Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 39/2016 vp

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi työntekijöiden lähettämisestä (HE 39/2016 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla säädettäisiin uusi laki työntekijöiden lähettämisestä. Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön lähetettyjen työntekijöiden ns. täytäntöönpanodirektiivi (2014/67/EU) sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta edistävä direktiivi (2014/54/EU). Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Suomen Yrittäjät pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina, kannatettavina ja perusteltuina. Suomen Yrittäjien näkökohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

- Valvonnan ja rajat ylittävän täytäntöönpanon tehostuminen parantaisi paitsi lähetettyjen työntekijöiden asemaa, myös yritysten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä.
- Lähettäville yrityksille ja tilaajille asetettavat velvoitteet ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisia lähetettyjen työntekijöiden direktiivin tarkoituksen toteuttamiseksi; ne eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa.
- Rakennusalalla vallitsevan vakiintuneen toimintatavan ottaminen osaksi lakia on järkevä ja käytännönläheinen ratkaisu, joka täyttää täytäntöönpanodirektiivin vaatimukset ilman suomalaiselle oikeusjärjestykselle vierasta yhteisvastuuta.

Tehokkaampi täytäntöönpano on tarpeen

Työntekijöiden lähettäminen tilapäisesti työhön toiseen jäsenvaltioon rajat ylittävän palvelusopimuksen täyttämiseksi on keskeinen osa EU:n palvelujen vapaata liikkuvuutta. Lähetettyjen työntekijöiden käyttö ei kuitenkaan aina ole ongelmatonta, vaikka sekä markkinoiden toiminnan että työntekijöiden oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että työntekijöitä lähettävät yritykset toimivat annettujen sääntöjen mukaan. Lähetettyjä työntekijöitä koskeva ”emodirektiivi” 96/71/EY pyrkii sovittamaan yhteen kaksi kilpailevaa tavoitetta, työntekijöiden suojelun ja yritysten

vapaan kilpailun sisämarkkinoilla. Jotta nämä tavoitteet voisivat toteutua täysimääräisesti, on tärkeää, että lähetettyjen työntekijöiden käyttöä voidaan tosiasiassa valvoa. Tämä on nyt ehdotettavan lain ja täytäntöönpanodirektiivin tarkoitus.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyisen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain korvaamista kokonaan uudella lailla. Olemassa olevan sääntelyn perusratkaisuihin ei ole tarkoitus puuttua, vaan lakiin lisättävän uuden sääntelyn tarkoituksena on vain sen varmistaminen, että lähetettyjen työntekijöiden käyttöä voidaan valvoa ja että lain mukaiset sanktiot voidaan panna täytäntöön myös rajat ylittävissä tilanteissa.

Pidämme valittua sääntelyratkaisua tarkoituksenmukaisena ja oikeasuhtaisena. Ehdotettava sääntely vastaa myös täytäntöönpanodirektiivin sisältöä ja tarkoitusta. On huomattava, että väärinkäytösten estäminen parantaa kaikkien vilpittömässä mielessä toimivien tahojen asemaa. Lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien parempi toteutuminen tarkoittaa myös sitä, että Suomessa toimivilla yrityksillä on tasavertaisemmat edellytykset kilpailla sisämarkkinoilla ulkomaista työvoimaa Suomeen lähettävien yritysten kanssa. Täytäntöönpanon tehostuminen lisää siten tosiasiallista yhdenvertaisuutta eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten välillä.

Yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka on kohtuullinen

Hallituksen esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä on vaikutuksia uusia sekä palveluja tarjoaviin yrityksiin (lähettävät yritykset) että palveluja käyttäviin yrityksiin (tilaajat). On tärkeää, hallinnollisia määräyksiä säädettäessä lakiin otetaan vain sellaisia määräyksiä, joilla on käytännössä merkitystä sääntelyn tavoitteiden toteutumisessa.

Pidämme lähettäville yrityksille ehdotettuja velvollisuuksia (ennakkoilmoitus, edustajan asettaminen, työaika- ja vuosilomakirjanpitovelvollisuus, velvollisuus pitää asiakirjoja saatavilla sekä tiedonantovelvoitteet) perusteltuina ja oikeasuhtaisina. Osa näistä velvoitteista sisältyy jo nykyiseen lakiin. Ennakkoilmoitusvelvollisuuteen ja edustajan asettamisvelvollisuuteen liittyvät kynnysajat ovat myös tarpeen, jotta lyhyisiin ja kertaluonteisiin lähettämistilanteisiin ei kohdistu liiallista hallinnollista taakkaa. Tällaisissa tilanteissa ennakkoilmoitusvelvollisuudella ja edustajan asettamisvelvollisuudella ei ole myöskään valvonnan kannalta suurta merkitystä. Myönteistä on myös sähköisten järjestelmien käyttö ennakkoilmoituksen tekemiseen, mikä on tehokas tapa välittää tieto valvovalle viranomaiselle. Se mahdollistaa myös työsuojeluviranomaisen nopean reagoinnin ja valvonnan kohdentamisen.

Myös tilaajalle ehdotettavat velvoitteet ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisia. Lakiehdotuksen 13 §:ssä tilaajalle asetettu huolehtimisvelvollisuus on mielestämme perusteltu ja oikeasuhtainen. Säännöksen 1 momentin mukaan tilaajan olisi sopimuksissaan tai käytettävissään olevin keinoin muutoin varmistettava, että lähettävä yritys tekee ennakkoilmoituksen ja

asettaa edustajan. Ehdotus vastaa pitkälti voimassa olevaa sääntelyä. Huolehtimisvelvollisuuteen sisältyy kuitenkin myös laiminlyöntimaksulla sanktioitu 2 momentin velvollisuus auttaa työsuojeluviranomaista tavoittamaan lähettävän yrityksen edustaja, jos edustajaa ei muuten tavoiteta. Tilaajalle asetettu velvollisuus kuitenkin rajoittuu siihen, että tilaajan on pyydettävä lähettävältä yritykseltä tieto siitä, miten edustaja voidaan tavoittaa.

Rakennusalan sääntely täyttää täytäntöönpanodirektiivin vaatimukset

Täytäntöönpanodirektiivissä edellytetään, että rakennusalalla säädetään erityisistä toimenpiteistä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi. Rakennusalalle ehdotetaankin säädettäväksi alan omaan käytäntöön perustuvaa menettelyä tilanteisiin, joissa lähetetty työntekijä ei ole saanut lain mukaista palkkaansa. Rakennuttajalla ja pääurakoitsijalla olisi velvollisuus selvittää lähetetylle työntekijälle maksetun palkan määrä sekä se, onko tämä palkka ehdotetun lain mukainen. Tämän toimintavelvoitteen laiminlyönti sanktioitaisiin laiminlyöntimaksulla.

Tämä rakennusalan toimijoiden yhdessä kehittämä malli on käytännönläheinen ja tarkoituksenmukainen. Se on samalla myös hallinnollisesti kevyt. Ehdotettu sääntely on myös riittävä täytäntöönpanodirektiivin toimeenpanemiseksi, sillä vaikka täytäntöönpanodirektiivissä edellytetään lähtökohtaisesti tilaajan ja sopimuskumppanin välistä yhteisvastuuta lähetetyn työntekijän oikeuksien turvaamiseksi, yhteisvastuun asemesta voidaan kuitenkin toteuttaa myös muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, kunhan ne mahdollistavat tilaajaan kohdistuvat tehokkaat ja oikeasuhtaiset seuraamukset. Täytäntöönpanodirektiivi ei siten edellytä ehdotonta yhteisvastuuta.

Yhteisvastuu olisi Suomen oikeusjärjestykseen nähden vieras elementti, sillä suomalaisen oikeustradition mukaan kahden yksityisen toimijan välisestä sopimuksesta ei voi aiheutua velvoitteita kolmannelle osapuolelle. Ei olisi hyväksyttävää, että kaikin puolin asianmukaisesti toiminut tilaaja joutuisi vastuuseen hänen sopimuskumppaninsa velvoitteista jotakin toista tahoa kohtaan.

Täytäntöönpanodirektiivin toimeenpanoa arvioitaessa on myös huomattava, että lähetettyjen työntekijöiden sääntely rakennusalalla ei perustu pelkästään nyt ehdotettavan lain säännöksiin, vaan se on kokonaisuus, joka muodostuu myös tilaajavastuusääntelystä ja rakennusalan erityissääntelystä. Tärkeä tässä yhteydessä on myös rikoslain 47 luvun 8 § 1 momentin rinnastussäännös, jonka mukaan työrikosten osalta myös tilaajaa voidaan pitää vastuullisena varsinaisen työnantajan ohella, jos tilaaja työnantajan sijasta johtaa ja valvoo työtä, kuten lähettämistilanteissa usein on.

Lisäksi on syytä korostaa, että vaikka nyt ehdotettavaa menettelysäännöstä sovellettaisiin vain lähetettyjen työntekijöiden tilanteisiin, kyse on

tosiasiassa sen varmistamisesta, että lähetetty työntekijä voisi päästä oikeuksiinsa, joiden toteutuminen on lähetetyn työntekijän erityisen aseman vuoksi epävarmempaa kuin muilla työntekijöillä. Sääntelyllä varmistetaan siten heikommassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu. Tällainen positiivinen erityiskohtelu ei ole ristiriidassa EU-oikeuden periaatteiden kanssa.

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
lainopillinen asiamies