niitä on käsitelty tuomioistuimissa vuosina 2005 - 2009 yhteensä 18 jutussa.

Neljä kertaa syytteet on hylätty, 12 jutussa on päädytty sakkorangaistukseen ja kaksi kertaa on päädytty ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Käytettävissä ei ole ollut tietoa siitä, mitä on tapahtunut niille 71 jutulle, joiden osalta syytettä ei ollut selvityksen tekohetkeen mennessä nostettu.¹⁰⁴

Kiskonnantapaisen työsyryntärikoksen rangaistusasteikko on sama kuin esimerkiksi petoksessa, velallisen petoksessa taikka veropetoksessa. Sen sijaan rikoksesta tuomitut rangaistukset eivät ole olleet muiden vastaavien rikosnimikkeiden kanssa samalla tasolla. Samalla aikajaksoalla käsitellyissä saman rangaistusasteikon petosjutuissa vankeusrangaistuksen osuus on ollut 35 %, velallisen petoksissa 48 %, luottamusaseman väärinkäytöksissä 49 % ja veropetoksissa 65 %.

Tuomioistuimeen viedyt kiskonnantapaisen työsyryntäntä tapaukset ovat tyypillisesti olleet juttuja, joissa työnantaja on maksanut ulkomaiselle työntekijälleen palkkaa alle alan työehtosopimusten tai teettänyt ylitöitä yli työaikalaisissa säädettyjen enimmäismäärien.

Esimerkiksi Tampereen käräjäoikeuden tuomiossa 19.12.2009 dnro 08/4187 oli kyse Lempäälään rakennetun Ideaparkin työmaalla työskennelleiden noin 80 puolalaisen sähköasentajan palkkasyryntästä vuonna 2006. Puolalaisille asentajille maksettiin työstä keskimäärin 5 €:n tuntipalkkaa, kun oikea työehtosopimuksen mukainen palkka olisi käräjäoikeuden mukaan ollut 12,30 €/tunti. Puolalaisen yhtiön toimitusjohtaja tuomittiin 50 päiväsakon eli 1.700 €:n sakkoihin kiskonnantapaisesta työsyryntästä. Yhtiön osaomistajat ja sen puolesta Suomessa toimineet henkilöt tuomittiin myös kiskonnantapaisesta työsyryntästä 50 päiväsakon eli 2.950 €:n ja 1.300 €:n sakkorangaistukseen.

Vankeusrangaistukseen johtaneessa Toijalan käräjäoikeuden 1.10.2009 antamassaan tuomiossa dnro 09/557 on ollut kyse siitä, että urjalalainen matkailuyritys oli vuosina 2003 - 2007 pitänyt bussilinjallaan Tampere-Pietari-Tampere työssään venäläisiä bussikuskeja, joille maksettiin palkkaa 1,03 € työtunnilta. Linja-autoliikenteen työehtosopimuksen mukaan tuntipalkan olisi vuoden 2007 alussa tullut olla 10,27 €. Työnantaja oli maksamalla huomattavan pal-

¹⁰³ Janne Marttinen, Erja Virta, Marko Niemelä: Kiskonnantapaisesta työsyryntästä lieviä tuomioita? Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti 23.8.2010

¹⁰⁴ Selvityksen teossa käytettyjen tilastojen valmistumisen jälkeen vuonna 2009 oli käräjäoikeuksissa annettu vielä 4 kiskonnantapaisesta työsyryntästä koskeva ratkaisua. Tuomioista 2 oli ehdollisia vankeusrangaistuksia, yksi sakkorangaistus ja yksi syytteistä oli hylätty.

jon liian alhaista palkkaa saanut käräjäoikeuden laskelman mukaan laitonta taloudellista hyötyä yhteensä 122.235,81 €. Laskelmassa oli peruspalkan lisäksi otettu huomioon vuosilomapalkka, lomakorvaus ja ns. ”pekkasvapaiden” korvaukset.

Käräjäoikeus tuomitsi syytetylle neljän kuukauden ehdollisen vankeusrangaistuksen. Lisäksi hänet tuomittiin liiketoimintakieltoon kolmeksi vuodeksi. Oikeudenkäyntikuluja sekä palkkaym. saatavia kahdelle kuljettajalle syytetty veloitettiin maksamaan yhteensä 91.850 €. Lisäksi syytetty ja yhtiö veloitettiin menettämään valtiolle kolmannen kuljettajan palkkasaatavia vastaava määrä eli 40.128 €. Tämä siksi, että kuljettaja ei vaatinut palkkasaataviaan oikeudessa.

11.7. Työperäinen ihmiskauppa

Parin viimeksi kuluneen vuoden aikana Suomessa on alettu kiinnittää huomiota ulkomaalaiseen työvoimaan kohdistuvaan työperäiseen ihmiskauppaan.¹⁰⁵ Suomessa ei ole toistaiseksi annettu yhtään tuomiota työperäisestä ihmiskaupasta, mutta se ei tarkoita sitä, ettei työperäistä ihmiskauppaa meillä esiintyisi. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin vuoden 2010 toimintakertomuksen mukaan kynnys ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamiseen on noussut korkealle niin esitutkinnassa kuin tuomioistuimissakin. Alustavan selvityksensä perusteella kansallisesta ihmiskaupparaportoinnista näyttää siltä, että kiskonnantapaista työsyryntää koskevan tunnusmerkistön soveltamisala on laaja ja vastaavasti ihmiskauppaa koskevia tunnusmerkistöjä sovelletaan varsin harvoissa tapauksissa, vaikka niiden soveltamiseen voisi olla edellytyksiä.¹⁰⁶

Jokisen, Olluksen ja Viuhkon laajassa, asiantuntijahaastatteluihin, uhrihaastatteluihin ja media-, tuomioistuin- sekä esitutkinta-aineistoihin perustuvassa työperäistä ihmiskauppaa koskevassa tutkimuksessa todettiin lukuisia tilanteita, jotka täyttivät ihmiskaupan ja jopa pakkotyön tunnusmerkit. Tutkimuksessa havaitut vakavimmat ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapaukset olivat ravintola-, rakennus- ja puutarha-aloilla. Tunnusomaista näille tilanteille olivat selvän alipalkkauksen lisäksi ylipitkät työajat ja ahtaat asuinolosuhteet sekä työnteki-

¹⁰⁵ Mm. Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia ja Viuhko, Minna: Ehdolla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), Publication Series No. 67, Helsinki 2011. Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia ja Aromaa Kauko (eds): Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with United Nations (HEUNI). Publication Series No 68. Helsinki 2011. Vähemmistövaltuutettu: Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 7,

¹⁰⁶ Vähemmistövaltuutettu, s. 146

jöiden tosiasiallisen liikkumis- ja toimintavapauden rajoittaminen. Vaikka suoranaista fyysistä pakkoa ei käytettykään, työntekijöitä kontrolloitiin ja uhkailtiin monin tavoin. Työterveys- ja työturvallisuusasioissa oli puutteita. Ulkomaalaisille työntekijöille ei välttämättä ollut otettu pakollisia tapaturmavakuutuksia eikä työterveyshuoltoa ollut järjestetty.

Vahva taloudellinen ja henkinen riippuvuus usein samaan etniseen taustaryhmään kuuluvasta työnantajasta esti työntekijöitä useimmissa tapauksissa hakemassa apua tilanteeseensa. Erityisen suureksi riippuvuus muodostuu silloin kun ulkomaista työvoimaa rekrytoidaan Suomeen joko rekrytointi- tai välittäjäyritysten kautta tai pienimuotoisemmin suvun tai tuttujen kautta. Rekrytointiyritysten osalta on esiintynyt ongelmia etenkin silloin, kun suomalainen rekrytointiyritys käyttää paikallisia alihankkijoita työntekijän lähtömaassa. Tutkimusaineistossa oli lukuisia esimerkkejä siitä, että erilaiset rekrytointi- ja välitysyrietykset ovat ottaneet työntekijöiltä ylisuuria välitys- ja muita maksuja. Välitysmaksuja on otettu etenkin siivousalalla. Osa hyväksikäytetyistä työntekijöistä on siksi velkaantunut jo ennen Suomeen tuloa. Suvun tai tuttujen kautta tulevat työntekijät saattavat olla erityisen alttiita hyväksikäytölle, sillä sukulaisuus- tai tuttavuussuhde voi asettaa työntekijän riippuvaiseen asemaan työnantajastaan.¹⁰⁷

Sekä Jokisen, Olluksen ja Viuhkon tutkimus että ihmiskaupparaportoin kertonut sisältävät lukuisia ehdotuksia työperäisen ihmiskaupan tunnistamisen parantamiseksi, ulkomaalaiseen työvoimaan kohdistettavan tiedotuksen lisäämiseksi, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämiseksi sekä ihmiskauppaan kohdistuvan valvonnan, esitutkinnan ja tuomioistuinprosessin tehostamiseksi.¹⁰⁸

11.8. Luonnonmarjojen poimijat

11.8.1. Marjanpoimijoiden asemasta Suomessa käyty keskustelu

Sisäasiainministeriö asetti 25.10.2006 hankkeen, jonka tehtävänä oli selvittää ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden tilannetta ja asemaa sekä siihen mahdollisesti liittyviä ongelmia ja pohtia niihin ratkaisuja. Tehtävänannon taustalla oli elokuussa 2006 eräissä tiedotusvälineissä esille noussut kiinnostus joidenkin Pohjois-Suomeen tulleiden ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden taloudellisesta ahdingosta.¹⁰⁹

Hankkeessa tarkasteltiin maahantuloon ja maassa oleskeluun, jokamiehenoikeuksiin, toimeentuloon, työn tekemiseen ja työnvälittämiseen liittyviä kysymyksiä metsämarjanpoiminnan nä-

¹⁰⁷ Jokinen, Ollus ja Viuhko, s. 192 - 193

¹⁰⁸ Jokinen, Ollus ja Viuhko, s. 195 - 201, Vähemmistövaltuutettu, s. 162 - 164

¹⁰⁹ Metsämarjanpoimijat - Hankkeen loppuraportti, Maahanmuutto Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2007

kökulmasta. Hankkeen loppuraportin mukaan kokemukset ulkomaalaisista metsämarjanpoimijoista ovat olleet pääosin positiivisia ja ulkomaalaisille metsämarjanpoimijoille on selkeä tarve myös tulevaisuudessa.

Työryhmä ei katsonut lainsäädännöllisiä muutoksia tarpeellisiksi. Se esitti tiedottamisen, yhteistyön ja seurannan kehittämistä ja suositteli selvitettäväksi, voitaisiinko marjanpoimijoita ulkomailta Suomeen välittävän elinkeinotoiminnan sääntelyä ja valvontaa kehittää samansuuntaisesti yksityisiä työvoimapalveluja koskevan sääntelyn ja valvonnan kanssa esimerkiksi siten, että välittäjien asiantuntemukselle ja pätevyydelle asetettaisiin ehtoja ja välittäjien vastuuta lisättäisiin esimerkiksi vakavaraisuusedellytyksellä.¹¹⁰

Marjanpoimijoiden juridista asemaa käsiteltiin Keskusverolautakunnan 24.5.2006 antamassa ennakkoratkaisussa n:o 41/2006. Ratkaisussaan Keskusverolautakunta katsoi, etteivät yhtiöiden maksamat suoritukset marjanpoimijoille ole palkkaa tai muuta suoritusta, josta on perittävä lähdevero. Perustelujen mukaan ”marjanpoimijat keräävät marjoja itsenäisesti omaan lukuunsa ja myyvät marjat valitsemaalleen ostajalle. Marjoista maksettava hinta on markkinoiden mukainen eikä mistään kiinteästä korvauksesta ole sovittu etukäteen. Poimijat voivat myydä poimimansa marjat kenelle tahansa, joka tarjoutuu ostamaan marjoja. Hakemuksessa kuvatuissa olosuhteissa hakijayhtiöiden ja marjanpoimijoiden välille ei ole katsottava syntyvän työsuhdetta eikä marjoista saatua suoritusta ole pidettävä hakijoiden maksamana palkkana. Hakijoille ei tällä perusteella synny velvollisuutta periä lähdeveroa suorituksesta.”

Ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden määrän voimakas kasvu sekä vuoden 2008 huono marjavuosi lisäsivät poimijoiden asemasta käytyä julkista keskustelua erityisesti sen jälkeen, kun oli todettu useiden poimijoiden jääneen tappiolle Suomessa käyntinsä seurauksena. Poimijoiden työoikeudellinen asema tuotiin SAK:n toimesta Työneuvoston harkittavaksi vuonna 2010. Työneuvoston 3.6.2010 antaman lausunnon¹¹¹ mukaan lausuntopyynnössä tarkoitettujen luonnonmarjanpoimijoiden ja heidät kutsuneiden yritysten välillä ei ole sopimusta, jolla olisi sitouduttu työn tekemiseen. Kysymys ei siten voi olla työsuhteesta, eikä vuosilomalaki tule sovellettavaksi.

Kansallisena ihmiskaupparaportoitjana toimiva vähemmistövaltuutettu kiinnitti marjanpoimijoiden asemaan huomiota kertomuksessaan vuodelta 2010. Vähemmistövaltuutetun mukaan häneen on viime vuosien aikana otettu useasti yhteyttä marjanpoimijoiden tilanteeseen liittyvissä ongelmissa. Moni poimijoista on raportoitajan tietojen mukaan jäänyt kohtuullisen hyvästä marjasadosta ja pitkistä työpäivistä huolimatta tappiolle matkasta ja majoituksesta koituvien kulujen jälkeen. Ongelmia on havaittu myös marjanpoimijoiden asumisessa ja ravitsemuk-

¹¹⁰ Metsämarjanpoimijat, s. 16 - 17

¹¹¹ 3/2010 nro 1438-10

nessa. Viranomaistoiminnan kannalta ongelmana on se, ettei marjanpoimijoiden oloja valvota riittävästi. Erityinen ongelma on ollut marjanpoimijoiden velkaantumisesta johtuva haavoittuvuus, joka saattaa altistaa marjanpoimijat ihmiskaupalle ja siihen liittyvälle hyväksikäytölle. Pääosin Thaimaasta saapuvat poimijat joutuvat usein ottamaan velkaa päästäkseen Suomeen töihin.

Suomen oloja ja oikeuksia tuntemattomana ja mahdollisesti kielitaidottomina he eivät kuitenkaan pysty arvioimaan riskejä ja saattavat näin ollen joutua varsin haavoittuvaan asemaan. Poimijat eivät myöskään välttämättä ymmärrä työskentelevänsä yrittäjäriskillä, vaan saattavat mieltää olevansa työsuhhteessa. Marjanpoiminta Suomessa saattaa johtaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden velkaantumiskiarteeseen.¹¹²

Vähemmistövaltuutettu antoi 9.12.2009 ulko- ja sisäasiainministeriöille suosituksen, jossa hän katsoi, että täyttä työpäivää tekeville poimijoille on mahdollistettava vähimmäisansiotaso kulojen vähentämisen jälkeen. Alalla toimivan, vakavaraisen kutsujayrityksen on kyettävä kattamaan poimijan matkasta, majoituksesta ja työvälineistä koituvat kustannukset siten, ettei poimija jää Suomessa työskentelyn jälkeen tappiolle. Vähemmistövaltuutetun mukaan viisumi tulisi myöntää vain sellaiselle kutsujayritykselle, joka kattaa matkasta, majoituksesta ja työvälineistä koituvat kustannukset siten, ettei poimija Suomessa työskentelyn jälkeen jää tappiolle. Kohtuullista olisi harkita täyttä työpäivää tekeville poimijoille myös jonkinlaista vähimmäisansiotasoa tai tappioiden korvaamista.¹¹³

Ulkoasiainministeriö antoi loppuvuodesta 2009 ohjeen, jonka mukaan edustusto voi pyytää alalla toimivalta yritykseltä selvitystä viisuminhakijalle tarjottavista palveluista ja siitä, miten palvelut on järjestetty ja mitä ne maksavat sekä miten monta poimijaa kutsuja aikoo asemasta rekrytoida ja milloin poimijat työskentelisivät Suomessa. Ministeriön ohjeistuksella pyritään välttämään tilanteet, joissa kausityöntekijä jää ilman nettotuloja sopimuksen mukaisesta työskentelystä huolimatta.

Edustuston on ennakkoselvityksiä tutkiessaan kiinnitettävä erityistä huomiota aiempien ennakkoselvitysten ja jälkiselvitysten selvittämättömiin ristiriitoihin ja huomioitava ne viisumiharkinnassaan.

Luonnonmarjojen poimintaan hakevien osalta pyydetään lisäksi mahdollinen marjanostajayrityksen kutsu ja ostositoumus. Viisumia nimenomaan kausityöntekoa varten hakevien osalta edustusto pyytää lisäksi kutsuvalta yritykseltä riittävän selvityksen ko. viisuminhakijan majoituksesta, ruokailusta ja terveydenhoidon järjestämisestä, jollei sitä ole kyllin yksilöidysti sel-

¹¹² Vähemmistövaltuutettu, s. 139 – 140, Jokinen, Ollus ja Viuhko, s. 141 – 145.

¹¹³ Vähemmistövaltuutettu, s.21

vitetty jo mahdollisessa ennakkoselvityksessä. Samoin pyydetään selvitys siitä, miten uusi kausityöntekijä ohjataan työhön ja pääsee työnteon alkuun taloudellisesti.

Kutsuvan yrityksen tulee esittää edustustolle tiedot kausityöntekijöiden rekrytointiin ja käytännön järjestelyjen hoitoon osallistuvien välittäjien tai alihankintayritysten yhteys henkilöiden nimet yhteystietoineen lähtömaassa ja Suomessa. Välitysyriyten osalta tulee varmistua, että ne täyttävät lähtömaan asettamat vaatimukset. Ohje on uusittu viimeksi tammikuussa 2011.¹¹⁴

11.8.2. Marjanpoimijoiden asema Ruotsissa

Ruotsissa marjanpoimijoiden asema on herättänyt paljon julkista keskustelua etenkin sen jälkeen kun oli käynyt ilmi, että monet heistä olivat joutuneet palaamaan kotimaahansa saamatta edes matkakustannuksiaan peitettyä. Ruotsin Swedwatch-järjestön kesäkuussa 2011 valmistuneessa raportissa on kuvattu sekä marjanpoimijoiden asemaan liittyviä ongelmia että yrityksiä niiden ratkaisemiseksi.¹¹⁵

Ruotsissa luonnonvaraisten marjojen poiminnasta saatu tulo on verovapaata vain siltä osin kuin se ei ylitä 12.500 kruunua vuodessa. Verovapaus ei koske elinkeinonharjoittajana harjoitettua poimintaa eikä tilannetta, jossa korvaus saadaan palkkana.¹¹⁶

Vuonna 2000 säädetyssä sosiaalimaksulaissa¹¹⁷ maksuvelvollisuus perustuu käsitteeseen ”avgiftspliktig ersättning”. Se, joka maksaa kyseisessä laissa tarkoitettua korvausta on velvollinen suorittamaan sen perusteella työnantajamaksut, vaikka kyseessä ei olisi työsuhde siviilioikeudellisessa merkityksessä. Ruotsin korkein hallinto-oikeus (vuoteen 2011 saakka Regeringsrätten) katsoi vuonna 2003 antamassaan päätöksessä yrityksen marjoista maksaman korvauksen ulkomaalaisille poimijoille, joille se oli hakenut työluvat, olevan sellaista työstä maksettua korvausta, josta yrityksen oli maksettava sosiaalimaksu.¹¹⁸

Päätöksen seurauksena ulkomaalaiset marjanpoimijat olisivat joutuneet maksamaan nk. SINK veroa (Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta) 25 % tuloistaan. Marjanostajayritykset huomasivat kuitenkin välittömästi tavan kiertää tätä vuokraamalla poimijat ulkomaalaisilta työvoiman vuokrausyrityksiltä. Vuokrausyrityksille maksetuista korvauksista ei tarvinnut

¹¹⁴ Ulkoasiainministeriö: Kausityönteko Suomessa viisumivelvollisista maista vuonna 2011.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=210319&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI>

¹¹⁵ Wingborg, Mats: Mors lilla Olle. Så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna. Swedwatch rapport #41, juni 2011

¹¹⁶ Inkomstskattelag, 8 kap., 28 §

¹¹⁷ Socialavgiftslagen, SFS 2000:980

¹¹⁸ RÅ 2003 ref. 89

maksaa sosiaalimaksuja eivätkä poimijat tulleet verovelvollisiksi, mikäli he oleskelivat Ruotsissa alle 6 kuukautta.¹¹⁹

Käytännössä marjanpoimijoiden siirtyminen ulkomaisten henkilöstövuokrausyritysten palvelukseen heikensi heidän asemaansa mm. erilaisten väliportaiden perimien lisääntyneiden palkkioiden johdosta. Viranomaiset uskoivat kuitenkin marja-alan itsensä huolehtivan poimijoiden aseman parantamisesta. Muutaman vuoden ajan työlupia myönnettiin vain yrityksille, jotka kuuluivat marja-alan yritysten etujärjestönä toimivaan Skogsbärsbranschens Intresseförening (SBIF) yhdistykseen. Järjestely ei kuitenkaan vastannut odotuksia ja keväällä 2011 yhdistys lopetti toimintansa.

Vuoden 2008 lopulla muutettiin työluvan myöntämistä koskevia säännöksiä ja lupapäätökset siirrettiin työvoimaviranomaisilta Maahanmuuttovirastolle (Migrationsverket), joka puolestaan delegoi sen osittain asianomaisten maiden lähetystöille. Mitään edellytyksiä tutkia työlupia pyytävien yritysten taustoja ei Maahanmuuttovirastolle annettu.¹²⁰

Vuonna 2010 Maahanmuuttovirasto asetti työluvan saannin edellytykseksi sen, että marjanpoimijaan sovelletaan voimassa olevissa maa- ja metsätalouden tai henkilöstövuokrausalan työehtosopimuksissa olevia minimipalkkaa ja ylityökorvauksia koskevia säännöksiä. Taustalla oli vuoden 2009 ennätysmäisen huono marjasato, jonka seurauksena monet marjanpoimijat joutuivat palaamaan kotimaahansa lisää velkaantuneena.¹²¹

Vuonna 2011 Maahanmuuttovirasto tiukensi ehtoja edelleen, koska tietoja marjanpoimijoihin kohdistuneista väärinkäytöksistä oli tullut myös kesän 2010 poimintakaudelta. Hakijan on esitettävä dokumentit aikaisemmin maksetuista palkoista, selvitettävä esimerkiksi pankkitakauksen avulla, että poimijalle taataan minimipalkka mm. huonon marjavuoden yhteydessä sekä esitettävä dokumentit siitä, miten poimijaa on informoitu työehdoista ja Ruotsissa voimassa olevista työehtosopimuksista.¹²² Ulkomaalaisen yrityksen palveluksessa olevan marjanpoimijan työluvan saannin edellytykseksi asetettiin, että ulkomaalaisella yrityksellä on Ruotsissa rekisteröity sivutoimipiste (filial), joka vastaa poimijan työsuhteen ehdoista ja niiden toteuttamisesta.¹²³

¹¹⁹ Wingborg, s. 24

¹²⁰ Wingborg, s. 25 - 26

¹²¹ Migrationsverket 4.3.2010: Nya riktlinjer för bärplockare <http://www.migrationsverket.se/info/1952.html>

¹²² Migrationsverket 8.4.2011: Skärpta riktlinjer inför bärplockarsäsongen 2011 <http://www.migrationsverket.se/info/3860.html>

¹²³ Migrationsverket 18.4.2011: För dig som vill anlita utländska bärplockare <http://www.migrationsverket.se/info/2106.html>

Vuodesta 2007 lähtien suurin osa Aasiasta tulevista marjanpoimijoista on vuokrattu aasialaisilta henkilöstövuokrausyrityksiltä. Huippuvuonna 2009 marjanpoimijoille myönnettiin n. 7.000 työlupaa, vuonna 2010 määrä oli 4.500. Vuonna 2011 työluvun hakijoiden määrä oli puolittunut 2.400:an, joista 2.300 tuli Thaimaasta.¹²⁴

Työluvun hakijoiden määrän vähentyminen on seurausta Maahanmuuttoviraston tiukentuneista määräyksistä. Marjanpoiminta-alan yritykset pelkäsivät ulkomaalaisilta henkilöstön vuokrausyrityksiltä vaadittavan sivutoimipisteen johtavan siihen, että sekä yritykset että niiden työntekijät tulevat Ruotsissa verovelvollisiksi, mikäli sivutoimipiste merkitsee kiinteän toimipaikan syntymistä Ruotsiin.¹²⁵

Työluvalla marjoja poimivien lisäksi Ruotsissa on ollut arviolta 1.000 EU:n alueelta tai Aasian maista turistiviisumilla tulevaa marjanpoimijaa. Näiden marjoista saama tulo on verovaapa 12.500 kruunuun saakka. He vastaavat itse matkakustannuksistaan ja heidän asemansa on vielä turvattomampi kuin työluvalla tulevien.¹²⁶

Swedwatchin raportin mukaan työlupamenettelyn ehtojen tiukentaminen on askel oikeaan suuntaan. Raportti sisältää lukuisia muita toimenpide-ehdotuksia marjanpoimijoiden aseman parantamiseksi.

Valtion ja poimintatyötä organisoivien ja siitä hyötyvien yritysten olisi osallistuttava huonon sadon riskin kantamiseen. Poimijoiden olisi saatava tarvittaessa oikeusapua ja työ sopimus olisi kirjoitettava kunkin poimijan omalla äidinkielellä. Marjoja ostavien yritysten olisi annettava valvontaviranomaisille selvitys ostamiensa marjojen määrästä ja myyjistä. Lisäksi ulkomaisten marjanpoimijoiden edunvalvontaa harjoittavan ammattiliiton Kommunalin olisi kehitettävä ulkomaisille kausityöntekijöille sopiva jäsenyyden muoto.

Työlupahakemuksia käsittelevän maahanmuuttoviraston tulisi saada valtuudet tarkastaa anomuksen jättäneen yrityksen toimintatavat. Lainsäädäntöä aiemmin karkeasti rikkoneille yrityksille ei tulisi myöntää uutta tilaisuutta hankkia ulkomaista työvoimaa. Poliisin ja maahanmuuttoviraston yhteistyötä tulisi tiivistää rikollisen toiminnan estämiseksi marjanpoiminnan järjestämisessä.

Verotuksen osalta päämääränä tulisi olla marjanpoiminnan ja muiden toimialojen samanlainen verottaminen. Turistiviisumilla tai ilman viisumia poimivien erilainen verotuskohtelu henkilöstön vuokrausyritysten palveluksessa oleviin verrattuna saattaa aiheuttaa epäterveitä järjes-

¹²⁴ Migrationsverket 10.8.2011: Stor minskning av antalet utländska bärplockare, <http://www.migrationsverket.se/info/4369.html>

¹²⁵ Wingborg, s. 27 - 28

¹²⁶ Wingborg, s. 23

telyjä. Raportin mukaan marjanpoiminnan verovapaus Suomessa asettaa Ruotsin poimintaketjun epäedulliseen asemaan, jos sitä verotetaan.¹²⁷

Swedwatch teetti vuoden 2011 lokakuussa seurantaraportin, jossa arvioitiin, miten marjanpoimijoiden tilanne oli vuonna 2011 Maahanmuuttoviraston uusien määräysten seurauksena kehittynyt.¹²⁸ Raportin mukaan työluvalla marjoja poimivien määrä oli edelliseen vuoteen verrattuna puolittunut, mutta ostettujen marjojen kokonaismäärässä oli tapahtunut vain vähäistä laskua. Tämä merkitsee sitä, että ns. vapaiden poimijoiden eli joko EU:n alueelta tai Aasian maista turistiviisumilla tulevien poimijoiden määrä on vastaavasti lisääntynyt.

Suuri osa poimijoiden hyväksikäyttöön liittyvistä ongelmista on siirtynyt ulkomaisten työvoiman vuokrausyritysten palveluksessa olevilta poimijoilta marjoja ostavilta yrityksiltä niille, jotka ostavat marjat vapailta poimijoilta. Käytännössä myös viimeksi mainittujen maahan-tulo ja poimintatyö on täysin organisoitua, mutta siihen ei kohdistu minkäänlaista valvontaa. Tämä ei tarkoita sitä, ettei myös vuokrausyritysten toimintaan liittyisi väärinkäytöksiä, vaikka Maahanmuuttoviraston uudet vaatimukset ovatkin tilannetta parantaneet. Veroja ei Ruotsissa tietävästi ole marjanpoiminnasta kukaan maksanut. Ruotsin verohallinnon tulkinnan mukaan ulkomaisten työvoimavuokrausyritysten palveluksessa olevat eivät joudu verovelvollisiksi Ruotsissa sivutoimipistevaatimuksesta huolimatta.

Aikaisemmin tehtyjen ehdotusten lisäksi uudessa raportissa korostetaan sitä, että turisti-viisumilla ilman työ lupaa tapahtuvan organisoidun marjojen poiminnan kriminalisoinnista tulisi luopua, koska se lisää näiden poimijoiden aseman turvattomuutta.¹²⁹

11.8.3. Lapin yliopiston tutkimus ulkomaalaisista metsämarjapoimijoista

Vähemmistövaltuutetun raportissaan esittämien suositusten seurauksena ulkoasiainministeriö käynnisti yhdessä sisäasiainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tutkimushankkeen metsämarjanpoimijoiden asemasta Suomessa. Lapin yliopiston toteuttaman hankkeen loppuraportti julkaistiin 15.12.2011.¹³⁰

¹²⁷ Wingborg, s. 38 – 43, SASK, Suomen ammattiliittojen solidaarisuuskeskus 4.7.2011: Ruotsi koettaa hillitä ulkomaisten marjanpoimijoiden riistoa <http://www.sask.fi/?x101252=640751>

¹²⁸ Wingborg, Mats och Fredén, Jonas: Mors lilla Olle II. Hur gick det för blåbärsplockarna sommaren 2011? Swedwatch rapport #43, oktober 2011

¹²⁹ Wingborg och Fredén, s. 20 - 24

¹³⁰ Pekka Rantanen ja Jarno Valkonen: Ulkomaalaiset metsämarjapoimijat Suomessa, Ulkorajarahasto 15.12.2011.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=236530&nodeid=15699&contentlan=1&culture=fi-FI>

Tutkimuksessa selvitettiin metsämarjoja poimivien ulkomaalaisten tilannetta sekä Suomessa että lähtömaassa. Tarkastelun kohteena olivat erityisesti thaimaalaiset poimijat, mutta selvityksen tulokset ovat yleistettävissä koskemaan myös muita yritysten kutsumia ulkomaalaisia poimintaan osallistuvia ryhmiä Suomessa. Selvityksessä on kartoitettu poimijoiden taustoja ja rekrytointia Thaimaassa, poimijoiden työskentelyolosuhteita Suomessa, poimijoiden näkemyksiä poimintatyöstä ja siihen kytkeytyvistä asioista sekä vertailtu Suomen ja Ruotsin käytäntöjä.

Alan yritykset ovat yhä riippuvaisempia ulkomaalaisista poimijoista, ja siksi ne puolustavat ulkomaalaisten poimijoiden välttämättömyyttä. Käytäntö on vakiintunut keskeiseksi tavaksi saada marjat tuotantolinjoille. Vuonna 2011 Suomessa toimii kymmenen yritystä, jotka kutsuivat thaimaalaisia poimijoita maahan. Yritysten välillä on paitsi kokoeroa myös eroa yritystoiminnan muodossa. Kaksi yritystä on marjojen ostajia sekä niitä jalostavia ja pakastavia yrityksiä; kolme yritystä, joista kaksi on samoja kuin edellä, puhdistaa ja pakastaa marjoja, ja loput ovat pelkästään roskaisia marjoja myyviä yrityksiä. Näistä osa myy marjansa edellä mainituille yrityksille ja osa ruotsalaisille vastaaville yrityksille.¹³¹

Thaimaalaisten poimijoita oli vuonna 2011 Suomessa yhteensä 2.382 eli he muodostavat suurimman ryhmän noin 4.000 viisumilla maahan tulleesta luonnonmarjojen poimijasta. Heidän tulotonsa oli vuonna 2011 poikkeuksellisen korkea johtuen marjojen aikaisempaa korkeammasta hinnasta. Jos olettaa, että keskimääräinen poiminta-aika päivässä on 11 tuntia ja poimintapäiviä 60, niin silloin keskimääräinen bruttotuntiansio on ollut 8,1 euroa/tunti. Keskimääräinen nettotuloansio samana vuonna 2011 on ollut 3,7 euroa/tunti.¹³²

Yritysten kutsumat poimijat majoittuvat pääosin yritysten sitä tarkoitusta varten hankkimissa vanhoissa koulurakennuksissa tai matkailumajoitustiloissa, kuten eräleirikeskuksissa, leirintäaluemajoissa tai mökkikylissä. Poimijat maksavat majoituksesta majoituspaikan omistavalle tai sitä hallinnoivalle yritykselle. Yritykset voivat marjasadon niin määrätessä tarvittaessa muuttaa poimijoiden majoituspaikkoja, jota tapahtuikin paljon vuoden 2011 aikana. Poimijat maksavat tällaisesta aiheutuvat liikkumiskustannukset eli polttoaineet ja ainakin osan tähän liittyvistä majoituskustannuksista.

Lähes kaikissa poimijaleireissä on keittiötilat ruoan valmistusta varten. Leireillä poimijoiden ruokailu on useimmiten järjestetty keskitetysti eli kokki tekee ruoan yrityksen tai koordinaattorin toimittamista ruokatarvikkeista. Poimijat maksavat ruoasta keskimäärin 5 euroa/vrk, mikä tarkoittaa kolmea lämmintä ateriaa päivässä. Poimintaan käytetyt autot ja peräkärryt ovat

¹³¹ Rantanen ja Valkonen, s. 8

¹³² Rantanen ja Valkonen, s. 10 - 11

poimijoita kutsuvien yritysten hankkimia. Poimijat vuokraavat autot yrityksiltä ja hankkivat polttoaineet itse.¹³³

Thaimaalaiset poimijat tulevat Suomeen suomalaisten yritysten kutsumina, mutta eivät täysin omatoimisesti. Yritysten ja poimijoiden välillä toimii tahoja, joille poimijoiden välittäminen on liiketoimintaa: välittäjä myy palveluja sekä yrityksille että poimijoille. Heitä kutsutaan koordinaattoreiksi. Yleinen käytäntö on se, että yrityksillä on yksi tai useampi nimetty koordinaattori, jotka pääpiirteissään hoitavat poimijoiden rekrytointiprosessia. Koordinaattorit huolehtivat Suomessa myös yrityksen poimintaleireistä ja niiden toiminnasta. Thaimaassa heidän apunaan on lukuisia apukoordinaattoreita.

Yritysten ja heidän käyttämiensä koordinaattorien välillä on tiivis yhteistyösuhde, josta kumpikin osapuoli hyötyy. Koordinaattoreille poimijoiden rekrytointi on yritysmäistä ansiotoimintaa ja yrityksille koordinaattorit puolestaan takaavat tuloksellisen poimintatyön. Yritykset eivät kuitenkaan ole kovin halukkaita suoraan kantamaan vastuuta koordinaattoriensa toiminnasta, vaikka tunnustavatkin riippuvuutensa heidän panoksestaan marjaketjussa..

Poimijoiden aseman kannalta keskeiset ongelmakohdat paikantuvat poimijoiden ja heitä kutsuvien yritysten välillä olevien koordinaattorien toimintaan, erityisesti koordinaattoreille maksettaviin rekrytointikustannuksiin ja palvelumaksuihin. Suurin osa poimijoista joutuu ottamaan usein erittäin korkeakorkoista lainaa maksaakseen lentoliput ja muut kustannukset. Osa koordinaattoreista toimii poimijoiden matkojen rahoittajina. Myös koordinaattoreilla itsellään on luottotappioriski, jos poimijat eivät huonon marjavuoden sattuessa pysty maksamaan velkojaan.¹³⁴

Poimijoiden asema on paljolti riippuvainen vuotuisesta marjasadosta. Yritykset kutsuvat poimijoita maahan aikana, jolloin tulevan satokauden tilaa on täysin mahdotonta arvioida. Kutsuessaan poimijoita maahan yritykset ottavat siis tietoisesti riskin siitä, että kaikesta raskaasta työstään huolimatta poimijat saattavat jäädä tappiolle.

Marja-alan toiminnan seuranta Schengen-alueen ulkopuolelta tulevien poimijoiden osalta tapahtuu yritysten lähetystöille antamien ennako- ja jälkiselvitysten perusteella. Näiden selvitysten vertaaminen keskenään on kuitenkin tietyiltä osin hankalaa. Ennakkoselvityksessä arvioidut kustannukset ovat suhteellisen yksilöityjä, mutta jälkiselvityksen osalta toteutuneet kustannukset on kerrottu usein vain kokonaiskustannuksina Suomessa ja Thaimaassa. Tämän johdosta arvioituja yksilöityjä menoeriä ja toteutuneita menoeriä ei voi vertailla. Esimerkiksi

¹³³ Rantanen ja Valkonen, s. 49 - 52

¹³⁴ Rantanen ja Valkonen, s. 26 - 33

poimijoiden asumis- tai ruokakustannusten todellista tasoa, todellisia matkakustannuksia sekä maksettuja välityspalkkioita ja palvelumaksuja on vaikea saada selville luotettavasti.

Suurin osa yrityksistä on raportoinut yksilökohtaiset tulotiedot Suomen Bangkokin lähetystölle.. Näiden tietojen perusteella suomalaiset viranomaiset voisivat tehdä yksittäisten poimijoiden kohdalla pistotarkastuksia ja tarkastaa, että yrityksen ilmoittamien kustannusten ja poimijan antamien tietojen välillä ei ole ristiriitaa.¹³⁵

Tutkimuksen tekijät pitävät tärkeinä järjestelmän läpinäkyvyyden, poimijoille jaettavan informaation ja valvonnan lisäämistä. Poimijoiden aseman parantamiseksi esitettyyn työsuhdemalliin tutkijat suhtautuvat Ruotsista saatujen kokemusten perusteella epäillen, samoin ehdotukseen, jonka mukaan kaupallinen marjanpoiminta tulisi tulkita jokamiehen oikeuden hyödyntämisen sijasta toiminnaksi, joka edellyttää maanomistajan lupaa.

Konkreettisina toimenpide-ehdotuksina tutkijat esittävät seuraavia:

Kaupallisen marjanpoiminnan seuranta keskitetään yhden viranomaistahon tehtäväksi.

Tällä hetkellä alan toiminnan valvonta kuuluu monen viranomaisen toimipiiriin, mikä luo sekavuutta ja päällekkäisyyttä. Jos toiminta keskitettäisiin yhden viranomaisen toimivallan piiriin, eri tahojen yhteistyötä voitaisiin kehittää tarkoituksenmukaisella tavalla. Seurannan päävastuun tulisi jatkossakin olla ulkoasianministeriöllä. Se on tärkein viranomaistaho, jolla on viisumiprosessin yhteydessä tehokkaat mahdollisuudet valvoa toimintaa sekä Suomessa että poimijoiden lähtömaissa. Toiminnan kehittämiseen ja valvontaan on suunnattava resursseja. Ulkomaalaisten marjanpoiminta on Suomen valtion, Thaimaan valtion, yritysten, koordinaattorien, poimijoiden ja paikallisten tahojen yhteinen asia.

Viranomaisen tulee edellyttää ulkomaalaisia marjanpoimijoita kutsuvilta yrityksiltä kattavia ennako- ja jälkiselvityksiä.

Ennakkoselvityksistä on käytävä ilmi koko yritysten metsämarjojen hankintaketju ja käytännöt, vastuut ja velvollisuudet. Jälkiselvityksistä on puolestaan käytävä yksityiskohtaisesti ilmi, kuinka poimintatyö on kuluvana vuonna onnistunut ja kuinka poimijat ovat marjamatkalla pärjänneet. Viranomaisen tarkistaa vuosittain, kuinka todennukaisia yritysten ennakkoselvitykset ovat vertaamalla niitä jälkiselvityksiin. Poimijoiden ilmoittamia tulotietoja voidaan pistokokein verrata yritysten ilmoittamiin tulotietoihin. Tuloksia käytetään arvioitaessa viisumien myöntöä seuraavina vuosina. Poimintatyötä harkitsevilla pitää on käytössään tietoja sekä hyvien että huonojen vuosien osalta tappioriskin arvioimiseksi. Viranomaisten tulee varmistua, että poimijat ovat saaneet tällaisen tiedon yrityksiltä, koordinaattoreilta tai apukoordinaattoreilta. Kaikista taloudellisista toimista pitää muodostua do-

¹³⁵ Rantanen ja Valkonen, s. 71 - 72

kumentti, jollainen jää myös poimijan haltuun todisteeksi. Yritysten pitää pystyä vaikuttamaan siihen, että poimijoiden marjamatkan rahoittaminen on ehdoiltaan kohtuullista. Niiden pitää myös olla selvillä, millä ehdoilla heidän kutsumansa poimijat Suomeen tulevat.

Luodaan kaupallisen marjanpoiminnan laatujärjestelmä ja ulkopuolisen tahon suorittama toiminnan auditointi. Yrityksiltä tulee edellyttää seikkaperäistä kuvausta toiminnan päämääristä, prosesseista, toiminnoista sekä käytäntöjen jatkuvasta kehittämisestä niin että poimijoiden asema ja alan toiminnan sosiaalinen hyväksyntä parantuu. Selvityksen tulee sisältää tiedot siitä, miten poimijoiden koko työskentelyprosessi hoidetaan; kuinka yritys pyrkii turvaamaan poimijoiden aseman hyviä ja huonoina marjavuosina; millainen asema ja rooli yrityksen käyttämällä koordinaattorilla on ja miten yritys huolehtii, että heidän toimillansa on toiminta-alueen asukkaiden ja muiden tahojen sosiaalinen hyväksyntä. Yrityksille, jotka täyttävät kaupallisen marjanpoiminnan sertifiointijärjestelmän ehdot, viranomaisen myöntää esimerkiksi kolmen vuoden mittaisen toimintaluvan, mikä sisältää mahdollisuuden kutsua tietty määrä poimijoita Suomeen. Laatujärjestelmän toimivuutta tarkistetaan yritysten tekemien ennako- ja jälkiselvitysten kautta ja yritysten toimintaan myös puututaan, jos väärinkäytöksiä tai ongelmia ilmenee. Laatujärjestelmän päämäärä on kannustaa yrityksiä kehittämään parempia ja sosiaalisesti kestävämpiä toimintamalleja niin, että hyvästä toiminnasta yritys saa etuja ja vastaavasti, huonosta toiminnasta yrityksen toimintaedellytyksiä rajoitetaan.¹³⁶

11.9. Valeyrittäjäys

Viime vuosina on kiinnitetty lisääntyvää huomiota tilanteisiin, joissa alihankinta- tai aliurakkatöissä työskentelevien ulkomaalaisten väitetään toimivan täällä itsenäisinä yrittäjinä.¹³⁷ Asiasta ovat kantaneet huolta lähinnä ammattijärjestöt, jotka pelkäävät työnantajien tätä kautta polkevan työehtoja ja laiminlyövän työn suorittajien sosiaali-, eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisen. Keinotekoinen yrittäjäys on jo suuri ongelma muualla Euroopassa, esimerkiksi Italiassa ja Hollannissa. Ilmiötä on meillä esiintynyt lähinnä metalli- ja rakennusaloilla sekä metsätoissa. Viimeksi julkisuudessa on uutisoitu hollantilaisen vuokratyöfirma Confairin yritys palkata suomalaisia lentoemäntiä ja stueretteja yrittäjäsuhteeseen Aurinkomatkojen ensitalven lomalennoille.¹³⁸

¹³⁶ Rantanen ja Valkonen, s. 79 - 81

¹³⁷ Mm. Hannele Muilu, YLE uutiset 30.12.2010: Ulkomaalaiset pyrkivät yrittäjinä töihin. Tiedot perustuvat SAK:n edunvalvontapäällikkö Niklas Elomaan ja Rakennusliiton II puheenjohtaja Kyösti Suokkaan haastatteluihin.
http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/12/ulkomaalaiset_pyrkivat_yrittajina_toihin_2252013.html

¹³⁸ SAK:n tiedote 26.10.2011: Lentoemännän työ ei voi olla yrittäjäyttä
<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=35066&sl2=3&lang=fi&ao=tyomarkkinauutiset&arkisto=yes>

Työsuojeluviranomaisten kannalta asia on valvonnallisesti hankala, koska työsuojeluviranomaiset eivät voi päättää, onko kyseessä työsuhde vai ei. Työsuojeluviranomaiset voivat ainoastaan arvioida tilannetta työsopimuslaissa olevien työsuhteen tunnusmerkkien pohjalta ja ilmaista oman käsityksensä asiasta. Lopullisen päätöksen voi tehdä ainoastaan tuomioistuin.¹³⁹

Jotkut esille tulleista tilanteista on saatu hoidettua työsuojeluviranomaisten ohjauksella. Tällaisesta oli kysymys työsuojelutarkastajien syyskuussa 2009 havaitsemassa tapauksessa, jossa telakan suomalainen alihankkija oli sopinut edelleen puolalaisen yhtiön kanssa Suomessa tehtävästä alihankintatyöstä.

Puolalaisyhtiön edustajan antamien tietojen mukaan tarkastushetkellä Suomessa työskenteli 10 henkilöä. Yhteensä vuoden 2009 aikana Suomessa oli työskennellyt 19 henkilöä. Edustajan ilmoituksen mukaan kaikki Suomessa työskentelevät ja työskennelleet henkilöt ovat itsenäisiä elinkeinonharjoittajia, eivätkä yhtiön työntekijöitä. Edustaja kertoi, että puolalaisyhtiö oli solminut jokaisen kanssa erillisen alihankintasopimuksen eikä päättä yrittäjien työajoista tai seuraa heidän työaikojaan.

Edustajan toimittamassa esimerkkisopimuksessa oli kuitenkin sovittu, että kyseinen yrittäjä tekee sähköasennustöitä telakalla puolalaisyhtiön valvonnan alla. Sopimuksen mukaan yhtiö maksoi yrittäjälle tehdystä työstä tietyn summan, joka lasketaan kuukausittain suoritetun työn perusteella. Työsuojelutarkastajien kertomuksen perusteella tilaaja, joka oli kuvitellut asentajien olevan puolalaisyhtiön työntekijöitä, velvoitti heidän asemansa muutettavaksi työsuhteiseksi.¹⁴⁰

Työneuvosto on antanut jossain määrin vastaavassa tapauksessa lausunnon vuonna 2007. Asiassa oli kysymys työturvallisuuslain ja työaikalain soveltamisesta suomalaisen avoimen yhtiön virolaisiin yhtiömiehiin, joita kaupparekisteriotteen mukaan oli useita kymmeniä. Avoin yhtiö vuokrasi yhtiömiehiään yrittäjävuokraussopimus - nimisillä sopimuksilla asiakasyrityksiin erilaisiin rakennusalan tehtäviin. Sopimuksissa oli todettu työnjohdon olevan asiakasyrityksellä. Sopimuksenteossa ja laskutuksessa avointa yhtiötä edusti työosuuskunta, jolle avoin yhtiö oli siirtänyt taloushallintonsa. Yhtiömiehet saivat korvauksen työstään vastaavasti osuuskunnan kautta. Avoimen yhtiön yhtiömiehet tekivät yhtiön toimitusjohtajan kanssa työkohtaisesti sopimuksen saatavasta ansiosta, matkakorvauksista ja asumisesta. Avoimen yhtiön mielestä kysymys oli itsenäisten yrittäjien työskentelystä.

Työneuvoston mukaan työskentelyolosuhteissa tai asiassa muutoinkaan ei ollut tullut esille seikkoja, joiden perusteella yhtiömiehiä voitaisiin pitää itsenäisinä yrittäjinä, vaan työneuvos-

¹³⁹ Tarkastaja Katja-Pia Jenu. Etelä-Suomen aluehallintovirasto 29.11.2011

¹⁴⁰ Uudenmaan työsuojelupiiri: Tarkastuskertomus no 09/4440 4.11.2009

to katsoi heidän olevan työsuhteessa avoimeen yhtiöön. Avoimen yhtiön osakkuudella ei näissä olosuhteissa ollut vaikutusta asian arviointiin. Kysymyksessä oli työsuhteisen työvoiman vuokraus. Työneuvosto päätyi lausunnossaan johtopäätökseen, että tällaiseen avoimen yhtiön yhtiömiesten työskentelyyn on sovellettava sekä työaikalakia että työturvallisuuslakia.¹⁴¹

Kysymys keinotekoisesta yrittäjyydestä oli vuoden 2010 marraskuussa esillä myös eduskunnassa edustaja Yrttiahon kirjallisessa kysymyksessä¹⁴². Yrttiaho viittasi lehtitietoihin, joiden mukaan Porissa toteutettavassa rakennushankkeessa suomalaisyritys EWA Works Oy oli alirakoinut muuraustöitä Slovakiasta värvätyillä muurareilla ja opastanut muurareita hakeutumaan yrittäjiksi Suomessa kaupparekisteriin. Kysyjän mukaan EWA Works Oy on kiertänyt tämän "valeyrittäjyyden" avulla Suomessa voimassa olevaa talonrakennusalan työehtosopimusta ja maksanut slovakialaisille vain viidenneksen työehtosopimuksen edellyttämistä palkoista ja palkan sivukuluista. Menettely on vääristänyt myös rakennusurakoiden kilpailuehtoja; saatujen tietojen perusteella suomalaisilla yrittäjillä ei ole ollut mitään mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailuja.

Vastauksessaan työministeri Sinnemäki viittasi mm. edellä selostettuun Työneuvoston lausuntoon ja katsoi, että käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa ei niinkään ole kysymys lainsäädännön sisällöstä vaan enemmänkin työlainsäädännön noudattamisen valvonnasta. Kysymyksessä olevassa tapauksessa säännösten noudattamisesta oli ministerin tietojen mukaan huolehtinut alan työntekijäliitto ja työnantaja oli myöntynyt siihen, että työntekijät ovat työsuhteessa ja että työntekijöiden saatavat on tarkistettu vastaamaan alan työehtosopimusta.

Kysymys työsuhteen ja yrittäjyyden välisestä rajanvedosta on merkittävä myös verotuksen kannalta. Esiin tulevilla ongelmatapauksissa työsuojeluviranomaisten ja verohallinnon yhteistoiminnalla voitaisiin saavuttaa selvää kustannustehokkuutta. Valvontaa tehostaisi merkittävästi se, että tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset työn suorittajan rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon rekistereihin olisi hankittava sekä koti- että ulkomaisista itsenäisistä työn suorittajista.

11.10. Yhteenvedo työsuhteen lainmukaisuuden valvontaan liittyvistä ongelmista

Lainsäädäntöön kirjattu vaatimus siitä, että ulkomaiseen työvoimaan on sovellettava Suomessa voimassa olevia työehtoja, työlainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia, on käytännössä jäänyt lähetettyjen työntekijöiden kohdalla lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Tämän sään-

¹⁴¹ Työneuvoston lausunto 1.3.2007 nro 1422-07

¹⁴² Kirjallinen kysymys 829/2010 vp

nöksen valvontavastuuseen asetetuilla työsuojeluviranomaisilla ei ole riittäviä keinoja selvittää tosiasiallisesti sovellettuja palkkausta ja työaikaan koskevia työsuhteen ehtoja.

Työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää 265:ssä työsuojeluviranomaisten vuonna 2010 tarkastamassa kohteessa palkka- ja työaikakirjanpidon puutteiden vuoksi. Vaatimus lähetettyjen työntekijöiden työnantajan Suomessa olevasta edustajasta ja tälle asetetusta asiakirjojen säilytys- ja selvitysvelvollisuudesta on jäänyt lähes muodollisuudeksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tarkastamista kohteista vain 41 % oli täyttänyt edustajan asettamiseen ja tietojen säilyttämiseen liittyvät velvollisuutensa.

Tietojen säilyttämis- ja esittämisvelvollisuuksiin kohdistuvista kriminalisoinneista huolimatta rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä on jäänyt valvonnan tehostamisen kannalta jokseenkin toimimattomaksi. Havaittuihin laiminlyönteihin verrattuna rikosilmoituksia on tehty vähän, yhtenä pääsyyinä ilmeisesti epäilykset sinänsä vähäisinä pidettyjen juttujen läpimenomahdollisuuksista esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimissa.

Työsuojeluviranomaisten mahdollisuudet osoittaa lainmukaisista työsuhteen ehdoista poikkeaminen rajoittuvat suhteellisen selviin tapauksiin, koska työehtosopimusten tulkintakysymykset kuuluvat työmarkkinaosapuolille.

Vaikka työehtosopimusten mukaisen vähimmäispalkan alittaminen voitaisiin todeta, mahdollisuudet tilanteen korjaamiseen ovat marginaaliset. Suomen lainsäädäntö edellyttää tässä palkansaajan omaa aloitetta. Tämä kariutuu jo siihen, että useimmissa tapauksissa palkansaajat ovat tyytyväisiä täällä saamaansa, kotimaan palkkatasoa parempaan palkkaansa, vaikka se suomalaisen palkkatason alittaisikin. Se mahdollisuus, että yksittäinen ulkomaalainen työntekijä nostaisi täällä palkkasaatavistaan vahingonkorvauskanteen työnantajaansa vastaan, ei juuri reaali maailmassa toteudu.

Käytännössä ratkaisevin rooli on ollut työntekijäjärjestöillä työntekijöille palkkariidoissa annetun tuen, rakennustyömaiden saartojen ja nyt Olkiluodon puolalaisten sähkömiesten tapauksessa Sähköliiton työntekijöiden valtuuttamana nostaman joukkokanteen muodossa. Kymmenien tuhansien pääasiassa järjestäytymättömien lähetettyjen työntekijöiden muodostaman ongelman suuruuteen verrattuna nämäkin toimenpiteet kohdistuvat jokseenkin marginaaliseen joukkoon ja jäävät usein vaikutukseltaan lyhytaikaisiksi työntekijöiden ja heidän työnantajiensa liikkuvuuden seurauksena.

Räikeimpiin tapauksiin sovellettavan kiskonnantapaista työsyryntää koskevan säännöksen merkitys on jäänyt vähäiseksi sen vaikean sovellettavuuden ja varsinkin lievän rangaistuskäytännön seurauksena.

Sekä työsuojeluviranomaisten että työntekijäjärjestöjen valvontahavaintojen ja verohallinnolle annettujen palkkatietojen perusteella on selvää, että Suomen lainsäädännön edellyttämiä työsuhteen vähimmäisehtoja ei lähetettyjen työntekijöiden kohdalla noudateta. Nykyisellä lain-

säädännöllä ei tilannetta olennaisesti paranneta edes valvontaresursseja lisäämällä. Vaikka valtaosa lähetetyistä työntekijöistä tilanteeseen tyytyisikin, heidän työnantajansa saavat palkkoja polkemalla etua, joka muodostaa kohtuuttoman kilpailuhaitan lakia noudattaville yrityksille.

12. Sosiaalivakuuttamiseen liittyvä valvonta

12.1. Työeläkevakuuttamisen valvonta

Eläketurvakeskuksen (ETK) lakisääteinen tehtävä on valvoa, että Suomessa toimivat työnantajat ja yrittäjät täyttävät vakuuttamisvelvoitteensa asianmukaisesti.

Eläketurvakeskuksen työeläkevakuuttamisen valvonta perustuu pääasiassa työnantajien ja yrittäjien ilmoittamiin tietoihin sekä verohallinnolta saatuihin tietoihin. ETK saa valvontaa varten tarvittaessa tietoja myös muilta viranomaisilta.

ETK kehottaa vakuuttamisvelvollista korjaamaan laiminlyönnin, jos

- työnantaja ei ole oma-aloitteisesti järjestänyt Suomen lainsäädännön mukaan vakuutettavien työntekijöidensä eläketurvaa työeläkeyhtiössä tai
- yrittäjä ei ole järjestänyt omaa YEL-vakuutustaan eikä
- lähetetyllä työntekijällä tai yrittäjällä ole A 1 – todistusta osoituksena lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta.

Jos työnantaja tai yrittäjä ei noudata saamaansa kehotusta, ryhtyy ETK tämän jälkeen tarvittaaviin valvontatoimenpiteisiin. ETK voi myös tarvittaessa ottaa työnantajan tai yrittäjän kustannuksella eläkevakuutuksen valitsemastaan eläkelaitoksesta (pakkovakuuttaminen) (TyEL 186 §).¹⁴³

ETK valvoo työeläkevakuuttamisvelvollisuuden noudattamista sekä oma-aloitteisesti laajojen verotus- ja vakuutustietoihin perustuvien massavertailuiden perusteella että erilaisten ulkoisten valvontaimpulssien avulla. Lisäksi työeläkeyhtiöt valvovat omia asiakkaitaan eli vakuutusnottajia.

Työeläkevakuuttamisen valvonnassa sekä selvitettyjen työnantajien määrä että vakuuttamattomien työntekijöiden ja vakuuttamattomien palkkojen määrät ovat viime vuodet olleet kasvussa. Erityisesti vuonna 2010 kasvu oli huomattavan suuri edelliseen vuoteen verrattuna.

¹⁴³ Eläketurvakeskus: Ulkomaisen työvoiman eläkevakuuttamisvelvollisuuden valvonta http://www.etk.fi/fi/service/ulkomaisen_ty%C3%B6voiman_vakuuttamisvelvollisuuden_valvonta/317/ulkomaisen_ty%C3%B6voiman_vakuuttamisvelvollisuuden_valvonta

Kasvuun ovat johtaneet lähinnä uudet, laajoihin rekisterivertailuihin perustuvat valvontamuodot.

Vuodesta 2008 alkaen käytössä on ollut valvontasovellus, jossa verrataan Verohallinnolta saatavia työnantajien kausiveroilmoituksiin perustuvia palkkatietoja työnantajien työeläkeyhtiöille ilmoittamiin ansioihin. Vertailuajot koskevat kuluvaan vuoteen, joten kyseessä on mahdollisimman ajantasainen valvontamuoto, jonka avulla valvontaa voidaan kohdentaa eri toimialoihin. Vuoden 2010 aikana puolestaan otettiin käyttöön ns. jälkikäteiseen rekisterivertailuun perustuva valvontasovellus. Valvontamuodossa verrataan työnantajien Verohallinnolle vuosilmoituksessa ilmoittamia, vahvistettuja palkkatietoja ja työeläkejärjestelmälle ilmoittamia ansiotietoja. Vertailu kattaa lähes kaikki yksityisen sektorin työnantajat toimialasta riippumatta.

Oma-aloitteisen valvonnan lisäksi valvontatapauksia tulee selvitettäväksi esimerkiksi viranomaisilta saatujen valvontaimpulssien kautta, työeläkeyhtiöiden selvityspyynnöistä sekä työntekijöille vuosittain lähetettävien työeläkeotteiden palautteen myötä.¹⁴⁴

Yhteistyötä verohallinnon kanssa on kehitetty erilaisten valvontaprojektien yhteydessä. Mm. Olkiluodon kohdalla yhteistyöstä on ollut hyötyä. Olkiluodossa toimivat ulkomaiset työnantajat on saatu hoitamaan vakuutusasiat erinäisten vaiheiden jälkeen. Vakuutusten perusteena olevat palkkasummat perustuvat työnantajien omiin ilmoituksiin, joita tarvittaessa täydennetään työntekijöiltä saaduilla tiedoilla.¹⁴⁵

Lakiosastolla on jouduttu miettimään mm. tilanteita, joissa Suomessa työskentelevä työntekijä on ikään kuin naamioitu useassa valtiossa liikkuvaksi jolloin sosiaalivakuutus saataisiin mahdollisimman edulliseen valtioon. Tapauksiin, joissa työvoimaa olisi tarkoituksellisesti siirretty puolen vuoden välein maasta toiseen verotuksen välttämiseksi, ei ole törmätty.

Tällä hetkellä A1 todistukset tulevat muodossa, jossa tiedot (mm. lähettäjä- ja vastaanottajatyönantajaa koskevat tiedot) joudutaan tallentamaan sisään. EU edellyttää kuitenkin siirryttävän sähköiseen tietojenvaihtoon.

Tilajavastuutarkastajat tarkastavat E101/A1 todistukset jos palkansaaja on ulkomaisen työnantajan palveluksessa. Jos ulkomainen työnantaja on ottanut vakuutuksen suomalaisesta yhtiöstä, tällaista tarkastusta ei tehdä. On mahdollista, että ulkomaalainen yhtiö ottaa vakuutuksen Suomesta, mutta jättää maksut maksamatta. Suomen kannalta on ongelmallista, että työntekijälle alkaa tällöin kertyä vakuutusturva Suomesta, mutta turvan rahoitus jää suomalaisille ve-

¹⁴⁴ Tarkastuspäällikkö Tiia Lahti: Eläketurvakeskus - Työeläkevakuuttamisen valvonta, Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö, Harmaan talouden tilannekuva 1/2011

¹⁴⁵ Eläketurvakeskuksen valvontajohdon haastattelu 22.9.2010. Osastopäällikkö Matti Ruotanen ja tarkastuspäällikkö Tiia Lahti

ronmaksajille. Euroopan maissa yleinen käytäntö on se, että vakuutusturva on kytketty maksuihin, Suomen käytäntö on poikkeus. Maksujen periminen ulkomaalaiselta työnantajalta on lähinnä teoreettista, vaikka eläkepuoleenkin sovelletaan nyt EU:n perintädirektiiviä. Pitäisi olla mahdollisuus tällaisissa tapauksissa evätä vakuutusturva ainakin silloin kun työntekijä on myötävaikuttanut tilanteen syntymiseen.

Eläketurvan olemassaolon luotettava toteaminen tarkastuksella on vaikeaa mm. siksi, että henkilö on voinut aloittaa tai hänen väitetään aloittaneen juuri työnsä eikä vakuutuksesta voi olla reaaliaikaista tietoa.

Jos työntekijällä on lähetetyn työntekijän todistus, niin mitään lakisääteistä vakuutusta ei EU:n sääntöjen mukaan voida Suomessa soveltaa. Vakuutus on järjestettävä vain yhdessä valtiossa. Esimerkiksi Virossa ei ole lakisääteistä työtaturmavakuutusta eikä sitä voida lähetettyjen työntekijöiden kysymyksessä ollessa Suomessakaan vaatia. AVI:n ulkomaalaistarkastajat selvittävät vakuutusasioita, tilaajavastuutarkastajien tehtäväkenttään se ei kuulu.

Sosiaalivakuuttamisen kannalta kiinteällä toimipaikalla ei ole merkitystä, kysymys on työnantajan juridisesta kotipaikasta. Toisaalta lähettävällä yrityksellä pitää olla toimintaa myös kotimaassaan. Tätä tuskin esimerkiksi Virossa todistuksia antavat 4 henkilöä pystyvät tehokkaasti tarkistamaan. E101/A1 todistuksia on todettu myös väärennetyiksi.¹⁴⁶

E 101-todistuksissa näkyy työnantajan nimi sekä ajanjakso, jolle todistus on myönnetty. Tietojärjestelmät eivät kuitenkaan tällä hetkellä taivu siihen, että ko. tietoja pystyttäisiin hyödyntämään verotustietojen sekä eläkevakuutustietojen vertailuajoissa. Lähetetyn työntekijän todistukseen liittyvä tietoliikenne tulee vielä muuttumaan, sillä viime keväänä voimaan tullut, työntekijöiden vakuuttamista ulkomaantyöskentelytilanteissa koordinoiva, uusi EU:n sosiaaliturva-asetus (883/2004) edellyttää siirtymistä sähköiseen tietojen vaihtoon jäsenmaiden välillä ja näin ollen myös tiedot lähetetyn työntekijän todistuksista tullaan tulevaisuudessa välittämään sähköisesti.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ulkomaisen työvoiman valvontaan liittyvä haastattelu Eläketurvakeskuksessa 22.9.2011, Osastopäällikkö Matti Ruotanen, tarkastuspäällikkö Tiia Lahti, yhteispäällikkö Minna Levander, kehityspäällikkö Markus Palomurto

¹⁴⁷ Tarkastuspäällikkö Tiia Lahti 20.9.2011

12.2. Tapaturmavakuutukset

12.2.1. Ulkomaisen työvoiman vakuuttamisvelvollisuus

Suomessa työskentelevä ulkomaalainen työntekijä kuuluu Suomen lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen, ellei kyseessä ole ns. lähetetty työntekijä EU tai ETA- maasta taikka sosiaaliturvasopimusmaista. Jos lähetetyn työntekijän todistusta ei jostain syystä ole myönnetty, työnantajan tulee ottaa vakuutus Suomesta. Työntekijällä on oikeus tapaturmavakuutuslain mukaisiin korvauksiin myös tilanteissa, joissa työnantajalla ei ole lakisääteistä tapaturmavakuutusta työntekijöilleen. Tällöin työtapaturman tai ammattitautiasian käsittelystä sekä korvausten maksamisesta vastaa TVL:n korvausosasto tapaturmavakuutuslain mukaisesti.¹⁴⁸

Yli 60 prosenttia lähetetyistä työntekijöistä tulee Suomeen Virosta, jossa ei ole lakisääteistä tapaturmavakuutusta. Virolaiset työntekijät eivät ole erilaisemmassa asemassa kuin muutkaan EU-maista Suomeen tulevat työntekijät. Pääsääntö on, että heidät vakuutetaan työskentelymaassa eli Suomessa. Merkittävin poikkeus pääsäännöstä ovat lähetetyt työntekijät, joille lähtömaan viranomainen on antanut lähetetyn työntekijän todistuksen osoituksena siitä, että he kuuluvat lähtömaan sosiaaliturvaan. Tällöin merkitystä ei ole sillä, onko lähtömaan sosiaaliturvajärjestelmässä erillistä työtapaturmavakuutusta vai ei. Myöskään esim. Alankomailla ei ole erillistä työtapaturmavakuutusta. Jos lähetetylle työntekijälle Suomessa sattuu työtapaturma, TVL EU-asetusten mukaisena asuin- ja oleskelupaikan vakuutuslaitoksena korvaa ne sairaanhoitokulut, jotka syntyvät täällä Suomessa, ja perii ne sitten takaisin toimivaltaiselta valtiolta. Ansionmenetykskorvaukset maksetaan lähetetylle työntekijälle toimivaltaisesta valtiosta, esim. Virosta sen soveltaman oman sosiaaliturvalainsäädännön mukaisesti.¹⁴⁹

12.2.2. Vakuuttamisvelvollisuuden valvonta

Lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa (LTV) ei ole tapaturmavakuutuslaissa nykyisellään muuta säännöstä valvonnasta kuin Tapaturmavakuutuslain 8 §:n 3 momentti, jonka mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat sitä, että työnantaja täyttää tapaturmavakuutuslain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Työsuojeluviranomaisten on tehtävä TVL:lle ilmoitus laiminlyönnistä ja TVL määrää lain 36 §:n mukaisen maksun laiminlyöntitapauksessa.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton tapaturmavakuutuslain perusteella käsittelemät vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitapaukset vuosina 2004 – 2010 näkyvät seuraavasta taulukosta.

¹⁴⁸ Tapaturmavakuutuslaitosten liitto:

<http://www.tvl.fi/modules/system/stdreq.aspx?P=216&VID=default&SID=911179569394544&S=2&A=closeall&C=25572>

¹⁴⁹ Lakiasiaintohtaja Kirsi Pohjolainen, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 14.11.2011

Osa niistä on sellaisia, joissa on sattunut vahinko (LL), ja osa taas pelkkiä vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksia (LT).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
LL	30	61	43	57	49	30	38
LT	0	7	44	59	56	127	239
PT	36	97	76	88	115	83	114
UE	11	19	20	21	26	28	30
UP	4	11	20	69	182	110	88
VT	3	2	3	0	2	4	6
Yhteensä	84	197	206	294	430	382	515

Lyhenteet:

LL - laiminlyöntitapaus; tapaturma on sattunut ja työnantaja on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuuden

LT - laiminlyöntitapaus ilman, että tapaturmaa olisi sattunut

PT - pientyöntäjä; tapaturma on sattunut eikä työnantajalla ole vakuuttamisvelvollisuutta

UE - ulkomaan ei-perittävä; asuin- ja oleskelupaikan laitoksen korvaama tapaus, josta maksettuja korvauksia ei peritä takaisin toimivaltaiselta valtiolta

UP - ulkomaan perittävä, asuin- ja oleskelupaikan laitoksen korvaama tapaus, josta maksetut korvaukset peritään takaisin toimivaltaiselta valtiolta

VT - viivästymistapaus; tapaus, jossa vahingoittunut on tehnyt 41 b §:n mukaisen hakemuksen vakuutuslaitoksen viivästymisestä päätöksen antamisessa

Lain 8 §:n säännös on ollut laissa pitkään. Käytännössä se on ollut kuollut kirjan, kuten LT-tapausten määrät osoittaa. Ennen vuotta 2005 niitä tuli vireille vain muutama vuodessa. LT:ssa on kasvu vuodesta 2009 alkaen, mikä johtuu TVR:n (Työttömyysvakuutusrahasto) aloittamasta valvonnasta. TVR toimittaa TVL:lle tietoja vakuuttamisvelvollisuuden epäilyistä

Lakisääteinen tapaturmavakuutus ei kuulu tilaajavastuulain mukaan selvitettäviin asioihin toisin kuin työeläkevakuutus. Käytännössä kuitenkin tilaajavastuulain mukaista valvontaa tekevät entisen Uudenmaan työsuojelupiirin tarkastajat ovat samalla tarkistaneet myös lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ottamista. Tämä toiminta näkyy myös tilastoissa jonkin verran. Määrät ovat kuitenkin vähäisiä.

Vuonna 2005 tuli voimaan tapaturmavakuutuslain mukaisia sairaanhoitokorvauksia koskeva lainmuutos, jonka seurauksena julkisen sektorin hoitolaitoksille (esim. terveyskeskus) tuli velvollisuus ja oikeus ilmoittaa työtapaturmapotilaan hoidosta vakuutusjärjestelmälle. Tämä muutos nosti myös vahinkojen määriä, koko alalla noin 10.000 uutta vahinkoa tuli tietoon vuonna 2005 (yhteensä vahinkoja sattuu vuosittain keskimäärin noin 130.000). Se johti myös

niiden korvaustapausten määrään, jotka näkyvät tilastossa LL-lyhenteellä (laiminlyöntitapaus, jossa on sattunut vahinko).¹⁵⁰

Tapaturmavakuutuslain 55 §:n 2 momentin mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan laiminlyö työnantajan tämän lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden tai tahallaan jättää viipymättä tekemättä 39 §:n 1 momentissa mainitun tapaturmailmoituksen tai sanotun pykälän 4 momentissa mainitun ilmoituksen poliisille, on tuomittava, jollei teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen tai teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tapaturmavakuutuslain mukaisen työnantajavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Salassapitovelvoitteiden rikkomisen osalta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 35 §:ssä säädetään.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton mukaan vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksia tai tapaturmailmoituksen tekemättä jättämisistä ei ole ilmoitettu poliisille tutkittavaksi.¹⁵¹

12.2.3 Määrätyt ja kertyneet laiminlyöntimaksut

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton vuosina 2007 – 2010 määräämät ja kertyneet laiminlyöntimaksut näkyvät oheisista taulukoista.¹⁵²

Vuosi	Saapuneet kappaleet	Saadut laiminlyöntimaksut
2007	116	124 038,34 €
2008	105	127 660,96 €
2009	157	346 445,09 €

¹⁵⁰ Lakiasianjohtaja Kirsi Pohjolainen, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 14.11.2011

¹⁵¹ Lakiasianjohtaja Kirsi Pohjolainen, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 14.11.2011

¹⁵² Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Niina Laakso 4.11.2011

Vuosi 2010**Laiminlyöntitapaukset ilman vahinkoa:**

Yhteensä 233 kappaletta

<u>Lähetetyt laiminlyöntilaskut</u>	118 kappaletta	963 912,60 €
<u>Saadut laiminlyöntimaksut</u>	83 kappaletta	382 178,27 €
- joista ulkomaalaisia	8 kappaletta	54 256,28 €
<u>Saamatta ulkomaalaisilta</u>	8 kappaletta	282 595,58 €

Laiminlyöntitapaukset, tapaturma sattunut:

Yhteensä 38 kpl

<u>Lähetetyt laiminlyöntilaskut</u>	38 kappaletta	279 505,25 €
<u>Saadut laiminlyöntimaksut</u>	35 kappaletta	58 844,24 €
- joista ulkomaalaisia	1 kappale	624,33 €
<u>Saamatta ulkomaalaisilta</u>	1 kappale	196 242,60 €

Määräytyistä laiminlyöntimaksuista saadaan perittyä vain pieni osa ja vakuutusturva jää järjestelmän kustannettavaksi. Perimättä jäänyt osuus on erityisen suuri ulkomaalaisten kohdalla.

12.2.4. Kehittämistarpeita

Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vakuuttamisvelvollisuuden valvonta ei ole tehokasta. Tapaturmavakuutuslaki on vuodelta 1948 eikä siinä ole valvonnasta muuta kuin edellä mainittu 8 §. Tilaajavastuulaki ei koske lakisääteistä tapaturmavakuutusta. Työ- ja elinkeinoministeriön 29.8.2011 asettama työryhmä on esittänyt 19.12.2011 valmistuneessa mietinnössään¹⁵³

¹⁵³ Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset – työryhmän mietintö, Työelämä- ja markkinaosasto Raportti 19.12.2011 TEM raportteja 31/2011 https://www.tem.fi/files/31571/TEMraportti_31_2011.pdf

muutosta tilaajavastuulain selvityselvöllisyyteen, jonka tulisi kattaa myös lakisääteinen tapaturmavakuutus. Työryhmän toimeksianto oli kuitenkin rajattu tältä osin vain rakennusalaan koskeviin uudistuksiin.

Parhaillaan on käynnissä tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistustyö. TVL:n asiantuntijaedustajat lainvalmistelutyössä ovat tuoneet voimakkaasti esiin sitä, että uuteen tapaturmavakuutuslakiin tarvitaan työntekijän eläkelakia vastaavat säännökset valvonnasta. Työmarkkinajärjestöillä ja vakuutuslaitoksilla on kuitenkin erilaisia näkemyksiä asiasta ja se on nyt työmarkkinaosapuolten ja STM:n käsissä.

Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen valvonnan ongelmat eivät koske mitenkään erityisesti vain ulkomaalaisia työntekijöitä tai työnantajia, laiminlyöntimaksujen perintää lukuun ottamatta, vaan valvonta pitäisi uudistaa kokonaisuudessaan.¹⁵⁴

13. Tilaajavastuulain toimivuus ulkomaisen työvoiman ja ulkomaisten yritysten osalta

13.1. Tilaajavastuulain kehittämissuunnitelmat

Vuoden 2007 alusta voimassa olleen tilaajavastuulain toimivuudesta on esitetty jossain määrin ristiriitaisia mielipiteitä. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2009 teettämässä tutkimuksessa¹⁵⁵ lakia pidettiin yleisesti ottaen toimivana. Ainoastaan joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, että laki tulisi lakkauttaa kokonaan, koska se ei palvele tarkoitustaan. Toisaalta on myönnetty, että tilaajavastuulaki ei ole keino pureutua talousrikollisuuden kovaan ytimeen. Laki on ennen kaikkea ennaltaehkäisevä työkalu taistelussa harmaata taloutta vastaan.¹⁵⁶

Tilaajavastuulakia valvovien ja muiden harmaan talouden torjunnasta vastuussa olevien viranomaisten taholta on tuotu esiin laissa olevia rakenteellisia puutteita sekä soveltamisalan (toiminnan ja sopimussuhteen vakiintuneisuuden poissulkevuus) että vaadittavien selvitysten kattavuuden (mm. tapaturmavakuutusta koskevat tiedot) osalta. Toisaalta on käyty periaatteellista keskustelua siitä, pitäisikö siirtyä tosiasialliseen tilaajan vastuuseen pelkän tilaajan selvityselvöllisyyden asemasta ja kuinka pitkälle alihankintaketjussa vastuu tai selvityselvöllisyys pitäisi ulottaa.

¹⁵⁴ Lakiasiainjohtaja Kirsi Pohjolainen, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 14.11.2011

¹⁵⁵ Anne Alvesalo ja Terhi Hakamo: Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön, Tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ- ja yrittäjyys 51/2009

¹⁵⁶ Ministeri Anni Sinnemäki: Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 6.10.2009, Uutta tutkimustietoa: Tilaajavastuulakia pidetään toimivana

Tilaajavastuulain tarkistamisesta rakennus- ja ravintola-alojen osalta on tehty lukuisia ehdotuksia Työ- ja elinkeinoministeriön 9.11.2010 asettamassa työryhmässä, joka julkaisi mietintönsä ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemusalalla” maaliskuussa 2011.¹⁵⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 29.8.2011 uuden kolmikantaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella lain selvitysvelvollisuuden sisällön muuttamista, korotettua laiminlyöntimaksua ja julkisista hankinnoista poissulkemista sekä toiminnan ja sopimussuhteen vakiintuminen -kohtien tarkistamista rakennusalalla. Työryhmä esittää 19.12.2011 valmistuneessa mietinnössään tilaajavastuulakia muutettavaksi siten, että rakentamistoiminnassa olisi jatkossa selvittävä tilaajavastuulain mukaiset selvitykset ja todistukset siitä huolimatta, että sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai että tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai luottamukseen on näihin rinnastettava syy.

Selvitettävien todistusten ja selvitysten kattavuutta ehdotetaan täydennettäväksi todistuksella tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Tilaajavastuulain noudattamisen tehostamiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamistoimintaa koskevasta korotetusta laiminlyöntimaksusta, joka voitaisiin määrätä, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule noudattamaan lakia. Ehdotetun korotettu laiminlyöntimaksu olisi vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa. Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta.2012.¹⁵⁸

Edellisen eduskunta hyväksyi 3.2.2011 pitämässään täysistunnossa yksimielisesti tarkastusvaliokunnan mietinnön 9/2010, jossa yhtenä toimenpiteenä harmaan talouden torjumiseksi edellytettiin hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan mukaan hallitus selvittää tilaajavastuulain uudistamistarpeet.

13.2. Tilaajavastuulain valvonta

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tilaajavastuutiimin tehtävänä on valvoa lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) koko Suomen alueella.¹⁵⁹ Vuonna 2010 tilaajavastuutarkastuksia tehtiin kaiken kaikkiaan 872, joista

¹⁵⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu Kilpailukyky 17/2011

http://www.tem.fi/files/29563/TEM_17_2011_netti.pdf

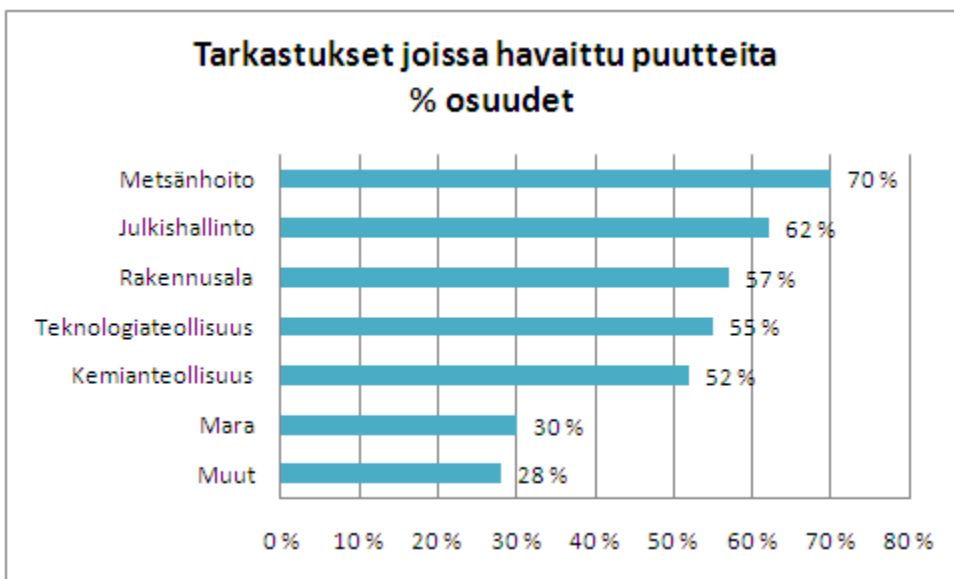
¹⁵⁸ Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset – työryhmän mietintö, Työelämä- ja markkinaosasto Raportti 19.12.2011 TEM raportteja 31/2011 https://www.tem.fi/files/31571/TEMraportti_31_2011.pdf

¹⁵⁹ Mikko Hietaranta: Aluehallintovirasto – tilaajavastuu, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysryhmä: Harmaan talouden tilannekuva 1/2011

kirjallisesti suoritettuja tarkastuksia oli 38. Raportin tekemishetkellä loppuun saatetuissa tarkastusprosesseissa havaittiin 63 %:ssa joitakin puutteita. Tiimi tarkasti yhteensä 2 541 sopimusta, joista 1 307 (51 %) rajautui selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle. Tarkastuksella käytiin läpi keskimäärin 3 alihankinta- tai vuokratyösopimusta.

Kuulemisia selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä oli vuoden 2011 alkuun mennessä lähetetty 130 tilaajalle (15 % kaikista vuonna 2010 tehdyistä tarkastuksista) ja 51 tilaajalle (6 %) on määrätty laiminlyöntimaksuja yhteensä 302 500 €. Kymmeniä kuulemis- ja laiminlyöntimaksuprosesseja oli vuoden alussa edelleen kesken. Laiminlyöntimaksuun johtaneissa tapauksissa puutteet ovat koskeneet yleisimmin verojen maksamista ja eläkevakuuttamista koskevia kohtia. Laiminlyöntimaksu on määrätty 19 tapauksessa sellaisista sopimuksista, jotka on tehty ulkomaisen alihankkijan tai vuokratyöyrityksen kanssa. Osuus on 40 % kaikista raportin kirjoittamishetkeen mennessä määrättyistä laiminlyöntimaksuista. Vuoden 2009 tiimiraportissa vastaava luku oli 25 %.

Tilastoinnissa puutteeksi on määritelty, jos selvitys on puuttunut kokonaan, se on hankittu myöhässä, selvitys on vanhempi kuin lain sallima 3 kuukautta tai selvitys on jotenkin muuten puutteellinen (esim. TES-selvityksestä ei ilmene yksilöityä työehtosopimusta tai selvityksen antajaa tai asiakirja on väärennetty).



Väärennettyjä asiakirjoja havaittiin vuonna 2010 enemmän kuin aiempina vuosina. Aiempina vuosina havaittujen asiakirjojen määrä on vaihdellut n. 1-5 välillä / vuosi, kun vuonna 2010 tehdyissä tarkastuksissa niitä on havaittu raportin kirjoittamishetkeen mennessä 18. Yhdessä tarkastuksessa havaittiin 6 väärennettyä asiakirjaa, muissa tapauksissa väärennöksiä on havaittu 1-2 kpl / tarkastus.

13.3. Ulkomaalaisten yritysten taustojen selvittäminen

Tilaa javastuulain 5 §:n mukaan tilaajan on, ennen kuin tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, pyydettävä sopimuspuolelta

- 1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisävelvollisten rekisteriin;
- 2) kaupparekisteriote;
- 3) todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty;
- 4) todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty; sekä
- 5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.

Hallituksen esityksen (HE 114/2006) mukaan ulkomaisen sopimusosapuolen olisi annettava tilaajalle 1 momentissa tarkoitettuja selvityksiä ja todistuksia vastaavat tiedot tilaajalle ymmärrettävällä tavalla. Tällaisia tietoja olisivat ensisijaisesti yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen rekisteriote. Muita vastaavia todistuksia voisivat olla valahtoinen ilmoitus tai todistus elinkeinon harjoittamisesta taikka toimilupa tai järjestön jäsenyyttä koskeva todistus oikeudesta palvelun tarjoamiseen sijoittautumismaassa. Siten selvitys voisi olla sopijapuolen oman sijoittautumismaan rekisteröitymistodistus tai sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen muu selvitys. Jos ulkomaisen yrityksen sijaintivaltiossa ei ole saatavissa esimerkiksi verovelkatodistukseen verrattavia luotettavia tietoja tai jos yrityksellä ei ole velvollisuutta eläkevakuuttaa työntekijäänsä, niin yrityksen olisi annettava tilaajalle luotettava selvitys tietojen tarpeettomuudesta tai mahdottomuudesta saada niitä. Ulkomaisia yrityksiä koskevien vastaavien tietojen ja selvitysten sisältöä harkittaessa voidaan käyttää myös apuna asianomaisella alalla toimivien asiantuntemusta.

Vastaavasti ulkomaisen yrityksen sosiaaliturvan hoitoon liittyvät tiedot tulisi esittää jollakin yleisesti hyväksytyllä tavalla. Yleisesti hyväksyttynä tapana voisi olla muun muassa selvitys yrityksen tai ammatinharjoittajan ottamista vakuutuksista. Tilanteessa, jossa ulkomainen sopijaosapuoli ei voisi toimittaa edellä tarkoitettuja selvityksiä, koska niitä ei ole mahdollisuus saada sijoittautumismaan lainsäädännön mukaan, tilaajalla olisi oikeus hyväksyä ja sopijapuolella olisi oikeus toimittaa selvitys jollakin muulla tavalla, jota voidaan yleisen ymmärryksen mukaan pitää riittävänä. Tavoitteena on, että selvitysvelvollisuus olisi ulkomaiden lainsäädäntö huomioon ottaen yhtä laaja kuin Suomessa toimivalla yrityksellä.

Jos kysymys on EU:n tai ETA:n jäsenmaasta, yhtenä keinona toteuttaa selvitysvelvollisuutta on pyytää ulkomaiselta työvoimaa vuokraavalta työnantajalta E 101-todistus, joka annetaan lähetetylle työntekijälle sen toteamiseksi, että työntekijä kuuluu lähetettynä olon ajan lähettävän maan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin oman työnantajansa vakuuttamana. Tämä todistus korvautuu 1 momentin 4 kohdassa edellytetyn selvityksen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto tarjoaa nettisivuillaan ohjeistusta ulkomaisia sopimusosapaneita käyttävälle. Työsuojelun vastuualueen havaintojen mukaan suurin osa Suomessa toimivista vuokratyövoimaa tai alihankintaa tarjoavista ulkomaisista yrityksistä on puolalaisia tai virolaisia. Tämän johdosta vastuualue on yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa selvittänyt Puolan ja Viron osalta tilaajavastuulain mukaisten selvitysten vastaavuutta.

Taulukossa on lain 5 §:n kohdittain tieto siitä, mitä todistusta tai vastaavaa asiakirjaa ulkomaan lainsäädäntö huomioon ottaen voidaan ainakin pitää vastaavana ja luotettavana selvityksenä tilaajan selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Mahdollisten lainsäädäntö- tai muiden muutosten johdosta taulukkoa täydennetään tarvittaessa ja valvontahavaintojen perusteella listaa täydennetään tarpeen vaatiessa tiedoilla muiden maiden osalta.¹⁶⁰

	1.1. ennakkoperinttorekisteri 1.2. työnantajarekisteri 1.3. arvonlisävelvollisten rekisteri	2. kaupparekisteriote	3. todistus verojen maksamisesta, verovelkatodistus tai verovelan maksusuunnitelmasta	4. todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys eräntyneistä eläkevakuutusmaksuja koskevasta maksusopinnuksesta	5. selvitys työhön sovellettavasta työehtosopinnuksesta tai keskeisistä työehdoista
Puola	1.1. Urząd Skarbowy (US) -viraston antama todistus (NIP-tunnus) 1.2. työnantajarekisteriä ei ole 1.3. Urząd Skarbowy (US) -viraston antama asiakirja, josta ilmenee Numer Identyfikacji Podatkowej (NIP-tunnus) Jos yritys on sopimuksen tekemishetkellä verovelvollinen sekä lähtömaassaan että Suomessa, tulee rekisteriselvitykset hankkia molempien maiden osalta.	-puolalaisomistuksessa olevat yhtiöt: Główny Urząd Statystyczny (GUS)-viraston antama todistus/rekisteriote, josta ilmenee REGON-tunnus -puolalaisomistuksessa olevien yhtiöiden osalta käy myös sama rekisteriote kuin ulkomaalaisomistustenkin -ulkomaalaisomistuksessa olevat yhtiöt: Krajowy Rejestr Sądowy (KRS)-viraston antama rekisteriote	Urząd Skarbowy (US)-viraston antama todistus Lomakkeen nimi: ZAS-W Jos yritys on sopimuksen tekemishetkellä verovelvollinen sekä lähtömaassaan että Suomessa, tulee veroasioita koskevat todistukset hankkia molempien maiden osalta.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)-viraston antama A1- / E101-todistus tai sopimusosapanein työntekijät vakuuttaneen suomalaisen työeläkelaitoksen antama todistus	sopimusosapanein antama selvitys työhön sovellettavasta työehtosopinnuksesta tai työehdoista
Viro	1.1. Maksu- ja Tolliamet- viraston antama todistus/ rekisteriote kuulumisesta maksuvelvollisten rekisteriin 1.2. työnantajarekisteriä ei ole 1.3. Maksu- ja Tolliamet- viraston antama todistus/rekisteriote Jos yritys on sopimuksen tekemishetkellä verovelvollinen sekä lähtömaassaan että Suomessa, tulee rekisteriselvitykset hankkia molempien maiden osalta.	Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK)-viraston antama todistus/rekisteriote yritysrekisteriin (äriregister) kuulumisesta	Maksu- ja Tolliamet- viraston antama todistus/rekisteriote Jos yritys on sopimuksen tekemishetkellä verovelvollinen sekä lähtömaassaan että Suomessa, tulee veroasioita koskevat todistukset hankkia molempien maiden osalta.	Sotsiaalkindlustusamet- viraston antama A1- / E101-todistus tai sopimusosapanein työntekijät vakuuttaneen suomalaisen työeläkelaitoksen antama todistus	sopimusosapanein antama selvitys työhön sovellettavasta työehtosopinnuksesta tai työehdoista

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue 6.10.2010

¹⁶⁰ Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Ulkomaisia sopimusosapaneita käyttäville http://www.tyosuojelu.fi/fi/etela_tilaajavastuu_ulkomaisia

Ulkomaisten sopimuskumppaneiden kohdalla noudatettava menettely oli eräs tilaajavastuulain toteutumista koskevassa tutkimuksessa esiin nousseista tilaajayrityksille ongelmia aiheuttaneista tilanteista.¹⁶¹ Käytännön ongelmat tarvittavien selvitysten hankkimisessa ovat epäilemättä huomattavia ainakin sellaiselle yritykselle, joka ei säännöllisesti ole tekemisissä ulkomaisten sopimuskumppaneiden kanssa. Myös mahdollisuudet väärin asiakirjojen esittämiseen ovat suuremmat kuin kotimaisten sopimuskumppaneiden kohdalla.

Keskeisenä puutteena selvitysvelvollisuutta koskevassa lainkohdassa voidaan pitää sitä, ettei siinä edellytetä ulkomaiselta sopimuskumppanilta minkäänlaisia selvityksiä rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon ennakkoperintä-, arvonlisävero- ja työnantajarekistereihin. Kun kysymys on Suomessa tapahtuvasta työstä, näiden rekisteröintien merkitys yrityksen yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämistä arvioitaessa on paljon suurempi kuin yrityksen kotimaassa tapahtuneiden rekisteröintien. Tältä osin selvitysvelvollisuutta voitaisiin siirtää tilaajilta verohallinnolle, jolla on rekisteröintiä harkitessaan todennäköisesti yksittäistä yritystä paremmat mahdollisuudet hankkia ja arvioida yrityksen kotimaan viranomaisilta saatavia selvityksiä.

13.4. Tilaajavastuulain merkitys työehtosopimusten noudattamisen valvonnassa

Tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan sopijapuolen on annettava tilaajalle selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Tämä kohta edellyttää vain sopijapuolen omaa ilmoitusta, toisin kuin kaikki muut pykälässä vaaditut selvitykset, jotka perustuvat viranomaisen antamiin ilmoituksiin tai rekisteritietoihin. Minkäänlaisia etu- tai jälkikäteiskontrollia ei tilaajalta tämän kohdan osalta edellytetä, eikä laki sisällä myöskään toiseen sopijapuoleen kohdistuvia sanktioita paikkansa pitämättömien tietojen johdosta.

Tilaajavastuulain toteutumisesta tehdyssä Alvesalon ja Hakamon tutkimuksessa tilaajavastuulain vaikutus työehtosopimusten noudattamiseen sai heikoimmat arvosanat alihankkijoille ja vuokratyövoiman välittäjille suunnatussa kyselyssä. Kyseisen velvoitteen kohdalla suurempi osuus vastaajista on arvioinut niiden noudattamisen pysyneen ennallaan kuin parantuneen selvästi tai jonkin verran. Joka neljäs ei osannut arvioida asiaa lainkaan.¹⁶²

Työehtosopimusten käytännön valvonnasta kysyttiin vielä erikseen myös tilaajayrityksiltä. Noin 16 % ilmoitti, että he valvovat aina vuokrausyritysten ja alihankkijoiden työntekijöiden työehtojen toteutumista. Vajaa neljännes kertoi tekevänsä näin usein ja runsaat neljännes vain harvoin, Noin 12 % vastaajista ilmoitti, ettei valvo koskaan vuokrausyritysten ja alihankkijoiden työntekijöiden työehtojen toteutumista. Vuokrausyritysten ja alihankkijoiden vastaukset

¹⁶¹ Alvesalo ja Hakamo, s.51

¹⁶² Alvesalo ja Hakamo, s. 76

tilaajayritysten suorittamasta valvonnasta eivät merkittävästi poikenneet tilaajayritysten vastauksista lukuun ottamatta niitä, jotka eivät olleet koskaan joutuneet valvonnan kohteeksi.¹⁶³

Taulukko 16. Onko tilaajayritys häytännössä valvonut alihankkijan tai vuokratyövoiman välittäjän työntekijöiden työehtojen toteutumista, % ja N

	Tilaajat		Alihankkijat ja vuokratyövoiman välittäjät	
	%	N	%	N
Aina	15,6	67	14,0	37
Usein	23,3	100	20,4	54
Joskus	16,8	72	20,0	53
Harvoin	27,3	117	14,0	37
Ei koskaan	11,7	50	20,8	55
Ei osannut sanoa	5,4	23	10,9	29
Yhteensä	100,0	429	100,0	265

Kysymys valvonnan suorittamistavoista osoittaa valtaosan yrityksistä tulkinneen valvonnan lain edellyttämien selvitysten pyytämiseksi. Käytännön valvontaa oli suorittanut vain pieni osa niistäkin vastaajista, jotka ilmoittivat valvontaa suorittaneensa.

Taulukko 17. Millä tavoin tilaajayritys on valvonut vuokrausyritysten ja alihankkijoiden työntekijöiden työehtojen toteutumista, % ja N (vastaaja on voinut ilmoittaa useampia tapoja)

	Tilaajat		Alihankkijat ja vuokratyövoiman välittäjät	
	%	N	%	N
Pyytämällä tiva-selvitykset	30,9	72	47,3	61
Kysymällä/keskustelemällä suoraan työntekijöiden kanssa	18,5	43	3,1	4
Valvonta/seuranta/tarkastukset paikan päällä	14,2	33	7,8	10
Kysymällä/keskustelemällä työnantajan (sopimus Kumppanin) kanssa	11,6	27	14,7	19
Pyytämällä kirjallisia selvityksiä (muuta kuin tiva)	9,0	21	12,4	16
Ei mitenkään	4,3	10	3,1	4
Kumppanit ovat tuttuja, luotettavia, vakiintuneita	2,6	6	-	-
Määrittämällä itse pelisäännöt	2,6	6	-	-
Joku muu	6,4	15	6,2	8
Sopimustekstien kautta	-	-	5,4	7
Yhteensä	100	233	100	129

¹⁶³ Alvesalo ja Hakamo, s. 77

Edellä mainitut tutkimustulokset ovat samansuuntaisia työsuojeluviranomaisten tilaajavastuu- ja ulkomaalaistarkastajien havaintojen ja tarkastustulosten kanssa. Tarkastajien mukaan esimerkiksi suuret rakennusliiketilaaajat pesevät tilaajavastuulain kannalta kätensä sillä, että sopimuslomakkeessa on valmiiksi merkittynä aliurakoinnissa sovellettava työehtosopimus. Ulkomainen aliurakoitsija ei välttämättä ymmärrä koko asiaa.¹⁶⁴

Yksi tilaajan käyttämä ja alan työmarkkinajärjestöjen suosittama tapa varmistaa, että sopimuskumppani soveltaa työhön vaadittavaa työehtosopimusta, on sisällyttää alalla sovellettava työehtosopimus urakkasopimukseen, jonka sekä tilaaja että alihankintayrityksen edustaja allekirjoittaa. Työsuojeluviranomainen on hyväksynyt tavan tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin kohdan 5 mukaiseksi selvitykseksi.¹⁶⁵

Jotkut yritykset ovat sisällyttäneet sopimuksiinsa kohdan, jonka mukaan sopijapuoli on sitoutunut noudattamaan ilmoittamaansa työehtosopimusta ja toimittamaan tarvittaessa tilaajan edustajalle tiedot maksamistaan palkoista. Tilaaja velvoittaa tekstissä sopimuskumppaninsa käyttämään samoja ehtoja tämän ketjuttaessa työtä edelleen. Määräysten rikkominen oikeuttaa sopimuksen purkamiseen.¹⁶⁶

Käytännössä tilaajavastuulakiin kirjattu selvitys noudatettavasta työehtosopimuksesta on jäänyt lähes muodollisuudeksi. Tätä osoittavat myös edellä luvussa 11.4. kirjatut työsuojelutarkastajien havainnot ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen lainmukaisuudesta.

14. Viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat

Ulkomaalaisen työvoiman käyttöön kohdistuvaa valvontaa suorittaa lukuisa joukko eri viranomaisia. Tavalla tai toisella valvonnassa ovat mukana poliisi, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, työvoimaviranomaiset, ulkomaan edustustot, työsuojeluviranomaiset, Eläketurvakeskus ja Verohallinto. Viranomaisten suuri lukumäärä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valvonta olisi tehokasta ja kattavaa.

Viranomaisilla on omat lakisääteiset tehtävänsä, jotka rajoittavat niiden valvontatoimet kunkin omalle sektorille. Syvään juurtunut hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate

¹⁶⁴ Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevaan säännöstöön liittyvä haastattelu Etelä-Suomen Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella 26.9.2011 klo 10.00; Kaarina Myyri-Partanen, Harri Patrikainen, Katja-Pia Jenu

¹⁶⁵ Marjo Juntunen: Tilaajavastuulaki ja sen valvonta – ongelmat erityisesti työehtosopimuksen noudattamisen valvonnassa, Opinnäytetyö Laurea-ammattikorkeakoulun liiketalouden koulutusohjelmassa tammikuu 2011, s. 41 <https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/25320/Marjo%20Juntunen%20-%20Julkaisu.pdf?sequence=1>

¹⁶⁶ Juntunen, s. 45 - 47

yhdessä avaintuloksia painottavan tulosjohtamisen ja supistuvien resurssien kanssa johdtaa siihen, ettei valvonnassa helposti kiinnitetä huomiota muiden viranomaisten toimintapiiriin kuuluviin laiminlyönneihin. Näiden havaitseminen edellyttää ainakin jonkinasteista tietämystä muiden viranomaisten toimialaan kuuluvasta lainsäädännöstä ja havainnoista kertominen asianomaiselle viranomaiselle sitä, etteivät havainnon tehneen viranomaisen omat salassapitosäännökset ole siihen esteenä.

Kullakin viranomaisella on omat salassapitosäännöksensä, jotka rajoittavat muiden viranomaisten oikeutta kyseisen viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Ulkomaisen työvoiman käyttöön kohdistuvan valvonnan kannalta viranomaisten välistä tietojen vaihtoa mahdollistavat ja salassapitosäännökset ohittavat säännökset ovat kahden tyyppisiä:

- Säännökset, jotka oikeuttavat viranomaisen pyytämään ja saamaan käyttöönsä toisen viranomaisen tietoja esimerkiksi omaa päätöksentekoaan, valvontakohteiden valintaa tai niihin liittyvän riskin arviointia varten ja
- säännökset, jotka oikeuttavat viranomaisen oma-aloitteisesti ilmoittamaan toiselle viranomaiselle havaitsemistaan jälkimmäisen toimialaan kuuluvista laiminlyönneistä.

Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa mahdollistavia säännöksiä on viimeksi kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana merkittävästi parannettu. Tyypillistä kuitenkin on, että parannukset ovat tapahtuneet pitkällä viiveellä niiden tarpeen toteamisen jälkeen ja tietojensaantioikeus on pyritty korostetuista tietosuojasyistä tarkkaan rajaamaan.

14.1. Työsuojeluviranomaisten tietojensaantioikeus

Tilaajavastuulaki tuli voimaan vuoden 2007 alussa. Työsuojeluviranomaiset saivat oikeuden saada Verohallinnolta ja Eläketurvakeskukselta valvontaansa varten tarpeellisia ja välttämättömiä tietoja vasta 1.9.2009 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (524, 525, 526 ja 527/2009).

Työsuojeluviranomainen sai oikeuden saada

- Verohallinnolta tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot asiakkaan veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä ja verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä sekä välttämättömät tiedot Verohallinnolle annetuista ilmoituksista työntekijöiden määrän, maksettujen palkkojen ja liiketoiminnan harjoittamisen selvittämiseksi; ja

- Eläketurvakeskukselta tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot työnantajan ja yrittäjän vakuuttamisvelvollisuuden täyttämisestä.

Samalla mahdollistettiin se, että työsuojeluviranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan Verohallinnolle tietoja epäilemästään verovelvollisuuden laiminlyönnistä sekä Eläketurvakeskukselle tietoja epäilemästään eläkevakuuttamisen laiminlyönnistä.

Vastaavasti Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa omasta aloitteestaan työsuojeluviranomaiselle sellaisia verovalvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä työsuojeluviranomaiselle sen valvoessa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamisesta. Eläketurvakeskus ja eläkelaitokset voivat oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja työsuojeluviranomaisille silloin, kun on aihetta epäillä, että tilaajavastuulain mukaisia eläkevakuuttamiseen liittyviä velvoitteita on laiminlyöty tai että tilaajan sopimuspuoli on esittänyt virheellisiä todistuksia eläkevakuuttamisvelvollisuuden täyttämisestä tai eläkevakuutusmaksujen maksamisesta.

Jo aiemmin voimassa olleen lain mukaan Verohallinto voi antaa oma-aloitteisesti verotustietoja toiselle viranomaiselle tämän valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, jos se toiminnassaan havaitsee, että on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Työsuojeluviranomaisten valvonnassa tällaisia rikoksia ovat rikoslain 47 luvun 1 §:n tarkoittama työturvallisuusrikos, 3 a §:n tarkoittama kiskonnan tapainen työsyryntä, 6 §:n tarkoittama työnvälitysrikos ja 6 a §:n tarkoittama luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö, jotka pääosin liittyvät ulkomaisen työvoiman valvontaan (HE 50/2009 vp).

Verohallintoon perustettavaa Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lakiesityksen (163/2010) johdosta antamassaan lausunnossa¹⁶⁷ työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota sekä työsuojeluviranomaisten oikeuteen pyytää perustettavalta selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvityksiä että työsuojeluviranomaisten tietojensaanti-oikeuteen Verohallinnolta yleensä.

Hallituksen esityksen mukaan selvitysyksikön tietojensaantioikeus määräytyy selvitystä pyytäneen viranomaisen tietojensaantioikeuden perusteella. Työsuojeluviranomainen

¹⁶⁷ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 16/2010 vp

on jätetty velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämiseen oikeutettujen tahojen ulkopuolelle, koska työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet muilta viranomaisilta ovat puutteelliset.

Valiokunnan mukaan työsuojeluviranomaisten nykyisten tiedonsaantioikeuksien ja toimivaltuuksien perusteella ainakin suurilla työmailla toimivien työnantajien ja yritysten tehokas valvonta on käytännössä mahdotonta. On hyvin mahdollista, että esille tulleiden laiminlyöntien lisäksi merkittävä osa laiminlyönneistä jää selvittämättä. Työsuojeluviranomaisilla ei ole riittävästi tietojen käsittelyyn erikoistunutta henkilöstöä verohallinnolta ja Eläketurvakeskukselta saatavien yksittäisten tietojen yhdistämiseen ja analysointiin. Valiokunta esitti, että työsuojeluviranomaisten valvontatehtävä lisätään velvoitteidenhoitoselvitystä koskevien käyttötarkoitusten luetteloon.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuojelusäädösten valvontaa voitaisiin merkittävästi tehostaa, jos työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeutta verohallinnolta laajennettaisiin koskemaan mm. erilaisia verotarkastusten yhteydessä kertyneitä verotustietoja, valvontatietoja, vertailutietoja sekä erilaisia joukkotietoja. Joukkotietojen avulla työsuojeluviranomainen voisi muun muassa tiedustella verottajalta, minkä yritysten alihankkijoina tietty yritys on työskennellyt tai mitkä yritykset eivät hoida tiettyjä lakisääteisiä velvoitteitaan. Osa rakennustyömaiden päätoteuttajina toimivista rakennusliikkeistä toimittaa vapaaehtoisuuteen perustuen neljännesvuosittain verohallinnolle ns. urakoitsijailmoituksen. Urakoitsijailmoituksista ilmenevät työmailla työskentelevät yritykset, niiden alihankkijat ja työmaalle näin muodostuneet alihankintaketjut. Urakoitsijailmoitukset olisivat työsuojeluviranomaiselle hyvä työkalu tilaajavastuulain valvonnan kohdentamisessa rakennusalalla. Myös tieto yritysten vastuuhenkilöistä ja heidän kytkennöistään muihin yrityksiin samoin kuin tieto omistajuudesta hyödyntäisivät työsuojelun valvontatehtävää.

Valiokunta katsoi, että työsuojeluviranomaisen valvontatehtävän tehostamiseksi tulee työsuojelun tiedonsaantioikeuksista ja tiedonsaantitarpeesta tehdä kokonaisvaltainen selvitys ja saattaa työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet vastaamaan työsuojelun laajentunutta tehtäväkenttää harmaan talouden torjunnassa. Työsuojeluviranomaisilla tulee olla mahdollisuus hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamaa selvitys- ja analysointitietoa, ja työsuojeluviranomainen ja sen valvontatehtävä tulee lisätä lakiehdotuksen 6 §:n luetteloon niistä viranomaisista ja niistä käyttötarkoituksista, joihin velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut puolestaan, että työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeus ja -tarve valvontatehtäviään varten tulisi selvittää ensin kokonaisvaltaisesti. Tavoitteena tulisi olla se, että työsuojeluviranomaisella olisi jatkossa oikeus saada valvontatehtävässään muiden viranomaisten lailla tietoja selvitysyksikön avulla. Tämä edellyttää kuitenkin mm. työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteis-

toiminnasta annetun lain tarkistamista. Koska valmistelu vaatii aikaa, lakiehdotusta ei voitaisi täydentää vielä tässä yhteydessä.

Valiokunta katsoi näillä perusteilla, ettei 6 §:ää ole perusteltua täydentää vielä tässä vaiheessa. Koska työsuojeluviranomaisten merkitys harmaan talouden torjunnassa on kasvanut mm. ulkomaisen työvoiman käytön vuoksi, lainvalmistelu tulisi käynnistää pikaisesti ja saattaa työsuojeluviranomaisten oikeudet asianmukaisesti kuntoon.

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyy kohta, jonka mukaan työsuojeluvälvönnän resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet selvitetään kolmikantaisesti. Tietävästi sosiaali- ja terveystministeriö on käynnistänyt asian valmistelun.

14.2. Ulkomaalaisrekisterin pitäjien tiedonsaantioikeus

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmä esitti vuonna 2003 valmistuneessa muis-tiossaan mm. verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia muutettavaksi siten, että työvoimatoimistolla ja muulla työlupa-asioita käsittelevällä tai työlupia valvovalla vi-ranomaisella olisi oikeus pyynnöstä saada verohallinnolta työluvan myöntämistä ja valvontaa varten tarvittavat tiedot. Samoin työryhmä esitti ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia muu-tettavaksi siten, että verohallinnolla olisi mahdollisuus saada käyttöönsä ulkomaalaisrekiste-rissä olevat ulkomaalaisen Suomessa oleskelua, työnantajaa ja työsuhdetta koskevat tiedot.

Ulkomaalaisvalvontatyöryhmän esittämä tietojenvaihtomahdollisuus verohallinnon ja ulko-maalaisviranomaisten välillä toteutettiin vasta 1.3.2010 voimaan tulleilla ulkomaalaisrekiste-ristä ja verotusmenettelystä annettujen lakien muutoksilla (70 ja 71/2010). Ulkomaalaisrekis-teriin oli aiemmin voitu saada verovelvollisen tuloa ja varallisuutta koskevia ja muita verotus-tietoja Suomen kansalaisuuden saamisen tai siitä vapautumisen edellytysten sekä oleskelulu-van toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi. Laki ei kuitenkaan oikeuttanut sellaiseen tietojen saamiseen työnantajasta, jota tarvittaisiin harkittaessa työnantajan kykyä selvittää työnantaja-velvoitteistaan.

Tämän puutteen korjaamiseksi ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin lisättiin oikeus saada tietoja ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan työnantajasuorituksista ja niiden ilmoittamisesta sekä verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä. Tietojen saantiin oikeutettuja viran-omaisia ovat lakisääteisten toimivaltojen mukaisesti Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Raja-vartiolaitos.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muut-tamista koskevaan hallituksen esitykseen (95/2009) antamassaan lausunnossa ongelmallisena ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n säännöstä, jonka mukaan rekisterinpitäjän oikeus saada tietoja on rajoitettu työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä ja verojen mak-

suun liittyvää maksujärjestelyä koskeviin tietoihin. Säännöksen antama tiedonsaantioikeus ei välttämättä kaikissa tilanteissa riitä antamaan todellista kuvaa työnantajan kyvystä selviytyä työnantajavelvoitteista. Se ei mahdollista sellaisten verottajalla olevien tietojen saamista, jotka koskevat esimerkiksi työnantajayrityksen taustoja ja olisivat tarpeen arvioitaessa työnantajan kykyä ja halua hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan.

Harmaan talouden alueella on yleisenä käytäntönä kiertää lakeja uuden vastaperustetun tai yrityskauppiaan pöytälaatikosta ostetun osakeyhtiön avulla. Pöytälaatikkoyrityksellä ei ole verojämiä tai veronmaksun laiminlyöntejä, eikä verotoimiston todistuksesta käy ilmi, onko yhtiön vastuuhenkilöillä takanaan konkursseja tai merkittäviä verojämiä taikka onko heidän aikaisemmilla yrityksillään ollut vakavia lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntejä.

Valiokunta katsoi, että ulkomaalaisrekisterin pitäjän tietojensaantioikeuden tulisi olla työnantajaa koskevien tietojen osalta väljempi. Jotta ulkomaalaisrekisterin pitäjä voisi saada verohallinnolta tietoja myös työnantajana toimivan juridisen yrityksen taustalla toimivien henkilöiden laiminlyönneistä, pykälään tulisi lisätä tätä koskeva säännös esimerkiksi seuraavasti: "...sekä muita tietoja, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan kykyä ja halua selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan".¹⁶⁸

Hallintovaliokunta oli omassa lausunnossaan täysin päinvastaisella kannalla kuin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Hallintovaliokunta piti pykäläehdotusta liian laaja-alaisena, kun sen tarkoituksena on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuitenkin ollut ainoastaan sen selvittäminen, onko työnantaja hoitanut veroihin ja maksuihin liittyvät työnantajavelvoitteensa. Valiokunta ei siten kannattanut myöskään työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa tehtyä ehdotusta siitä, että ulkomaalaisrekisterin pitäjän tietojensaantioikeuden pitäisi olla työnantajaa koskevien tietojen osalta vielä nyt ehdotettuakin väljempi.

Ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämisen ja verojen maksuun liittyvien maksujärjestelyjen seuranta siinä muodossa, kuin sitä 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan, tarkoittaisi hallintovaliokunnan mielestä työnantajan valvonnan lisääntymistä suhteessa nykyiseen lainsäädäntöön ja valvonnan tarkoituksen muuttumista tavalla, joka edellyttäisi ulkomaalaisrekisterilain 2 §:ään sisältyvän rekisterin käyttötarkoituksen täydentämistä niin, että siitä ilmenisi rekisterin käyttö myös työnantajan valvontaan. Verohallinnolta saataviksi ehdotettujen tietojen käytön on valiokunnan näkemyksen mukaan rajoitettava oleskelulupahakemusten käsittelyyn ja lupien valvontaan. Tämä tarkoittaa sitä, että maahanmuuttoviranomainen voi käyttää verottajalta saatuja tietoja vain harkitessaan, voidaanko oleskelulupa myöntää hakemuksessa esitetyn työnantajan palveluksessa työskentelyyn, voidaanko jo myönnetyn luvan voimassaoloa jatkaa tai pitääkö voimassa oleva lupa peruuttaa.

¹⁶⁸ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnanlausunto 13/2009 vp

Hallintovaliokunta ehdotti, että pykälän 1 momentin 9 kohdan sanonta "valvontaa varten" korvataan aiotun käyttötarkoituksen paremmin ilmaisevalla sanonnalla "harkintaa varten". Liian laaja-alaiseksi katsottava ilmaisu "työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämisestä ja" ehdotettiin korvattavaksi tarkkarajaisemmalla ilmauksella "työnantajan työnantajasuorituksista ja niiden ilmoittamisesta sekä". Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain käyttötarkoituksen sisältävää 2 §:ää ei mainittujen tarkennusten jälkeen olisi tarpeen laajentaa nykyisestä.¹⁶⁹

Lakiesitys hyväksyttiin hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaisena.

Erällä ulkomaalaisrekisterin pitäjiin kuuluvista viranomaisista (poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomaiset) on mahdollisuus käyttää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön palveluja pyytämällä siltä velvoitteidenhoitoselvityksiä. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole työntekijän oleskelulupaharkintaa suorittavilla Maahanmuuttovirastolla ja työ- ja elinkeinotoimistoilla. Harmaan talouden selvitysyksikön palveluiden käyttömahdollisuus lisäisi oleskelulupaharkintaa suorittavien viranomaisten kykyä arvioida työntekijän ilmoittaman työnantajan mahdollisuuksia selvittää yhteiskunnallisista velvoitteistaan.

Hyväksyessään täysistunnossaan 3.2.2011 tarkastusvaliokunnan mietinnön 9/2010 edellinen eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin tarkistamiseksi muun muassa siten, että se kattaa työvoimahalinnon, työsuojelun sekä ulkomaalaisrekisteröinnin. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan sisältyy kohta, jonka mukaan ulkomaalaisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia laajennetaan.

15. Ulkomaisen työvoiman valvonnan tehostamiseksi aiemmin tehdyt esitykset

15.1. Veronumeron käyttöönotto ja rakennusyritysten ilmoitusvelvollisuus

15.1.1. Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011) tuli voimaan 15 päivänä joulukuuta 2011. Laissa on säännökset Verohallinnon ylläpitämästä rakennusalan veronumerorekisteristä ja yleisen tietoverkon avulla käytettävästä palvelusta, josta jokainen voi tarkistaa, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin. Verohallinto merkitsee veronumerorekisteriin yksilöllisen veronumeron ja muut

¹⁶⁹ Hallintovaliokunnan mietintö 15/2009 vp

henkilöstä rekisteröitävät tiedot verovelvollisen tai rakennusalan työnantajan tai tunnistekortin antavan päätoteuttajan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti.

Samassa yhteydessä työturvallisuuslakia (1232/2011) muutettiin siten, että yhteisellä rakennustyömaalla työskenteleville henkilöille pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa tulee lain nykyisin edellyttämien tietojen lisäksi olla rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Lisäksi henkilötunnisteen käytön valvontavastuuta laajennettiin koskemaan rakennuttajan lisäksi myös päätoteuttajaa ja omien työntekijöidensä osalta työnantajaa.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin lisättiin säännökset Verohallinnon oikeudesta salassapitovelvollisuuden estämättä antaa työnantajalle tai tunnistekortin antavalle päätoteuttajalle tieto työntekijän veronumerosta. Tieto voidaan antaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla (1234/2011).

Väestötietojärjestelmästä ja Väestötietorekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia muutettiin siten, että maistraattien lisäksi Verohallinnolla on rinnakkainen toimivalta tallettaa väestötietojärjestelmään Suomessa tilapäisesti työskentelevää ulkomaalaista koskevat tiedot, minkä seurauksena hänelle annetaan väestötietojärjestelmästä automaattisesti henkilötunnus, jota käytetään henkilön yksilöivänä tunnuksena Verohallinnon tietokannassa (1233/2011).

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muutos tulivat voimaan 15 päivänä joulukuuta 2011. Väestötietojärjestelmästä ja Väestötietorekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muutos, työturvallisuuslain muutos ja veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain kohdat, jotka koskevat veronumeron pyynnöstä tapahtuvaa antamista sekä tietojen saantia rekisteristä, tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana vuoden 2012 aikana.

Veronumeroa koskeva ehdotus on esiintynyt sekä Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä ”Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous)”¹⁷⁰, että työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla”, muistiossa.¹⁷¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla työmailla käyttöön veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Hallitusohjelman mukaan rakennusalailla otetaan myös käyttöön työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuus Verohallinnolle.

¹⁷⁰ TrVM 9/2010 vp - M 8/2010 vp

¹⁷¹ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2011

Veronumeron käyttöönoton avulla pyritään, paitsi torjumaan rakennusalan harmaata taloutta yleisesti, parantamaan erityisesti ulkomaisten yritysten ja ulkomaisen työvoiman verovalvontaa. Sillä pyritään varmistamaan se, että jokainen yhteiselle rakennustyömaalle työskentelemään tuleva on Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua, mikä on perusedellytys työntekijöihin ja näiden työnantajiin kohdistuvalle verovalvonnalle.

Hallituksen esityksen mukaan henkilötunnisteessa olevan veronumeron avulla edellytykset työntekijöiden identifiointiin paranisivat sellaisilla työmailla, joilla toimii useampia työnantajia. Työntekijän henkilöllisyyden selvittämisen helpottuessa riski jäädä kiinni pimeän työvoiman käytöstä kasvaisi. Myös epävirallinen valvonta muiden työmaalla toimivien taholta tulisi mahdolliseksi. Toimenpiteen vaikutusta tehostettaisiin laajentamalla nykyisin vain rakennuttajalle kuuluvaa vastuuta henkilötunnisteiden käytön valvonnassa koskemaan työnantajaa tämän omien työntekijöidensä osalta sekä päätoteuttajaa.

15.1.2. Rakennusyritysten lisätty ilmoittamisvelvollisuus

Esitykseen sisältyvät toimenpiteet ovat ensimmäinen vaihe rakennusalan harmaan talouden torjuntaan liittyvistä hallitusohjelmaan sisältyvistä lainsäädäntötoimenpiteistä. Veronumeron käyttöönotto ei yksinään mahdollista tehokasta valvontaa. Tarkoituksena on lisäksi hallituksen ohjelman mukaisesti vuoden 2013 aikana ottaa rakennustyömailla käyttöön työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva ilmoittamismenettely, joka on nykyisin vapaaehtoisena käytössä osassa lähinnä rakennusteollisuuden työnantajajärjestön jäsenyrityksistä. Tarkoituksena on, että työmaan päätoteuttaja ilmoittaisi Verohallinnolle kuukausittain verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelevistä työntekijöistä. Rakentamispalvelujen tilaajalla olisi velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle verovalvontaa tarpeelliset alihankkijaa ja tilaajan alihankkijalle maksamia maksuja koskevat tiedot.

Tavoitteena on, että ilmoittamisvelvollisuuden toteuttamiseksi tarvittavista lainsäädäntömuutoksista annettaisiin hallituksen esitys vuonna 2012 sen jälkeen, kun muun ohessa ilmoittamisvelvollisuuden laajuuteen liittyvät yksityiskohdat on ratkaistu. Uudistus edellyttää ennen sen voimaantuloa lisäksi tietojärjestelmämuutoksia niin ilmoittamisvelvollisissa rakennusalan yrityksissä kuin ilmoitukset vastaanottavassa Verohallinnossakin.

Velvollisuus pitää tunnistekorttia ei koske työmaata, jossa rakentaminen tapahtuu rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön. Myöskään työntekijätietojen ilmoittamismenettelyä ei ole kaavailtu sellaisenaan sovellettavaksi omakotirakentamiseen, jonka piirissä harmaata urakointia on kuitenkin todettu laajasti esiintyvän. Tarkoituksena on, että valmisteltaessa työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamismenettelyyn siirtymistä samalla selvitetäisiin myös yksityishenkilöiden korjaus- ja uudisrakentamistoimiin soveltuvasta ilmoittamismenettelystä.

Työ- ja elinkeinoministeriön edellä mainittu työryhmä kaavaili yksityishenkilöille velvollisuutta ilmoittaa rakennuslupaa edellyttävissä rakentamistoimissa käytetyistä urakoitsijoista tai

työntekijöistä ja näille maksettujen maksujen määristä. Ilmoittamismenettelyn valvonnan työryhmä kaavaili yhdistettäväksi käyttöönototarkastukseen siten, että rakennusta ei saisi hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos omistaja ei ole esittänyt selvitystä ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä. Menettely edellyttäisi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) muuttamista.

15.1.3. Esitysten vaikutusten arviointia

Veronumeron käyttönotolla ei sellaisenaan ole juurikaan ulkomaisen työvoiman verovalvontaa parantavaa vaikutusta ennen kuin suunniteltu rakennustyömaalla toimivia yrityksiä ja niiden työntekijöitä koskeva ilmoitusmenettely otetaan käyttöön. Vaikuttavuus edellyttää myös sitä, että veronumeron käyttöä valvotaan tehokkaasti ja verohallinto pystyy hyödyntämään saamia ilmoituksia.

Tunnistekorttien käyttö ja sen valvonta

Valtiovarainvaliokunta kiinnitti veronumeroa koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä¹⁷² huomiota siihen, ettei kenellekään ole säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittautua rekisteriin eikä ilmoittamatta jättämisestä ole sanktiota. Lisäksi työntekijä ei olisi itse vastuussa henkilötunnisteen pitämisestä eikä siinä olevien tietojen oikeellisuudesta. Työturvallisuuslain rangaistusuhka kohdistuu vain rakennuttajaan, pääurakoitsijaan ja työnantajaan mutta ei työntekijään.

Valiokunta katsoi, että esitykseen ei ole aihetta tehdä muutoksia huomautusten johdosta ainaakaan tässä vaiheessa. Ilmoittamisvelvollisuutta koskeva näkökohta ei ehkä ole käytännössä merkittävä, koska kulku rakennustyömaalla edellyttää joka tapauksessa asianmukaisen tunnistekortin olemassaoloa. Tätä koskeva valvontavelvollisuus koskee koko urakointiketjua ja on sanktioitu edellä todetuilla tavoin.

Työntekijän itsensä vastuu tunnistekortin käytöstä ja tietojen oikeellisuudesta saattaa sen sijaan olla varsin perusteltu vaatimus. Erityisesti pienissä rakennuskohteissa työskentelee usein työntekijöitä, joiden työnantaja on ulkomailla tai tuntematon. Näissä tapauksissa työnantajan johto-oikeuden käyttö jää käytännössä olemattomaksi, eikä valvonta täytä sille asetettuja kriteereitä. Asianmukaisen tunnistekortin - ja siis myös veronumeron - olemassaolon tarkistus voisi siis jäädä tekemättä. Työntekijään tulisi voida kohdistaa silloin välitön laiminlyöntimaksu, jos tiedot osoittautuvat virheellisiksi tai puutteellisiksi. Laiminlyöntimaksun pitäisi olla perittävässä ilman tuomiota, kuten verotukseen liittyvien suoritusten yleensä.

¹⁷² Valtiovarainvaliokunnan mietintö 8/2011 vp

Työntekijän laiminlyöntimaksua puoltaa osin myös työturvallisuusrikkomusta koskeva lievä soveltamiskäytäntö. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on huomauttanut mm. siitä, että vaikka tunnustekortin käytön valvonnan laiminlyönnistä on tehty ilmoituksia poliisille, poliisi on voinut jättää jutun tutkimatta tai syyttäjää syyttämättä. Seuraamusjärjestelmä on siis lievä, vaikkakin linjassa vastaavien tekojen seuraamusten kanssa. Ainoa tehokas keino tällaisissa tilanteissa saattaisi olla työntekijään kohdistuva laiminlyöntimaksu. Valiokunta pitää perusteltuna, että tämä näkökohta otetaan esille vielä jatkovalmistelussa.

Valtiovarainvaliokunnan huoli tunnustekortin ja samalla veronumeron käytön valvonnasta on aiheellinen. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston rakennustyömaiden tunnustekortteja koskevassa tarkastushankkeessa todettiin, että tarkastetuista 909 työntekijästä alle puolella oli tunnustekortti näkyvässä ja kolmasosalta se puuttui kokonaan.¹⁷³



Aluehallintovirasto
Regionförvaltningsverket
Regional State Administrative Agency

Tunnustekortit vuoden 2008 tarkastushanke: 909 työntekijää tarkastettu

(vrt ilmoitettu keskivahvuus - yhteensä 1216 työntekijää)

Näkyvillä	Ei näkyvillä	Ei ollut	yhteensä
426	177	306	909

Hallituksen esityksen mukaan vasta myöhemmin tulisi arvioitavaksi työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän ehdotukset muun ohessa siitä, että rakennustyön turvallisuudesta annetussa lainsäädännössä säädettäisiin päätoteuttajan velvollisuudesta pitää luetteloa työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista ja että päätoteuttajalle annettaisiin tosiasialliset toimivaltuudet huolehtia päätoteuttajalle kyseisessä säädöksessä ja muualla lainsäädännössä asetetuista velvoitteista. Työmailla työskenteleviä henkilöitä koskeva niin sanottu kulkulupaluettelo on keskeinen ja välttämätön väline työntekijätietojen ilmoittamismenettelyssä ja ilmoittamisvelvollisuuden valvonnassa, minkä vuoksi sen ylläpitämisestä ja velvoitteen laiminlyönnin riittävästä sanktioinnista olisi säädettävä laissa. Nykyisin asiasta säädetään rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 13 §:n 3 momentissa, jossa

¹⁷³ Johtaja Kaarina Myyri-Partanen: Esitelmä vuoden 2011 urakointipäivillä

edellytetään vain, että päätoteuttajan on varmistuttava, että sillä on tieto työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista. Asetuksessa tai laissa ei sen sijaan säädetä mitään asian dokumentoinnista, mikä seikka käytännössä estää myös veloitteen täyttämisen tehokkaan valvonnan.

Omituisena puutteena voidaan pitää sitä, ettei hallituksen esityksessä todettua epäkohtaa kulkulupaluettelo eli tunnistekorttien dokumentoinnin sääntelystä ole korjattu jo nyt annetussa esityksessä. Asia oli esillä jo alkuperäistä tunnistekorttia edellyttävää asetusta valmisteltaessa, mutta Työ- ja elinkeinoministeriö ei pitänyt silloin luetteloa koskevaa säännöstä tarpeellisena.

Käytännössä tunnistekorttien ja niistä laaditun kulkulupaluettelon oikeellisuuden valvonta on osoittautunut haasteelliseksi hyvinkin hoidetulla työmaalla. Verohallinto ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti laativat vuonna 2009 laajan analyysin erään suuren työmaan työntekijöistä yhteistyössä päätoteuttajan kanssa. Käytettävissä oli sähköiset kulkulupatiedot, joita verrattiin vuosi-ilmoitustietoihin. Kulkulupatiedoissa oli yli 2.200 tunnistettua työntekijää.

Näistä 950:llä ei ollut vuoden 2008 vuosi-ilmoituksilla palkkatietoa siltä yritykseltä, joka kulkuluvissa oli merkitty työnantajaksi. 110 henkilöä näistä oli työmaalla työnvuokrausyhtiön kirjoilla. 250 henkilöä oli täysin ilman vuosi-ilmoituksen palkkatietoa ja 50 oli saanut työtömyys- ym. korvauksia.¹⁷⁴

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä mainittu työturvallisuusrikkomusta koskeva lievä soveltamiskäytäntö on tullut esille jo edellä luvussa 11.3. Olisi perusteltua ottaa hallinnollinen seuraamus eli laiminlyöntimaksu käyttöön työntekijän lisäksi myös korttien käytöstä huolehtimisen laiminlyöneen yrityksen kohdalla. Sillä voitaisiin korvata käytännössä huonosti toimivaksi osoittautunut työturvallisuusrikkomusta koskeva rangaistussäännös.

Veronumeron ja tunnistekorttien soveltamisala

Tunnistekortin käyttövelvollisuus koskee vain yhteisellä rakennustyömaalla työskenteleviä. Yhteisestä rakennustyömaasta on rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen¹⁷⁵ 2 §:n 1 kohdan mukaan kyse, jos sillä samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työsuorittaja. Hallituksen esityksen mukaan käytännössä rakennustyömaalla toimii lähes aina useamman työnantajan palveluksessa olevia henkilöitä. Siten on poikkeuksellista, että rakennustyömaalla ei olisi pidettävä tunnistetta. Velvollisuus ei kuitenkaan ole täysin kattava, vaan ulkopuolelle jäävät yhden työnantajan työmaat.

¹⁷⁴ Ylitarkastaja Pekka Muinonen, Verohallinto 12.9.2011

¹⁷⁵ 205/2009

Velvollisuus pitää tunnistekorttia ei koske työmaata, jossa rakentaminen tapahtuu rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön. Valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotettiin, että veronumeromenettely laajennettaisiin pikaisesti koskemaan myös yksityisiä omakotitalorakentajia sekä muita herkkiä aloja, kuten majoitus- ja ravitsemisalaa.

Valiokunta totesi suhtautuvansa periaatteessa myönteisesti toimiin, joilla kaikki harmaan talouden riskialueet saatetaan uskottavan valvonnan piiriin. Veronumeromenettelyä ei kuitenkaan voida laajentaa ehdotetulla tavalla, koska se perustuu täysin työturvallisuuslainsäädännön mukaisen tunnistekortin käyttöön. Tunnistekortin käyttövelvollisuuden piiristä on rajattu yksityishenkilöiden omakotityömaat valvonnallisista syistä. Siihen perustuva valvonta ei siis ole ainakaan toistaiseksi mahdollinen. Tunnistekortti ei ole käytössä myöskään majoitus- ja ravintola-alalla

Valiokunnan mukaan rakennusalan kaltaisia aloja on lisäksi myös muita, jotka tulisi saattaa tehokkaan valvonnan piiriin. Yksi näistä on laivanrakennusala. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös sen valvonnan tehostamista koskeva valmistelutyö aloitetaan pikimmiten. Muutos lisäisi myös harmaan talouden vastaisten toimien yleistä uskottavuutta ja vaikuttaisi ennalta ehkäisevästi alan haitallisiin käytäntöihin.

Tunnistekortin käyttövelvollisuus yksityishenkilöiden työmailla ei ole kovin realistinen ajatus. Sitä vastoin käytön rajaaminen yhteisille työmaille saattaa heikentää sen tehokkuutta harmaan talouden torjunnassa. Vaikka yhden työnantajan työmaat ovat käytännössä harvinaisia, esimerkiksi asuntoyhtiöiden korjausrakentamisessa ne ovat periaatteessa mahdollisia. Ulkopuolisten tai talon asukkaiden on vaikea tunnistaa työmaan aliurakointiastetta ja tunnistekorttien puuttuminen voidaan selittää sillä, että vain yksi yritys toimii rakennuksella.

Vaikutukset ulkomaisen työvoiman ja ulkomaisten yritysten valvontaan

Jos tunnistekortin ja siinä olevan veronumeron käyttöä pystytään tehokkaasti valvomaan, se antaa verohallinnolle nykyistä merkittävästi paremmat mahdollisuudet valvoa sekä ulkomaalaisten yritysten että näiden työntekijöiden tuloa verovelvollisiksi Suomessa. Urakoitsijoille kaavailtu aliurakoitsijoita koskeva ilmoitusmenettely antaa mahdollisuuden ulkomaalaisten yritysten saamien tulojen selvittämiseen, mutta ilmoitettujen palkkatietojen oikeellisuutta veronumeron käytöllä ei pystytä varmistamaan.

Veronumeron, tunnistekorttien ja ilmoittamisvelvollisuuden positiivisista vaikutuksista huolimatta lähetettyihin työntekijöihin ja heidän työnantajiinsa liittyviä verotusongelmia ei pelkäästään niiden avulla kyetä ratkaisemaan. Olennaista olisi, että ulkomaalaiset yritykset asetettaisiin työnantajavelvoitteiden osalta samalle viivalle suomalaisyritysten kanssa ja että verohallinto pystyisi myös näiden velvoitteiden noudattamista tehokkaasti valvomaan. Vaikka rakennusala esiintyy ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien harmaan talouden ongelmien kärjessä, näitä ongelmia esiintyy myös muilla toimialoilla, joita nyt valmisteilla olevat toimenpiteet eivät koske.

15.2. Työnantajien velvollisuus tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä ennen työntekijän lähettämistä Suomeen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyy kohta, jonka mukaan tehdyn selvityksen pohjalta valmistellaan EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä.

Asiaa käsiteltiin eduskunnassa edellisen hallituksen aikana vuoden 2010 kesäkuussa edustaja Gustafssonin ym. jättämän kirjallisen kysymyksen¹⁷⁶ yhteydessä. Kysymyksessä esitettiin mm. että hallitus ryhtyisi pikaisiin toimiin velvoittaakseen ulkomaiset yritykset jatkossa tekemään ennakoilmoituksen Suomeen lähettämistään työntekijöistä asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle. Palveluntuottajalta eli lähetetyn työntekijän työnantajalta vaaditaan kysymyksen mukaan etukäteisilmoitus lähetetyistä työntekijöistä Saksassa, Itävallassa, Belgiassa, Ranskassa, Espanjassa, Luxemburgissa, Kreikassa, Maltalla, Kyproksella, Liettuassa ja Latviassa. Ennakoilmoituksia ei vaadita seuraavissa maissa: Suomi, Viro, Iso-Britannia, Irlanti ja Puola.

Itävallassa ennakoilmoitus tulee tehdä vähintään viikkoa ennen työntekijän lähettämistä valtiovarainministeriössä olevalle toimistolle tai tarkastusyksikölle, joka valvoo laitonta ulkomaista työvoimaa. Belgiassa ilmoitus tehdään kuuden kuukauden kuluessa työn aloittamisesta työvoimaviranomaiselle tai työsuojelun valvontaviranomaiselle. Ranskassa ilmoitus tehdään työsuojelun valvontaviranomaiselle. Espanjassa ilmoitus annetaan yli kahdeksan päivää kestävästä työntekijöiden lähettämistä Espanjan viranomaiselle, joka puolestaan toimittaa ilmoitukset edelleen työsuojelu- ja sosiaaliturvaviranomaiselle.

Valtiovarainministeriön vastauksen mukaan EU:n alueella jäsenmaiden viranomaisten valvontakäytännöt vaihtelevat lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen turvaamisessa. Useamman jäsenmaan lainsäädäntö edellyttää työntekijöiden lähettämisestä tehtäväksi ilmoituksen kansalliselle viranomaiselle. Ilmoituksessa vaadittavien tietojen sisällöt vaihtelevat, ja menettelyjen hallinnollinen taakka työnantajille on erilainen. Moni jäsenmaa Suomi mukaan lukien edellyttää, että työntekomaassa on saatavilla valvontaa varten tietyt sosiaaliasiakirjat, joita ovat työaikakirjanpito ja tieto lähetetyille työntekijälle maksetusta palkasta. Muutamat jäsenmaat edellyttävät lähettävän yrityksen asettavan edustajan. Osa jäsenmaista ei edellytä minkäänlaisia hallinnollisia menettelyjä työntekijöitä lähettävältä yritykseltä.

¹⁷⁶ KK 514/2010 vp

Suomen lähtökohtana yhteisölainsäädännön kehittämisessä ja lähetettyjen työntekijöiden aseman parantamisessa on vastauksen mukaan se, että kansallisten viranomaisten valvontakäytäntöjen ja toimintakulttuurien erilaisuus huomioidaan. Suomessa lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutos vuonna 2006 perustui yksimieliseen kolmikantaiseen valmisteluun. Valmistelutyön aikana selvitettiin erilaisia valvontakäytäntöjä. Tuolloin päädyttiin kuitenkin yksimielisesti ratkaisuun siitä, että Suomeen työvoimaa lähettävälle työnantajayritykselle säädettiin uusi velvoite asettaa edustaja, jollei yrityksellä ole liikepaikkaa Suomessa. Edustajalla on muun muassa valtuutus yrityksen puolesta vastaanottaa asiakirjoja ja laatia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Edustajan asettamisvelvollisuus on edelleenkin tärkeä edellytys sille, että lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtoja voidaan Suomessa valvoa tehokkaasti. Tällä hetkellä lainsäädännön valmistelua lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi ei ole vireillä.

EU:n komissio on vuonna 2006 antanut tiedonannon suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon. Nykyisen oikeuskäytännön perusteella komissio katsoi, että jotta vastaanottava jäsenvaltio voisi tarkistaa direktiivissä 96/71/EY vahvistettujen työehtojen noudattamisen, sen olisi suhteellisuusperiaatetta noudattaen voitava vaatia palvelujen tarjoajalta viimeistään työn alkessa ilmoitus, joka sisältää tiedot lähetetyistä työntekijöistä sekä heidän työsuhteensa kestosta, kohteesta ja tyypistä. Ilmoitus voisi sisältää osoituksen siitä, että kolmansista maista olevien lähetettyjen työntekijöiden tilanne on lainmukainen palvelujen tarjoajan sijoittautumismaassa myös viisumivaatimusten osalta ja että he työskentelevät siellä laillisesti.

Komissio toteaa, että melkein puolet jäsenvaltioista edellyttää palvelujen tarjoajilta tehtäväksi ennakoilmoituksen viranomaiselle työntekijöiden lähettämisestä alueelle. Ilmoitusten tarkoituksena näyttää olevan toisaalta antaa kansallisille viranomaisille mahdollisuus tarkistaa lähettämistä saadut tiedot itse työkohteissa tehdyissä tarkastuksissa ja toisaalta auttaa työsuojeluhallintoa suorittamaan riskinarviointi ja kohdentamaan tarkastuksensa erityisen riskialttiisiin tilanteisiin tai yrityksiin. Tuomioistuimien ei ole toistaiseksi antanut tuomiota lähettämislmoitusta koskevan velvollisuuden hyväksyttävyydestä. Saksaa koskevassa tuomioistuimen oikeustapauksessa hyväksytään ilmoitus samalla kertaa yhtä tehokkaaksi ja vähemmän rajoittavaksi toimenpiteeksi kuin ennakoilmoitus, jotta jäsenvaltioiden tiedot niiden alueella oleskelevista kolmansista maista olevista lähetetyistä työntekijöistä ovat joka hetki ajan tasalla. Jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä käyttämästä ilmoituksia muihin tarkoituksiin kuin tiedottamiseen, varsinkaan palveluja tarjoavien yritysten valvontaan tai rekisteröintiin, sillä se olisi lupajärjestelmään rinnastettava toimenpide.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Työministeriö E-KIRJELMÄ TM2006-00084: EU/Komission tiedonanto suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon

Päätelmässään komissio katsoo, että jotta vastaanottava jäsenvaltio voisi tarkistaa direktiivissä vahvistettujen työehtojen noudattamisen, sen olisi suhteellisuusperiaatetta noudattaen voitava vaatia palvelujen tarjoajalta viimeistään työn alkaessa ilmoitus, joka sisältää tiedot lähetetyistä työntekijöistä sekä heidän työsuhteensa kestosta, kohteesta ja tyypistä. Ilmoitus voisi sisältää osoituksen siitä, että kolmansista maista olevien lähetettyjen työntekijöiden tilanne on lainmukainen palvelujen tarjoajan sijoittautumismaassa myös viisumivaatimusten osalta ja että he työskentelevät siellä laillisesti.¹⁷⁸

Työ- ja elinkeinoministeriön vanhemman hallitussihteeri Päivi Kantasen mukaan EU:n komissio on katsonut viimeisimmän oikeuskäytännön perusteella 5 päivää ennen työntekijän lähettämistä vaaditun ennakoilmoituksen palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavaksi. Toisaalta komissio pitää juuri lähettämishetkellä annettavaa ilmoitusta suositeltavana valvontakeinona.¹⁷⁹

Ennakoilmoitusmenettely olisi omiaan tehostamaan sekä työsuhdevalvontaa että verovalvontaa. Sen käyttöönottoa puoltaa se, että edustajan asettamisvelvollisuus ei ole täyttänyt siihen asetettuja odotuksia lähetettyjen työntekijöiden valvonnan tehostamisessa. Sillä voitaisiin korvata nykyinen vuokratyöntekijöitä koskeva ilmoitusmenettely. Käytännössä ilmoitukset tulisi ohjata verohallinnolle, joka on jo nyt vastaanottanut vuokratyöntekijöitä koskevat ilmoitukset ja joka voisi hyödyntää käyttöön otettavaa veronumeromenettelyä ilmoitusten valvonassa. Luonteeltaan lähetettyjä työntekijöitä koskevien ilmoitusten valvonta vastaisi ulkomalaisen työnteko-oikeuteen kohdistuvaa valvontaa. Ilmoituksen laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten tulisi kohdistua työnantajan lisäksi urakan tai aliurakan antajaan tai työn teettäjään, jotka ovat laiminlyöneet varmistautua siitä, että ilmoitukset niiden käyttämistä lähetetyistä työntekijöistä on tehty.

15.3. Verovastuun asettaminen lähetettyjen työntekijöiden työnantajan edustajalle tai tilaajalle

Valtioneuvoston hyväksymään viidenteen talousrikostorjuntaohjelmaan¹⁸⁰ sisältyy kohta, jonka mukaan valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö selvittävät kesäkuun 2010

<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=E+54/2006&base=ueasia&palvelin=www.riksdagen.fi&=WORD>

¹⁷⁸ KOMMISSION TIEDONANTO suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, Bryssel 4.4.2006, KOM(2006) 159 lopullinen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:fi:PDF>

¹⁷⁹ Vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen 16.11.2011

¹⁸⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010 – 2011 (17.12.2009).

loppuun mennessä mahdollisuudet ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostamiseksi.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän, vuoden 2010 kesäkuussa valmistuneen tutkimuksen¹⁸¹ mukaan merkittävä osa erityisesti rakennusalalla mutta myös eräillä muilla aloilla maksettavista palkoista siirtyy verottomina ulkomaalaisille työntekijöille täällä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivien ulkomaille rekisteröityjen yritysten kautta. Verohallinnolla ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa juuri mahdollisuuksia luotettavasti selvittää sen enempää näiden työntekijöiden kuin yritysten verovelvollisuutta Suomessa. Todettujenkin verojen perintä on verovelvollisten vapaaehtoisuuden varassa. Keskeinen ongelma on se, ettei kukaan Suomessa oleva toimija ole vastuussa näiden yritysten työntekijöiden palkoista perittävistä veroista. Ulkomainen työnantaja ja hänen Suomessa oleva edustajansa tulisi tutkimukseen sisältyvän ehdotuksen mukaan yhdessä suomalaisen työn teettäjän kanssa säätää yhteisvastuulliseksi ulkomaalaiselle Suomessa tehdystä työstä maksetuista palkoista perittävistä lähdeverosta tai niistä toimitettavista ennakonpidätyksistä.

Valtiovarainministeriön tarkastusvaliokunnalle tutkimuksen johdosta 1.10.2010 antaman lausunnon¹⁸² mukaan ehdotus merkitsisi sitä, että työn teettäjän vastuu olisi laajempi ulkomaisia sopimuskumppaneita käsiteltäessä kuin kotimaisia käytettäessä. Lisäksi ehdotus merkitsisi sitä, että ulkomaisen työnantajan Suomessa oleva edustaja olisi vastuussa lähdeveroista ja palkoista perittävistä veroista yhdessä Suomessa olevan työn teettäjän ja ulkomaisen työnantajan kanssa. Vastaavaa verosta vastaavaa edustajaa ei olisi kotimaisissa tilanteissa.

Pohdittaessa verovastuusäännösten mahdollisia muutoksia on otettava huomioon EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset. Tämän sopimuksen 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelun tarjoajan vastaanottajan valtioon sijoittuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.

Ulkomaisen yrityksen edustajan verovastuusäntely oli esillä vuosina 2007 – 2008, jolloin verotusmenettelystä annetun lain verovastuuta koskevaa 52 §:ää muutettiin komission käynnistämän rikkomusmenettelyn (asia 2006/4433) vuoksi. Suomessa oli vuoteen 2008 asti voimassa säännös, jonka mukaan ulkomaisen yrityksen edustaja oli vastuussa edustamalleen yritykselle määrätystä veroista. Komissio katsoi virallisessa huomautuksessaan, että järjestelmä syrji toisiin jäsenvaltioihin laillisesti sijoittautuneita yrityksiä suhteessa suomalaisiin yrityksiin ja aiheuttaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleville yrityksille suuria vaikeuksia löytää edustaja, jolla on kotipaikka Suomessa ja joka haluaisi kantaa tällaisen vastuun. Rikkomus-

¹⁸¹ "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous". Hirvonen, M. & Lith, P. & Walden, R. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=so17210161302877&cmd=download>

¹⁸² VM/1360/00.00.05/2010

menettelyn johdosta verotusmenettelystä annettua lakia muutettiin siten, että edustaja on vastuussa verosta, joka on määrätty Euroopan talousalueen ulkopuolella asuvalle henkilölle.

Työn tilaajan verovastuuseen liittyviä yhteisöoikeudellisia näkökohtia arvioitiin EU:n tuomioistuimen ratkaisussa asiassa C-433/04, jossa oli kyse Belgian järjestelmästä, jossa rakennuttajan tuli pidättää ennen laskun maksamista 15 %:n vero, mikäli aliurakoitsijaa ei ollut maksuhetkellä merkitty rekisteriin. Tuomioistuin totesi, että tarve ehkäistä veropetoksia ei kuitenkaan ole riittävä syy, jotta sillä voitaisiin perustella pidätysvelvollisuuden yleinen ja ennakollinen soveltaminen kaikkiin sellaisiin palvelujen tarjoajiin, jotka eivät olleet sijoittautuneet Belgiaan ja joita ei ole siellä rekisteröity; osa näistä ei lähtökohtaisesti ole velvollinen suorittamaan edellä tarkoitettuja veroja ja ennakonpidätyksiä. Pidätysvelvollisuuden yleinen ja ennakollinen soveltaminen ei siten ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista.

EU-oikeuden palvelujen vapaan tarjoamisen periaate rajoittaa näin ollen mahdollisuuksia asettaa erilaisia velvoitteita käytettäessä ulkomaalaisia palvelun tarjoajia kuin käytettäessä kotimaisia palvelun tarjoajia. Ulkomaisen yrityksen edustajan verovastuusta on jo ollut komission rikkomusmenettely, jonka johdosta Suomessa muutettiin lainsäädäntöä siten, että edustaja vastaa vain verosta, joka on määrätty Euroopan talousalueen ulkopuolella asuvalle henkilölle. Edellä mainituiden syiden perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että harmaan talouden torjuntatoimenpiteissä tulisi ensisijaisesti keskittyä toimenpiteisiin, jotka eivät johda ulkomaalaisten ja kotimaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun EU-oikeuden kannalta ongelmallisella tavalla.

Mm. työ- ja elinkeinoministeriö ja Verohallinto viittasivat lausunnoissaan valtiovarainministeriön lausunnoissa esitettyihin periaatteisiin.

16. Toimenpide-ehdotukset

16.1. Ulkomaalaisten yritysten verovalvonta

Valtiovarainministeriön edellisessä luvussa selostetussa lausunnossa on korostettu sitä, ettei EU:n säännöstö salli asettaa erilaisia velvoitteita käytettäessä ulkomaalaisia palvelun tarjoajia kuin käytettäessä kotimaisia palvelun tarjoajia. Keskeinen ongelma Suomen tämänhetkisessä tilanteessa on kuitenkin se, ettei täällä palveluja tarjoaville ulkomaalaisille yrityksille ole asetettu läheskään samantasoisia velvoitteita kuin suomalaisille yrityksille verovalvonnan mahdollistamiseksi. Seurauksena on tilanne, jossa Suomen valtio kärsii huomattavia veromenetyksiä ja suomalaiset yritykset jäävät häviölle kilpailutilanteessa ulkomaalaisten yritysten itselleen tai työntekijöilleen lainvastaisesti hankkimien veroetujen seurauksena.

Valtiovarainministeriö on viidennen talousrikostorjunnan ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostamista koskevan ehdotuksen johdosta laatimassaan muistiossa¹⁸³ todennut mm. seuraavaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin myös, että kansallista lainsäädäntöä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, voidaan, siitä huolimatta, että sillä rajoitetaan palvelujen vapaata tarjoamista, pitää perusteltuna yleistä etua koskevan pakottavan syyn perustella, jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaa sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöksillä ja jos säännökset ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Veronkierron ehkäisemisen ja verovalvonnan tehokkuuden osalta tuomioistuin on todennut niiden olevan sellaisia syitä, joilla voidaan perustella perusvapauksien käyttämisen rajoituksia. Tuomioistuin on kuitenkin huomauttanut, että yleinen veronkierron tai veropetoksen oletama ei ole riittävä perustelemaan toimenpidettä, joka haittaa perustamissopimuksen tavoitteiden toteutumista.

Johtopäätöksenä uusien tahojen vastuuttamisesta verojen maksamiseksi voidaan todeta, että EU-oikeuden palvelujen vapaan tarjoamisen periaate rajoittaa mahdollisuuksia asettaa erilaisia velvoitteita ulkomaalaisille yritykselle kuin kotimaisille yrityksille ja se myös rajoittaa mahdollisuuksia asettaa käyttäjäyrityksille erilaisia velvoitteita käytettäessä ulkomaalaisia palvelun tarjoajia kuin käytettäessä kotimaisia palvelun tarjoajia.

16.1.1. Ulkomaalaisten yritysten merkitseminen ennakkoperintärekisteriin

Verovalvonnan kannalta voidaan pitää kohtuuttomana tilannetta, jossa ulkomaalainen yritys pystyy tarjoamaan työpalveluja Suomessa ilmoittautumatta täällä mihinkään verohallinnon rekisteriin. Mitään objektiivisia perusteita sille, että muut kuin ennakkoperintälaissa erikseen luetelluilla toimialoilla toimivat yritykset on jätetty ennakkoperintärekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle, ei ole esitetty. Elinkeinoelämän aikanaan pelkäämä rekisteröinnin tarkistamisesta aiheutuva byrokratian lisääntyminen ei voi olla esimerkiksi tietotekniikka-alalla toimivalle yritykselle suurempi ongelma kuin ulkomaista alihankintaa käyttävälle maalausliikkeelle.

¹⁸³ Valtiovarainministeriön vero-osasto, Kansainvälisen verotuksen yksikkö/MK 17.6.2010, Selvitys mahdollisuuksista ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostamiseksi

Ennakkoperintärekisteröinnin vaihtoehtona laissa luetelluilla toimialoilla oleva lähdeverokorttimenettely tulisi poistaa. Nollaveron turvaavan lähdeverokortin saatuaan ulkomaalainen yritys on täysin poissa verohallinnon valvonnasta. Lähdeverokortti paperitulosteena on helppo väärentää, eikä sen olemassaoloa voi ennakkoperintärekisteröinnin tavoin tarkistaa YTJ:stä. Vuonna 2008 Suomessa toimintansa aloittaneista virolaisista rakennusalan yrityksistä 13 % käytti hyväkseen lähdeverokorttimenettelyä eikä niiden toiminnasta ole saatavissa senkään vertaa tietoa kuin rekisteröidyistä.

Suomessa työpalveluja tarjoavia ulkomaalaisia yrityksiä tulee rekisteröintiasioissa käsitellä samalla tavoin kuin suomalaisia. Rajoitetusti verovelvolliselle maksettavasta työkorvauksesta on yrityksen toimialasta riippumatta perittävä lähdevero, jos yritystä ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin.

Ehdotettu muutos on sopusoinnussa EU:n edellyttämän ulkomaalaisten ja kotimaisten yritysten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

16.1.2. Ulkomaalaisten yritysten velvollisuus toimittaa ennakonpidätys tai periä lähdevero maksamistaan palkoista

Nykyiset säännökset asettavat ulkomaalaiselle työnantajalle velvollisuuden toimittaa ennakonpidätys tai periä lähdevero maksamistaan palkoista vain silloin kun yrityksellä on kiinteä toimipaikka Suomessa. Jos kiinteää toimipaikkaa ei ole, yrityksen Suomessa verovelvollisten palkansaajien (vuokratyöntekijät ja täällä yli 6 kuukautta oleskelevat) tulisi itse hakea ennakon määräämistä verotoimistosta.

Vaatimus ennakkoverojen hakemisesta asettaa ulkomaalaiset työntekijät huonompaan asemaan kuin suomalaiset, joilta työnantaja toimittaa ennakonpidätyksen. Se heikentää myös verojen kertymistä ja on ristiriidassa suomalaisen ennakkoperintäjärjestelmän kanssa, joka perustuu työnantajien vastuuseen palkkatulojen ilmoittamisesta ja palkansaajien ennakkoverojen kerryttämisestä. Velvoitetta ei myöskään käytännössä noudateta, vuonna 2010 vain vajaa 200 vuokratyöntekijää oli itse käynyt hakemassa ennakon määräämistä. Verojen perintä jälkikäteen ulkomailta onnistuu huonosti.

Vaatimus siitä, että ulkomaalaisten työnantajien tulisi kiinteän toimipaikan olemassaolosta riippumatta toimittaa ennakonpidätys tai periä lähdevero Suomessa tehdystä työstä maksamistaan palkoista, ei voi olla kohtuuton. Tätä osoittaa sekin, että jo nyt täällä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivat ulkomaalaiset työnantajat ovat vapaaehtoisesti toimittaneet ennakonpidätyksen tai perineet lähdeveron noin 3.000 työntekijälleen maksamistaan palkoista.

Periaatteessa ennakonpidätysvelvollisuus ei ole sen vaikeammin toteutettava kuin lainsäädännössä jo nyt oleva vaatimus, jonka mukaan ulkomaalaisten työnantajien tulee kiinteän toimi-

paikan olemassaolosta riippumatta antaa maksamistaan palkoista Suomen verohallinnolle vuosi-ilmoitus silloin kun palkat ovat täällä veronalaisia. Nykyisen pankkitekniikan ja sähköisen rahaliikenteen aikakaudella ei palkanmaksun fyysisellä sijaintipaikalla ole enää aikaisempaa merkitystä.

Ulkomaalaisen yrityksen on toimitettava ennakonpidätys tai perittävä lähdevero Suomessa tehdystä työstä maksamistaan palkoista suomalaisen työnantajan tavoin riippumatta siitä, onko yrityksellä täällä kiinteä toimipaikka.

Säännös parantaisi verojen kertymää ja asettaisi ulkomaalaiset työntekijät samaan asemaan suomalaisten kanssa.

16.1.3. Ulkomaalaisen yrityksen muut rekisteröinnit, ilmoitukset ja valvonta

Valtaosa Suomeen tulevista ulkomaalaisista yrityksistä tulee Suomeen harjoittaakseen täällä aliurakointia tai alihankintaa, jossa käytetään palkattua työvoimaa ja joka on yleensä myös arvonlisäverollista. Tämä merkitsee sitä, että näiden yritysten tulisi rekisteröityä ennakkoperintärekisterin lisäksi myös työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.

Verohallinnon tulisi panostaa merkittävästi nykyistä enemmän ulkomaalaisten yritysten mahdollisimman reaaliaikaiseen valvontaan sekä perusvalvonnassa että tarkastustoiminnassa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin pitäisi reagoida välittömästi ennakkoperintärekisteristä poistamisen uhalla

16.1.4. Tilaajavastuulakiin lisättävä vaatimus ulkomaalaisten yritysten rekisteröinneistä Suomen verohallinnon rekistereihin

Tilaajavastuulaki edellyttää tilaajan vaativan ulkomaalaisista sopimuskumppaneistaan näiden kotimaan viranomaisilta vastaavat selvitykset, joita laki edellyttää suomalaisyrityksiltä. Keskeisenä puutteena selvitysvelvollisuutta koskevassa lainkohdassa voidaan pitää sitä, ettei siinä edellytetä ulkomaiselta sopimuskumppanilta minkäänlaisia selvityksiä rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon ennakkoperintä-, arvonlisävero- ja työnantajarekistereihin. Kun kysymys on Suomessa tapahtuvasta työstä, näiden rekisteröintien merkitys yrityksen yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämistä arvioitaessa on paljon suurempi kuin yrityksen kotimaassa tapahtuneiden rekisteröintien.

Tilaajavastuulain avulla voidaan merkittävästi kannustaa ulkomaalaisia yrityksiä parantamaan Suomen verolainsäädännön edellyttämien rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien täyttämistä.

*Tilaajavastuulakiin tulee lisätä säännös, joka edellyttää selvitystä ulkomaalaisten yri-
tysten rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvön-
lisäverovelvollisten rekistereihin.*

16.1.5. Lähetettyjä työntekijöitä koskevat ilmoitukset verohallinnolle

Aiemmin on todettu arviolta 24.000 lähetetyn työntekijän puuttuvan verohallinnon tietokan-
nasta. Vuonna 2007 käyttöön otettu vuokratyöntekijöitä koskeva ilmoitusmenettely kattaa
vain murto-osan kaikista lähetetyistä työntekijöistä. EU:n komission hyväksymä työnantajan
velvollisuus tehdä lähetetyistä työntekijöistä lähettämishetkellä ilmoitus työntekovaltion vi-
ranomaisille parantaisi merkittävästi näiden työnantajiin kohdistuvaa työsuhde-, eläketurva- ja
verovalvontaa. Ilmoitusten vastaanottajana voisi olla verohallinto, mutta niiden tulisi olla
myös työsuojeluviranomaisten ja Eläketurvakeskuksen käytettävissä. Vastaavasti verohallin-
non tulisi verovalvontaa varten saada käyttöönsä tiedot Eläketurvakeskuksen saamista lähetet-
tyjen työntekijöiden todistuksista. Tilaajan tulisi vaatia selvitys siitä, että sen sopijakumppa-
nin käyttämiä lähetettyjä työntekijöitä koskevat ilmoitukset on tehty.

*Lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja verotusmenettelylakia tulisi muuttaa siten,
että lähetettyjen työntekijän työnantajan tulee tehdä Suomeen lähettämistään työnteki-
jöistä lähettämishetkellä ilmoitus verohallinnolle. Vastaavasti toimeksiantajan tulisi il-
moittaa käyttämänsä lähetettyjen työntekijöiden työnantajat. Tämä ilmoitusmenettely
korvaisi nykyisin vuokratyöntekijöistä vaadittavat ilmoitukset. Ilmoitusten tulisi olla
myös työsuojeluviranomaisten ja Eläketurvakeskuksen käytettävissä näiden valvonta-
tehtäviä varten. Tilaajavastuulakiin tulisi lisätä selvitysvelvollisuus siitä, että lähetettyjä
työntekijöitä koskevat ilmoitukset on tehty.*

*Verohallinnon tulee saada verovalvontaa varten käyttöönsä Eläketurvakeskuksen saa-
mat lähetettyjen työntekijöiden todistuksia koskevat tiedot.*

16.2. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen valvonta

16.2.1. Hallinnollisten seuraamusten käyttö työsuhdevalvonnassa

Työsuojeluviranomaisten mahdollisuudet valvoa ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa
tosiasiassa sovellettuja palkkausta ja työaika koskevia työsuhteen ehtoja ovat suuressa osassa
tapauksia kariutuneet siihen, ettei työaika- ja palkkakirjanpitoa koskevia säännöksiä ole nou-
datettu tai tietoja säilytetty. Vaatimus lähetettyjen työntekijöiden työnantajan Suomessa ole-
vasta edustajasta ja tälle asetetusta asiakirjojen säilytys- ja selvitysvelvollisuudesta on jäänyt
lähes muodollisuudeksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tarkastamista kohteista vain 41 %
oli täyttänyt edustajan asettamiseen ja tietojen säilyttämiseen liittyvät velvollisuutensa.

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomiseen liittyvä rangaistussäännös on käytännössä jäänyt vaille merkitystä. Poliisi- ja syyttäväviranomaiset ovat pääsääntöisesti tulkinneet teot niin vähäisiksi, ettei juttuja ole viety eteenpäin. Kalliin oikeusproessin seurauksena mahdollisesti tulevalla sakkorangaistuksella ei ole juuri ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Tehokkaampaan tulokseen päästäisiin todennäköisesti asettamalla rangaistussäännöksen vaihtoehdoksi hallinnollinen seuraamus, jonka työsuojeluviranomainen voisi määrätä samaan tapaan kuin tilaajavastuulakiin perustuvan laiminlyöntimaksun. Tämä seuraamus soveltuisi esimerkiksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomiseen ja tunnustekortteihin liittyviin laiminlyönteihin.

Hallinnollisten seuraamusten ongelmana ovat tilanteet, joissa ne kohdentuvat ulkomaalaisiin toimijoihin. Seuraamusten täytäntöönpano EU:n alueellakin onnistuu vielä huomattavasti paremmin kuin verojen perintä.¹⁸⁴ Valvonnan toteuttamisen ja seuraamusten täytäntöönpanon tulisikin tapahtua mahdollisimman reaaliaikaisesti, jolloin perintätoimet voidaan kohdistaa esimerkiksi alihankkijan urakkasaataviin. Työsuojeluviranomaisten määräämiä seuraamuksia tulisi myös voida käyttää perusteena yrityksen poistamiseen ennakkoperintärekisteristä.

Työsuhteen ehtojen lainmukaisuuden valvontaan liittyvissä rikkomuksissa otetaan käyttöön rikosoikeudellisten seuraamusten vaihtoehtona työsuojeluviranomaisten määrättävissä oleva laiminlyöntimaksu. Työsuojeluviranomaisten määräämiä seuraamuksia tulee voida käyttää perusteena yrityksen poistamiseen ennakkoperintärekisteristä.

16.2.2. Työsuojeluviranomaisille mahdollisuus saada työmarkkinajärjestöjen lausunto palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta

Työsuojeluviranomaisten ongelmana epäilyissä alipalkkaustilanteissa on selkeimpiä tilanteita lukuun ottamatta se, että työehtosopimusten tulkinta on Suomessa työmarkkinaosapuolten eikä viranomaisten asia. Tulkintaongelmia ovat tuottaneet mm. oikean palkkaryhmän selvittäminen ja tilanteet, joissa palkkaus on keinotekoisesti muutettu urakkaperusteiseksi. Lähetetyt työntekijät on systemaattisesti merkitty alimpiin palkkaryhmiin kuuluviksi.

Edellä mainittuja tilanteita varten tulisi ottaa käyttöön järjestelmä, jossa työsuojeluviranomaiset voisivat epäselvissä tapauksissa saada työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen yhteisen lausunnon palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta. Tällaista menettelyä voitaisiin kokeilla aluksi esimerkiksi rakennusalalla.

¹⁸⁴ Vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, Työ- ja elinkeinoministeriö 16.11.2011

Luodaan menettely, jossa työsuojeluviranomaiset voivat tulkintatapauksissa saada työmarkkinaosapuolten yhteisen lausunnon palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta.

16.2.3. Tilaajavastuulakiin muutos, joka edellyttää sopijapuolen sitoutumista ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen

Tilaajavastuulain edellyttämä ilmoitus sopijapuolen noudattamasta työehtosopimuksesta on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Lakia tulisi muuttaa niin, että sopijapuolelta edellytetään sitoumusta ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen ja tarvittaessa maksamiaan palkkoja koskevien tietojen antamiseen tilaajan edustajalle. Tämän sitoumuksen tulisi ulottua koko alihankintaketjuun ja sen määräysten rikkominen oikeuttaisi tilaajaa purkamaan sopimuksen. Jos tällaista sitoumusta ei ole vaadittu tai työsuojeluviranomainen sitoumuksesta huolimatta toteaa työsuhteen vähimmäisehdoista poiketun eikä tilaaja saa tilannetta korjatuksi tai pura sopimusta, tilaaja tulisi yhteisvastuulliseksi työntekijöiden saamatta jääneistä palkoista.

Tilaajavastuulakiin tehdään muutos, joka edellyttää sopijapuolen sitoutuvan ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen ja antamaan tarvittaessa tiedot maksamistaan palkoista tilaajalle. Tilaaja, joka ei vaadi tällaista sitoumusta tai työsuojeluviranomaisilta toimintaohjeen saatuaan saa tilannetta korjatuksi tai pura sopimusta, tulee yhteisvastuulliseksi työntekijöiden saamatta jääneistä palkoista.

16.2.4. Kiskonnantapaiseen työsyryntään törkeä tekomuoto ja yhteisösakko

Kiskonnantapaista työsyryntää koskeva rangaistussäännös ei ole täyttänyt tehtävänsä ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen turvaamisessa. Esitutkintaan vietyjä tapauksia on minimaalinen määrä alipalkkaustilanteiden kokonaismäärään verrattuna ja annetut tuomiot ovat niin lieviä, ettei niillä voida katsoa olevan minkäänlaista ennalta ehkäisevää vaikutusta. Tulisi selvittää, liittyykö nykyiseen säännökseen sellaisia soveltamis- tai näyttöongelmia, jotka voitaisiin korjata säännöksen sanamuotoa tarkistamalla. Säännökseen tulisi lisätä myös törkeä tekomuoto sen ennalta ehkäisevän vaikutuksen tehostamiseksi.

Kiskonnantapainen työsyryntä liittyy tyypillisesti oikeushenkilön toimintaan ja sen taloudellisiin intresseihin. Yhteisösakko olisi luonnollinen seuraamus tämäntyyppisestä rikoksesta.

Selvitetään kiskonnantapaista työsyryntään koskevaan rangaistussäännökseen liittyvät soveltamis- ja näyttöongelmat ja lisätään säännökseen törkeä tekomuoto sekä yhteisösakon mahdollisuus.

16.2.5. Kaupallista luonnonmarjojen poimintaa säätelevä laki

Suomeen kausityötä varten myönnettyillä viisumeilla lähinnä Aasian maista tulevat luonnonmarjojen poimijat työskentelevät olosuhteissa, joiden tavallisten palkansaajien kohdalla katsottaisiin räikeästi rikkovan työaikaa ja palkkauksen vähimmäisehtoja koskevia säännöksiä. Poimijoiden tilannetta pahentaa se, että he voivat pitkistä työpäivistään huolimatta joutua huonon marjavuoden tai muiden ennalta arvaamattomien tapahtumien seurauksena tappiolle Suomessa käynnistään maksamiensa matkalippujen, välityspalkkioiden ja muiden kustannusten johdosta.

Jokamiehen oikeudella kerättyjen luonnonmarjojen ostamisesta ollaan melko kaukana tilanteessa, jossa marjanostajayritykset kutsuvat toisella puolella maapalloa värätyt poimijat Suomeen sitoutuen ostamaan heidän poimimansa marjat, järjestävät heille majoituksen ja ajoneuvot sekä osoittavat poiminta-alueet. Suomalaiset marjanostajayritykset ovat kehittäneet ulkomaisten marjanpoimijoiden käytöstä järjestelmän, jolla ne ovat täysin ulkoistaneet oman yrittäjänriskinsä pääosin poimijoille ja jossain määrin myös koordinaattoreille eli koko prosessissa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville osapuolille. Järjestelmää on vaikea pitää terveenä ja suomalaiseen yhteiskuntaan sopivana.

Poimijoiden aseman säätäminen työsuhteiseksi toisi todennäköisesti Ruotsin esimerkin mukaisesti poimintapalveluja tarjoavat yritykset Suomen markkinoille ja yhden lisäkustannuksia aiheuttavan väliportaan poimijoiden ja marjanostajayritysten väliin. Ulkoministeriö on viisumikäytäntöä koskevilla ohjeillaan pyrkinyt parantamaan marjanpoimijoiden asemaa, mutta kovin pitkälle ei pelkillä hallinnollisilla ohjeilla voida päästä.

Marjojen poimintaan perustuvan elinkeinotoiminnan laajuuden ja erikoisluonteen huomioon ottaen olisi perusteltua säätää laki kaupallisesta marjanpoiminnasta. Tähän lakiin voitaisiin sisällyttää mm. Lapin yliopiston tutkimuksessa esitetyt vaatimukset valvonnasta ja poiminnan laatujärjestelmästä. Kohtuullista olisi myös säätää poimijoille poimintapäivää kohden taattavasta minimitulosta. Tämä toisi poimijoiden kannalta toimintaan ennustettavuutta ja tasaisi edes jonkin verran huonon marjavuoden aiheuttamaa riskiä myös marjojen ostajille.

Säädetään kaupallista marjanpoimintaa koskeva laki, johon sisällytetään säännökset poiminnan järjestelyille asetettavista vaatimuksista, järjestelmän valvonnasta ja poimijoille taattavasta minimitulosta.

16.3. Sosiaaliturvaan liittyvä valvonta

16.3.1. Tiedot veronumeroista ja lähetettyjä työntekijöitä koskevista ilmoituksista Eläketurvakeskuksen käyttöön

Ulkomaalaisiin yritysten kohdalla korostuu tarve valvonnan reaaliaikaisuuteen. Jälkikäteen tapahtuva valvonta saattaa paljastaa laiminlyöntejä, mutta toimenpiteiden vaikuttavuus jää useimmiten olemattomaksi silloin kun yritys on lopettanut toimintansa tai poistunut Suomesta. Yhteiskunnan kannalta on taloudellista ja järkevää pyrkiä siihen, että jonkun viranomaisen hankkimat tiedot ovat myös muiden viranomaisten käytössä niiden lakisääteistä valvontatehtävää varten. Eläketurvakeskuksen tulisi saada mahdollisimman reaaliaikaisesti tiedot ulkomaalaisille työntekijöille annetuista veronumeroista ja edellä esitetyistä lähetettyjä työntekijöitä koskevista ilmoituksista sen valvontatoimenpiteiden suuntaamista varten.

Eläketurvakeskuksen tulee saada mahdollisimman reaaliaikaisesti tiedot ulkomaalaisille työntekijöille annetuista veronumeroista ja esitetyistä lähetettyjä työntekijöitä koskevista ilmoituksista sen valvontatoimenpiteiden suuntaamista varten.

16.3.2. Eläketurvakeskukselle mahdollisuus keinotekoisten eläkejärjestelyjen epäämiseen

On mahdollista, että ulkomaalainen yhtiö ottaa vakuutuksen Suomesta, mutta jättää maksut maksamatta. Suomen kannalta on ongelmallista, että työntekijälle alkaa tällöin kertyä vakuutusturva Suomesta, mutta turvan rahoitus jää suomalaisille veronmaksajille. Euroopan maissa yleinen käytäntö on se, että vakuutusturva on kytketty maksuihin, Suomen käytäntö on poikkeus. Maksujen periminen ulkomaalaiselta työnantajalta on lähinnä teoreettista, vaikka eläkepuoleenkin sovelletaan nyt EU:n perintädirektiiviä. Tällaisissa tapauksissa pitäisi olla mahdollisuus evätä vakuutusturva ainakin silloin kun työntekijä on myötävaikuttanut tilanteen syntymiseen.

Työeläkelakiin lisätään säännös, jonka mukaan eläketurva voidaan evätä, jos vakuutusmaksuja ei ole maksettu ja järjestelyn tarkoituksena on ilmeisesti ollut eläketurvajärjestelmän väärinkäyttö.

16.3.3. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen valvonnan tehostaminen

Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vakuuttamisvelvollisuuden valvonta ei ole tehokasta. Tapaturmavakuutuslaki on vuodelta 1948 eikä siinä ole valvonnasta muuta kuin 8 §:ssä oleva säännös, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on valvottava, että työnantajat täyttävät tämän lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Valvonnan puutteet eivät koske mitenkään yksin-

omaan ulkomaalaista työvoimaa tai ulkomaalaisia yrityksiä. Harmaan talouden yritykset kiertävät yleisesti tapaturmavakuuttamista koskevia säännöksiä.

Parhailtaan on käynnissä tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistustyö. Uuteen tapaturmavakuutuslakiin tarvitaan työntekijän eläkelakia vastaavat säännökset valvonnasta.

Tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä uuteen tapaturmavakuutuslakiin sisällytetään työntekijän eläkelakia vastaavat säännökset valvonnasta.

16.4. Ulkomaalaislain uudistamistarpeet

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan ulkomaalaislain työntekoa koskevat säännökset (Ulkomaalaislain 5 luku) ovat kokonaisuudessaan epäselviä. Laki ei ole riittävän selkeä, jotta se aina edes mahdollistaisi työnantajan toimia oikein, kun työnantaja sitä haluaisi, puhumattaakaan työntekijästä itsestään. Työnteko-oikeuden alkamisen, jatkumisen ja päättymisen osalta ei ole riittävän tarkkoja säännöksiä, vaan ne ovat valtaosin tulkinnallisia seikkoja. Laki aiheuttaa liikaa epäselviä tulkintatilanteita.

Tarkistetaan ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevat säännökset, erityisesti

- *kolmansien maiden kansalaisten työnteko-oikeuden rajaaminen (81 § 1 mom. 5 kohta),*
- *Maahanmuuttoviraston mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa on havaittavissa työntekijän hyväksikäytön riski (36 § 2 mom.),*
- *Maahanmuuttoviraston mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa palkkaus ei ole työsopimusten mukainen tai työntekijän toimeentulo turvattu (79 ja 80 §),*
- *palkkausta koskevien vähimmäisehtojen kiertäminen vastikkeettoman vapaaehtoistyön nimissä (45 § 1 mom. 4 kohta),*
- *toimeentulon turvaamisen tavoiksi ainoastaan ansiotyö tai elinkeinotoiminta (72 § 4 mom.)*
- *mahdollisuus kielteiseen päätökseen tilanteissa, joissa havaittu välityspalkkioiden perimistä,*
- *pienten osakeyhtiöiden saaminen elinkeinonharjoittajan harkinnan piiriin,*
- *au pair menettelyn poistaminen ja*
- *oleskeluluvan peruuttaminen ulkomaalaisen pyynnöstä ilman raskasta peruuttamismenettelyä.*

16.5. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon esteiden vähentäminen

Säännöstasolla pahimmat ongelmat viranomaisten tietojensaannissa liittyvät tällä hetkellä työsuojeluviranomaisten ja työntekijän oleskelulupaharkintaa suorittavien viranomaisten oikeuteen saada nykyistä laajemmin verotustietoja ja hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön

palveluja. Yhteiskunnan edun mukaista ei voi olla estää tietojenvaihtoa samaan kohdejoukkoon kohdistuvaa, lakisääteistä valvontatehtäväänsä hoitavien viranomaisten välillä.

Työsuojeluviranomaisille, Maahanmuuttovirastolle ja työntekijän oleskelulupaharkintaa suorittaville työ- ja elinkeinotoimistoille tulee säätää oikeus saada käyttöönsä tehtävänsä kannalta tarpeelliset työnantajaa koskevat verotus- ja verovalvontatiedot sekä oikeus pyytää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvityksiä.

17. Yhteenveto

Ulkomaisten työvoiman käyttöä koskevia säännöksiä on muutettu useita kertoja viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Säännökset valmistellaan useissa eri ministeriöissä ja niiden toteutumista valvomassa on lukuisia eri viranomaisia. Seurauksena on koordinoimaton ja heikosti toimiva kokonaisuus, jossa monet säännökset ovat jääneet kuolleiksi kirjaimiksi. Lopputulosta ei voida pitää kovinkaan onnistuneena.

Ulkomaisten yritysten toiminta Suomessa jää käytännössä suurelta osin verovalvonnan tavoittamattomiin eikä valtaosaa niiden työntekijöistä pystytä täällä verottamaan. Lähetettyjen työntekijöiden kohdalla alipalkkaus ja työsuhteen ehtojen polkeminen on vallitseva käytäntö. Työsuojeluviranomaisilla ei ole edes kunnollista mahdollisuutta selvittää vähimmäisehtojen toteutumista kirjanpidon säilyttämis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien laiminlyöntien johdosta. Näihin liittyvät rangaistussäännökset ovat käytännössä lähes toimimattomia.

Todetunkin alipalkkauksen tai vähimmäisehtojen polkemisen korjaamiseen ei ole käytännössä toimivia keinoja. Lainsäädäntö jättää räikeimpiä työsyRJintätapauksia lukuun ottamatta tilanteen korjaamisen työntekijän itsensä asiaksi. Yleensä järjestäytymättömän, palkkaukseensa suhteellisen tyytyväisen ja työnantajastaan riippuvaisen ulkomaalaisen työntekijän kohdalla ajatus vahingonkorvauskanteen nostamisesta työnantajaa vastaan on epärealistinen.

TilaaJavastuulaki ei nyky muodossaan takaa sen enempää ulkomaalaisen yritysten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamista kuin työntekijän vähimmäistyöehtojen toteutumista.

Ilman työnteko-oikeutta tapahtuva työskentely muodostaa vain murto-osan harmaan talouden kokonaismäärästä, mutta siihen liittyvät usein räikeimmät hyväksikäyttö- ja syrjintätapaukset. Ulkomaalaislaki tarjoaa nykyisellään mahdollisuuksia valvoa työnantajan yhteiskunnallisten velvoitteiden ja työsuhteen ehtojen noudattamista, mutta laissa on uudistamista kaipaavia kohtia.

Tuloksena sääntelyn ja siihen perustuvan valvonnan toimimattomuudesta on se, että Suomeen on muutaman vuoden aikana ehtinyt muodostua kahdet työ- ja aliurakkamarkkinat. Tämän seurauksena käytännön verovapaudesta nauttiva tuhansien ulkomaille rekisteröityjen yritysten

joukko saa kymmenine tuhansine veroa maksamattomine ja alipalkattuine työntekijöineen kohtuuttoman kilpailuedun lakia noudattaviin yrityksiin ja niiden työvoimaan verrattuna.

EU-oikeuden palvelujen vapaan tarjoamisen periaate rajoittaa mahdollisuuksia asettaa ulkomaalaisille yritykselle erilaisia velvoitteita kuin kotimaisille. Suomessa keskeisenä ongelmana on saada ulkomaalaisille yrityksille edes samat velvoitteet kuin suomalaisille.

Tässä selvityksessä on esitetty joukko toimenpide-ehdotuksia tilanteen parantamiseksi. Eräät jo valmisteilla olevat uudistukset kuten veronumeron käyttöönotto ja siihen liittyvä rakennusalan laajennettu ilmoittamisvelvollisuus parantavat valvontaa myös ulkomaalaisten yritysten ja niiden työntekijöiden osalta edellyttäen, että järjestelmän valvonta saadaan tehokkaaksi.

Selvityksessä ei ole käsitelty eräitä verovalvontaa yleisesti tehostavia kehitysehdotuksia, jotka toteutuessaan parantaisivat myös ulkomaalaisten yritysten valvontaa. Yksi keskeisimmistä on siirtyminen työnantajien vuosi-ilmoituksista palkansaajakohtaisiin kuukausi-ilmoituksiin. Tämä tehostaisi merkittävästi viranomaisten kykyä reaaliaikaiseen valvontaan ja reagointia epäiltyihin väärinkäytöksiin. Toinen tärkeä toimenpide olisi ennakoperintärekisteriin merkittävältä yritykseltä perittävän lähdeveron tai toimitettavan ennakonpidätyksen korottaminen nykyisestä 13 %:sta vähintään 20 %:iin. Tämä tehostaisi sekä ennakoperintärekisteristä poistamisen uhkan ennalta ehkäisevää vaikutusta että parantaisi verojen kerryttämistä.

Selvityksessä ei ole myöskään otettu kantaa tilaajavastuulain laajempiin uudistamistarpeisiin, joita hallitusohjelman mukaan on tarkoitus selvittää erikseen.

E erityisen keskeisenä näen kysymyksen siitä, aiotaanko lähetettyjen työntekijöiden systemaattiseen alipalkkaukseen ja työsuhteen vähimmäisehtojen polkemiseen tosiasiasa puuttua vai tyydytäänkö edelleen näennäisratkaisuihin. Sosiaalisten ongelmien lisäksi halpatyövoiman laajeneva käyttö murentaa yhteiskunnan veropohjaa ja vääristää yritysten kilpailutilanteen.

Lähteet

Alvesalo, Anne ja Hakamo, Terhi: Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön, Tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ- ja yrittäjyys 51/2009 http://www.tem.fi/files/24727/TEM_51_2009_tyo_ja_yrittajyys.pdf

Eläketurvakeskus: Ulkomaisen työvoiman eläkevakuuttamisvelvollisuuden valvonta http://www.etk.fi/fi/service/ulkomaisen_ty%C3%B6voiman_vakuuttamisvelvollisuuden_valvonta/317/ulkomaisen_ty%C3%B6voiman_vakuuttamisvelvollisuuden_valvonta

Eskola, Kaisa ja Alvesalo, Anne: Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset - poliisin tutkimat tapaukset. Työterveyslaitoksen tutkimusraportti. http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Ulkomainen_tyovoima_2010.pdf

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta 31.1.2011

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010 http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_ESAVI.pdf

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Ulkomaisia sopimuskumppaneita käyttäville http://www.tyosuojelu.fi/fi/etela_tilaajavastuu_ulkomaisia

Helenius, Mari ja Brewis, Kielo: Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä 2011, Suomen kansallinen raportti, Maahanmuuttovirasto <http://www.emn.fi/files/469/EMN-Visa-Study-fi-FINAL.pdf>

Herzen-Oosi von Niina, Harju, Henna, Haaken, Niina ja Aro Timo: Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2009 http://www.tem.fi/files/23789/TEM_37_2009_tyo_ja_yrittajyys.pdf

Hietaranta, Mikko: Aluehallintovirasto – tilaajavastuu, Verohallinnon Harmaan talouden selvityksikkö: Harmaan talouden tilannekuva 1/2011

Hirvonen, Markku, Lith, Pekka, Walden, Risto: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010 <http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/ekjx3000.sh?kanta=&OLETUSHAKU=trvj&PALUUHAKU=%2Ftriphome%2Fbin%2Fakxhaku.sh%253F1yh%3DTRVJULK%253F1omake%3Dekj%2Fekjx%2Fekjx3000&LYH=LYH-TRVJULK&VAPAAHAKU=&VPVUOSI=2010>

Hyypä, Sinikka: Työntekijän oleskelulupavalvonta työntekijän oleskelulupien osaratkaisujen näkökulmasta (Ulkomaalaislaki 5 luku), muistio 8.11.2011

Itä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010 http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_ISAVI.pdf

Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia ja Viuhko, Minna: Ehdolla millä hyvänsä. Työperäinen ihmis-kauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa, European Institute for Crime

Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), Publication Series No. 67, Helsinki 2011 <http://www.heuni.fi/Etusivu/Publications/1290609902850>

Juntunen, Marjo: Tilaajavastuulaki ja sen valvonta – ongelmat erityisesti työehtosopimuksen noudattamisen valvonnassa, Opinnäytetyö Laurea-ammattikorkeakoulun liiketalouden koulutusohjelmassa tammikuu 2011,
<https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/25320/Marjo%20Juntunen%20-%20Julkaisu.pdf?sequence=1>

Kankare, Matti: Olkiluoto testaa palkkojen yleissitovuutta, Talouselämä 6.9.2011

Keskusrikospoliisin tiedusteluosaston raportti 2.9.2011: Kooste – valtakunnallinen ulkomaalaisvalvontaviikko, vko 33

Kirjanpitolautakunnan lausunto no 1275/23.5.1994

Komission tiedonanto suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, Bryssel 4.4.2006, KOM(2006) 159 lopullinen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:fi:PDF>

Lahti, Tiia: Eläketurvakeskus - Työeläkevakuuttamisen valvonta, Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö, Harmaan talouden tilannekuva 1/2011

Lith, Pekka: Rakentamisen harmaa talous. Tilastonäkemykset rakennusalan harmaan talouden painopistealueista, ilmenemismuodoista ja laskennallisesta laajuudesta, Helsinki 20.5.2010
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=tr29311100242064&cmd=download>

Lith, Pekka: Ulkomaisten yritysten profiili, Tilastonäkemykset Suomessa toimivista ulkomaalaistaustaisista yrityksistä, Helsinki 28.2.2010
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=tr29311100242064&cmd=download>

Lounais-Suomen Aluehallintovirasto: Liite Lounais-Suomen Aluehallintoviraston toimintakertomukseen 2010, Työsuojelun vastuualue,
<http://www.avi.fi/fi/virastot/lounaissuomenavi/Documents/LSAVI%20LIITE%20TY%C3%96SUOJELUN%20osuus%20toimintakertomukseen%202010.pdf>

Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010
http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_LSAVI.pdf

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010
http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_LSSAVI.pdf

Maahanmuuttovirasto: Kaaviokuva työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2473>

Maahanmuuttovirasto: Ulkomaalaiset Suomessa kansalaisuuksittain
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=1945>

Marttinen, Janne, Virta, Erja, Niemelä, Marko: Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä lieviä tuomioita? Viranomaisyhteistyön kehittämissuorjektu 23.8.2010

Migrationsverket 4.3.2010: Nya riktlinjer för bärplockare

<http://www.migrationsverket.se/info/1952.html>

Migrationsverket 8.4.2011: Skärpta riktlinjer inför bärplockarsäsongen 2011

<http://www.migrationsverket.se/info/3860.html>

Migrationsverket 18.4.2011: För dig som vill anlita utländska bärplockare

<http://www.migrationsverket.se/info/2106.html>

Migrationsverket 10.8.2011: Stor minskning av antalet utländska bärplockare,

<http://www.migrationsverket.se/info/4369.html>

Muulu Hannele, YLE uutiset 30.12.2010: Ulkomaalaiset pyrkivät yrittäjinä töihin

http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/12/ulkomaalaiset_pyrkivat_yrittajina_toihin_2252013.html

Myyri-Partanen, Kaarina: Esitelmä vuoden 2011 urakointipäivillä

http://www.infrary.fi/files/3525_Myyri-PartanenHarmaatalousYhteensopivuustila.pdf

Niemelä, Marko: Ulkomaaiset yritykset. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö: Harmaan talouden tilannekuva III/2011

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue: Vuosiraportti 2010

http://www.tyosuojelu.fi/upload/vr_2010_PSAVI.pdf

Poliisin ylijohdo: Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010 – 2011, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 5/2009

[http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/F2AEA0220E3B72A3C225767A002FAAA3/\\$file/5-2009.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/F2AEA0220E3B72A3C225767A002FAAA3/$file/5-2009.pdf)

Rakennusliiton julistamat saarrot

http://www.rakennusliitto.fi/viestinta/medialle/liiton_julistamat_saarrot/

Rakennusliitto: Helsingin julkisivutyömailla enää kolmasosa työntekijöistä kotimaisia. Tiedote

21.5.2010 <http://www.rakennusliitto.fi/?x20433=3341048>

Rakennusliitto: Helsingin tehotarkastus paljasti: Kaikki lähetetyt rakentajat alipalkattuja. Tiedote

10.2.2011 <http://www.rakennusliitto.fi/?x20433=4088221>

Rakennusteollisuus RT ry: RT:n suhdannekatsaus lokakuu 2011

<http://www.rakennusteollisuus.fi/RT/Tilastot+ja+julkaisut/RT%3an+suhdannekatsaukset/>

Rakennusteollisuus RT ry: Rakennusteollisuus RT:n työvoimatiedustelu: Viidennes talonrakennusalan työvoimasta ulkomaista. Tiedote 7.12.2011

<http://www.rakennusteollisuus.fi/RT/Ajankohtaista/Viidennes+talorakennusalan+ty%C3%B6voimasta+ulkomaista/>

Ranta, Niko, MTV3:n uutiset 13.10.2011: Jo toinen kanne Olkiluodon palkoista - puolalaisille maksettiin 1,59 euroa tunnilta <http://www.mtv3.fi/uutiset/talous.shtml/2011/10/1410753/jo-toinen-kanne-olkiluodon-palkoista--puolalaisille-maksettiin-159-euroa-tunnilta>

Rantanen, Pekka ja Valkonen, Jarno: Ulkomaalaiset metsämarjapöimijät Suomessa, Ulkorajarahasto 15.12.2011. Ulkoministeriön teettämä tutkimus <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=236530&nodeid=15699&contentlan=1&culture=fi-FI>

Ruotsalainen, Kaija: Ulkomaalaisten tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja puutteellista. Tilastokeskuksen hyvinvointikatsaus 3/2009. http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-09-30_008.html?s=0

Suomen ammattiliittojen solidaarisuuskeskus 4.7.2011: Ruotsi koettaa hillitä ulkomaisten marjapöimijöiden riistoa <http://www.sask.fi/?x101252=640751>

Sisäasiainministeriö: Maahanmuuton vuosikatsaus 2010 [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/c5c9c16054f36515c22578e70026d4e3/\\$file/sm_maahanmuuton%20vuosikatsaus_netti_5.8.2011.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/c5c9c16054f36515c22578e70026d4e3/$file/sm_maahanmuuton%20vuosikatsaus_netti_5.8.2011.pdf)

Sisäasiainministeriö: Metsämarjapöimijät. Hankkeen loppuraportti. Maahanmuutto. Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2007 [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/A579F6270FF2EC54C22572AA0025C2DC/\\$file/142007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/A579F6270FF2EC54C22572AA0025C2DC/$file/142007.pdf)

Sisäasiainministeriö: Uudella ulkomaalaislailla edistetään hyvää hallintoa, oikeusturvaa, hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua. Sisäasiainministeriön tiedote 3.5.2004 <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/11FE5ED1F926B9D8C2256E8900281906>

Sisäasiainministeriön Poliisiosasto: Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonta, Poliisiosaston julkaisu 9/2003.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto: Ulkomailla / Suomessa ulkomaalaiselle sattuneet työtapaturmat ja ammattitaudit http://www.tvl.fi/www/page/tvl_www_1321

Työ- ja elinkeinoministeriö: Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemusalalla, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 17/2011 http://www.tem.fi/files/29563/TEM_17_2011_netti.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö: Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset – työryhmän mietintö, Työelämä- ja markkinaosasto Raportti 19.12.2011 TEM raportteja 31/2011 https://www.tem.fi/files/31571/TEMraportti_31_2011.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 6.10.2009, Ministeri Anni Sinnemäki: Uutta tutkimustietoa; Tilaajavastuulakia pidetään toimivana http://www.tem.fi/index.phtml?98603_m=96871&s=3804

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 27.9.2011: TEM asetti kaksi työryhmää harmaan talouden torjumiseksi http://www.tem.fi/?89512_m=103871&s=2469

Työministeriö E-KIRJELMÄ TM2006-00084: EU/Komission tiedonanto suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=E+54/2006&base=ueasia&palvelin=www.riksdagen.fi&f=WORD>

Työministeriö: Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvonta, Työryhmän mietintö, Työhallinnon julkaisu 324, Työministeriö 2003

Työministeriö; Lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio 20.5.2005.

Työneuvosto: Lausunto 3.6.2010 Nro 1438–10, 3/2010. Vuosilomalain (162/2005) soveltaminen ulkomaalaisiin luonnonmarjanpöimijöihin

Työneuvosto: Lausunto 1.3.2007 nro 1422–07, 13/2006. Työturvallisuuslain ja työaikalain soveltaminen avoimen yhtiön yhtiömiehiin

Työsuojeluhallinto: Ulkomaisen sopimuskumppanin eläkevakuutusten selvittäminen,
<http://www.tyosuojelu.fi/fi/1428>

Ulkomaalaisvalvonta, Yleiskuvaus, ESAVI/työsuojelun vastuualue, Ulti-tiimi. Päivitetty 29.6.2011

Uudenmaan työlupayksikkö, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto
<http://www.mol.fi/toimistot/vantaa/tyolupayksikko.html>

Valtakunnansyyttäjänviraston vastaus 4.3.2008 Dnro 419/21/07

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010 – 2011 (17.12.2009)
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/CDF86AF7D8E3949FC225768E004D9400/\\$file/VNperiaatepaatos_talousrikostorjuntaohjelma_17122009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/CDF86AF7D8E3949FC225768E004D9400/$file/VNperiaatepaatos_talousrikostorjuntaohjelma_17122009.pdf)

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle siirtymäaikalaisten vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla. Maaliskuu 2006.
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/siirtyma_aikalaki_selonteko.pdf

Valtiovarainministeriön lausunto VM/1360/00.00.05/2010

Valtiovarainministeriön vero-osasto, Kansainvälisen verotuksen yksikkö/MK 17.6.2010, Selvitys mahdollisuuksista ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostamiseksi

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 8/2011 vp

Verohallinto: Toiminnan aloittaminen Suomessa http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Yritykset/Toiminnan_aloittaminen_Suomessa%289896%29#Ohjeeseen%20liittyvi%C3%A4%20lomakkeita

Wingborg, Mats: Mors lilla Olle. Så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna.

Swedwatch rapport #41, juni 2011

<http://www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/blabarsrapport.pdf>

Wingborg, Mats och Fredén, Jonas: Mors lilla Olle II. Hur gick det för blåbärsplockarna sommaren 2011? Swedwatch rapport #43, oktober 2011

http://www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/morslillaolle_uppfolj_0.pdf

Vähemmistövaltuutettu: Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 7

[http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Ihmiskaupparaportti%202010_suomi_netiversio/\\$file/Ihmiskaupparaportti%202010_suomi_netiversio.pdf](http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Ihmiskaupparaportti%202010_suomi_netiversio/$file/Ihmiskaupparaportti%202010_suomi_netiversio.pdf)

Haastatellut ja tietoja antaneet

Antila, Jorma	Tutkimuspäällikkö	Metallityöväen liitto ry
Hannula, Tuija	Ylitarkastaja	Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
Harjunemi, Matti	Puheenjohtaja	Rakennusliitto ry
Hyyppä, Sinikka	Yksikön päällikkö	Uudenmaan työlupayksikkö
Jenu, Katja-Pia	Tarkastaja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Kantanen, Päivi	Vanhempi hallitussihteeri	Työ- ja elinkeinoministeriö
Kari, Tapio	Johtaja	Rakennusteollisuus RT ry
Kuosma, Jukka	Ylitarkastaja	Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
Laakso, Niina	Korvauspäällikkö	Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
Lahti, Tiia	Tarkastuspäällikkö	Eläketurvakeskus
Leinonen, Timo	Erikoissuunnittelija	Maahanmuuttovirasto
Levander, Minna	Yhteyspäällikkö	Eläketurvakeskus
Marjamäki, Markku	Valvontajohtaja	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
Marttinen, Janne	Johtaja	Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
Muinonen, Pekka	Ylitarkastaja	Verohallinto
Myyri-Partanen, Kaarina	Johtaja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Niemelä, Marko	Apulaisjohtaja	Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
Palomurto, Markus	Kehityspäällikkö	Eläketurvakeskus
Patrikainen, Harri	Ylitarkastaja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Pekkala, Timo	Ylitarkastaja	Verohallinto
Pohjolainen, Kirsi	Lakiasiainjohtaja	Tapaturmavakuutuslaitosten liitto

Poutanen, Mia	Poliisitarkastaja	Poliisihallitus
Rantanen, Pekka	Tutkija	Tampereen yliopisto
Ruotanen, Matti	Osastopäällikkö	Eläketurvakeskus
Taren, Anu	Ylitarkastaja	Maahanmuuttovirasto
Taskinen, Heikki	Johtaja	Maahanmuuttovirasto
Tuomainen, Tutta	Johtaja	Maahanmuuttovirasto
Valkonen Jarno	Yhteiskuntatieteiden tohtori	Lapin yliopisto
Wulff, Sari	Ylitarkastaja	Verohallinto