Hallituksen esitys 39/2016 eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

LAUSUNTO

Työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Aluksi

Työ- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 39/2016 erityisesti alihankintatilanteita koskevan tilaajan vastuun ja seuraamusmaksun osalta. Käsittelen seuraavassa hallituksen esitystä siten, että tuon esille 1) soveltamisalaa, 2) sovellettavien työehtojen määräytymistä, 3) vastuunjakoa rakennustyössä, 4) hallinnollisia seuraamuksia ja 5) rajat ylittävää täytäntöönpanoa koskevia huomioita. Lakiehdotusta työntekijöiden lähettämisestä (jäljempänä lakiehdotus) koskeva arviointini perustuu erityisesti esityksen taustalla olevaan EU-lainsäädäntöön, lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin 96/71/EY ja täytäntöönpanodirektiiviin 2014/67/EU. Otan myös esille lakiehdotusta koskevia lakiteknisiä korjaustarpeita. Niitä arvioitaessa on syytä korostaa, että kyseessä on lakiehdotus, jolta voidaan edellyttää täsmällisyyttä ja selkeyttä senkin vuoksi, että ehdotetun lain soveltaminen koskisi rajat ylittävää työvoiman käyttöä.

2 Soveltamisala ja eräitä muita korjaustarpeita

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säilyttää uuden lain henkilöllinen soveltamisala lähetettyjen työntekijöiden osalta samana kuin se on voimassa olevassa lähetettyjä työntekijöitä koskevassa laissa. Lakiehdotus ei kuitenkaan kaikin osin noudata tätä lähtökohtaa.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan lähetetyllä työntekijällä tarkoitettaisiin työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut ja kyseisessä valtiossa ”merkittävää” toimintaa harjoittava, työnantajana toimiva yritys työsuhteen kestäessä lähettää rajoitetuksi ajaksi tilapäiseen työhön Suomeen tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja alihankintana, yrityksen sisäisenä siirtona tai vuokratyönä. Uudessa laissa ei tulisi kuitenkaan edellyttää sijoittautumisvaltiossa harjoitetun toiminnan ”merkittävyyttä”, sillä rajat ylittävien palveluiden tarjoamisen kriteeriksi ei ole EU-lainsäädännössä asetettu, että kyseessä olisi oltava sijoittautumisvaltiossaan merkittävää toimintaa harjoittava yritys. Toiminnan merkittävyys liittyy täytäntöönpanodirektiivissä aidon lähettämisen tunnistamiseen. Myöskään hallituksen esityksen perusteluiden mukaan täytäntöönpanodirektiivistä ilmeneviä erityisiä seikkoja, jotka luonnehtivat yrityksen toimintaa, ei olisi tarkoitus ottaa lakitekstiin. *Edellä esitetyin perustein sana ”merkittävää” tulisi poistaa lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdasta.*

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin (96/71/EY) 1.3 artiklan b kohdan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluu ”työntekijän lähettäminen jäsenvaltion alueelle työkomennukselle yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan”. Voimassa oleva laki lähetetyistä työntekijöistä koskee tilanteita, joissa ”työntekijä lähetetään työhön samaan yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen (lain 1.2 §:n 2 kohta)”. Lakiehdotuksessa näitä lähettämisiä kuitenkin nimitetään ”yrityksen sisäisiksi siirroiksi”, joilla tarkoitettaisiin ”työntekijän lähettämistä työhön samaan yritysryhmään kuuluvaan toisessa valtiossa sijaitsevaan toimipaikkaan tai yritykseen” (lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohta).

Mielestäni yritysryhmästä ei voida lakiehdotuksessa käyttää ilmaisua ”yritys” eikä työntekijän lähettämisestä yritysryhmässä toimivasta yrityksestä saman yritysryhmän toiseen yritykseen voida käyttää ilmaisua ”yrityksen sisäinen siirto”. Direktiivi ja nykyinen laki koskevat yksiselitteisesti yritysryhmän sisällä tapahtuvaa työntekijän lähettämistä yritykseen tai toimintayksikköön, ja tältä osin vallitsevaa oikeustilaa ei hallituksen esityksen mukaan olisi tarkoitus muuttaa. *Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdan sanamuodosta tulisi yksiselitteisesti käydä ilmi, että se koskee yritysryhmän sisällä tapahtuvia työntekijöiden lähettämisiä., joten ”yrityksen sisäiset siirrot” tulisi korvata ilmaisulla ”yritysryhmän sisäiset siirrot”.*

Lakiehdotuksessa on myös useita muita lakiteknisiä korjaustarpeita (esimerkiksi ehdotettu 1.1 §: ”valtioiden rajat ylittävän palveluntarjontaa” po. ”valtioiden rajat ylittävää palveluntarjontaa”; ehdotetun 13 §:n otsikko ei kata pykälän molempia momentteja).

Todettakoon myös, että lakiehdotuksen 2 §:n 6 kohdan tilaajan määritelmä on laaja ja poikkeaisi tilaajavastuulaissa säädetystä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan

tilaajalla tarkoitettaisiin kaikkia toimijoita, jotka ostavat lähettävältä yritykseltä palveluita. Tilaajan velvollisuutena olisi esimerkiksi ehdotetun 13 §:n mukaan huolehtia, että lähettävä yritys tekee lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen ja että lähettävällä yrityksellä on 8 §:ssä tarkoitettu edustaja. Tilaajan tulisi niin ikään lakiehdotuksen 14 §:n mukaan toimittaa lähettävälle yritykselle tiedot, jotka tämä tarvitsee työnantajavelvollisuuksiensa täyttämiseksi vuokratyössä. Yksityishenkilön, joka ei toimi elinkeinonharjoittajana, mahdollisuudet huolehtia siitä, että lähettävä yritys tekee ilmoituksen työntekijöiden lähettämisestä, ja huolehtia edustajan tavoitettavuudesta ovat ilmeisen rajalliset.

3 Sovellettavat työehdot

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen sääntely vastaisi voimassa olevaa sääntelyä. Kuitenkin lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3.1 artiklan kannalta tarkasteltuna ehdotettu noudatettavien vähimmäistyöehtojen sääntely jäisi puutteelliseksi. Lakiehdotuksen 3.3 §:n sovellettaviksi esitettyjen säädösten ja säännösten luettelosta puuttuu työsopimuslain 2 luvun 3.2 §, joka koskee raskaana olevien työturvallisuutta. Tämän lainkohdan mukaan silloin kun raskaana olevan työntekijän työtehtävät tai työolot vaarantavat hänen tai sikiön terveyden eikä työssä tai työoloissa olevaa vaaratekijää voida poistaa, työntekijä on pyrittävä raskauden ajaksi siirtämään muihin, hänen työkykynsä ja ammattitaitonsa huomioon ottaen sopiviin tehtäviin. *Ehdotetun lain 3.3 §:ään tulisikin sisällyttää myös tämä säännös, koska se koskee direktiivissä tarkoitettua lähetettyjen työntekijöiden raskaussuojelua, johon tilapäisen työskentelyvaltion sääntelyä tulee soveltaa.*

Lähetettyjä työntekijöitä koskeva lainsäädäntö on perusteiltaan EU-lainsäädäntöä täytäntöönpanevaa erityissääntelyä, jonka tulkinnassa ja soveltamisessa tulee ottaa huomioon EUT:n oikeuskäytäntö, kuten tuomion C-396, Sähköalojen ammattiliitto, sisältämä työehtosopimukseen perustuvan vähimmäispalkan tulkinta. Tuomion mukaan osana lähetetyn työntekijän vähimmäispalkkana on pidettävä sellaista päivärahaa, joka työehtosopimusten mukaan koskee lähetettyjä työntekijöitä ja jonka tarkoituksena on työntekijöiden suojelun takaaminen siten, että heille korvataan työhön lähettämisestä aiheutuvat haitat, jotka muodostuvat siitä, että henkilöt ovat etäällä tavanomaisesta ympäristöstään. Tuomion mukaan loma-ajan palkkaus liittyy erottamattomasti palkkaan, jonka työntekijä saa vastikkeena suorittamastaan työstä. *Tuomion vaikutuksen tarkastelu jää hallituksen esityksessä näiltä osin vajavaiseksi.*

4 Vastuunjako rakennusalan töissä

Täytäntöönpanodirektiivin keskeiseen sääntelyyn kuuluu alihankintaa koskeva vastuunjako. Rakennusalaa koskevalla direktiivin pakottavalla sääntelyllä on tarkoitus puuttua työntekijöiden lähettämiseen alihankintatilanteissa tyypillisesti liittyviin epäkohtiin.

Direktiivin 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että alihankintaketjussa lähetetyt työntekijät voivat pitää toimeksiantajaa, jonka välitön alihankkija työnantaja on, velvollisena vastaamaan

tämän ohella tai sijasta palkkasaatavia ja/tai maksamatta olevia maksuja koskevista oikeuksista. Artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen vastuusääntöjen sijaan voidaan 6 kohdan mukaan säätää muista täytäntöönpanotoimista, jotka mahdollistavat alihankinnassa toimeksiantajaan kohdistuvat tehokkaat ja oikeasuhtaiset seuraamukset väärinkäytöksiin ja petoksiin puuttumiseksi tilanteissa, joissa työntekijöillä on vaikeuksia pitää kiinni oikeuksistaan. Selvää on, että 12 artikla edellyttää jäsenvaltioilta riittävän tehokasta sääntelyä, joka ulottuu toimeksiantajaan, jonka välitön alihankkija työnantaja on, ja joka mahdollistaa tehokkaat seuraamukset väärinkäytöksiin puuttumiseksi.

Direktiivin 12 artiklassa tarkoitetuista tilanteista säädettäisiin lakiehdotuksen 15 §:ssä. Direktiivin 12 artiklaan 6 kohtaan perustuva pykälä koskisi rakennuttajan ja pääurakoitsijan velvollisuutta pyytää rakennusalan työssä lähettävältä yritykseltä selvitys lähetetylle työntekijälle maksetusta palkasta ja siitä, onko palkka ehdotetun 5 §:n mukainen. Tällainen pyyntö olisi tehtävä välittömästi, jos lähetetty työntekijä ilmoittaa, että hänen 5 §:n mukaista vähimmäispalkkaansa ei ole maksettu. Velvollisuus pyynnön esittämiseen ulottuisi pääurakoitsijan lisäksi toimeksiantajana pidettävään rakennuttajaan, ja sen noudattamisen tehosteena olisi laiminlyöntimaksu.

Ehdotetun 15 §:n sääntelytavan tehokkuutta on arvioitava vastuusubjektien, asetettujen velvoitteiden ja niiden noudattamisen uhkana olevien seuraamusten kannalta. Vastuusubjekteina olisivat sekä rakennuttaja että pääurakoitsija. Näille asetetut velvollisuudet rajoittuisivat kuitenkin työntekijän ilmoituksen johdosta selvityspyynnön esittämiseen ”välittömästi” lähettävälle yritykselle ja saadun selvityksen toimittamiseen työntekijälle ja työntekijän pyynnöstä työsuojeluviranomaiselle. Pykälässä ei säädettäisi siitä, milloin rakennuttajan tai pääurakoitsijan olisi toimitettava selvityspyyntö ja saatu selvitys työntekijälle ja työntekijän pyynnön johdosta työsuojeluviranomaiselle. *Ehdotettua sääntelyä tehostaisi aikamääre, jonka mukaisesti rakennuttajan ja pääurakoitsijan tulisi toimittaa selvityspyyntö ja saamansa selvitys työntekijälle tai työntekijän pyynnön saatuaan työsuojeluviranomaiselle.*

Pykälässä 15 säädettyjen velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seuraamuksien arviointi on tärkeää sääntelyn tehokkuuden kannalta. Laiminlyöntimaksu voitaisiin lakiehdotuksen 35 §:n mukaan määrätä rakennuttajalle tai pääurakoitsijalle, jos rakennuttaja tai pääurakoitsija ei työntekijän ilmoituksen saatuaan ole pyytänyt yritykseltä selvitystä tai lähetetyn työntekijän pyynnöstä huolimatta ei ole toimittanut saamaansa selvitystä työsuojeluviranomaiselle. Muita 15 §:ään ehdotettuja velvoitteita laiminlyöntimaksu ei koskisi. Laiminlyöntimaksu ei siten koskisi myöskään selvityspyynnön ja selvityksen toimittamatta jättämistä työntekijälle. *Laiminlyöntimaksun tulisi koskea myös tätä velvoitetta.*

Täytäntöönpanodirektiivin 12 artiklassa korostetaan toimeksiantajaan kohdistuvien seuraamusten tehokkuutta väärinkäytöksiin puuttumiseksi, vaikka artikla jättääkin edellä selvitettyä harkinnanvaraa täytäntöönpanotoimien sisällön määrittämiseksi. Seuraamusten tehokkuutta heikentävät lakiehdotuksen 15 §:n ja 35 §:n puutteet, joiden vuoksi sääntely jäisi lähetettyjen työntekijöiden suojan kannalta varsin tehottomaksi. *Edellä esitetty huomioon ottaen lakiehdotuksen 15 §:n sääntelyä ei voida täytäntöönpanodirektiivin 12 artiklan kannalta arvioituna pitää riittävänä.*

5 Laiminlyöntimaksu

Nykyinen seuraamusjärjestelmä esitetään kokonaan uudistettavaksi. Kun voimassa oleva laki lähetetyistä työntekijöistä mahdollistaa työnantajan tai tämän edustajan sakkorangaistukseen tuomitsemisen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta sakkoon, lakiehdotuksessa tästä seuraamuksesta luovuttaisiin kokonaan ja käyttöön otettaisiin hallinnollinen seuraamusmaksu.

Laiminlyöntimaksu on rangaistusluonteinen seuraamus (ks. KHO 2014:28, ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Jussila v. Suomi 23.11.2006). Perustuslakivaliokunnan sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevat kannanotot (ml. PeVL 32/2005, 12/2905, 46/2004, 61/2002) on otettava huomioon arvioitaessa esitettyä laiminlyöntimaksua koskevaa sääntelyä. Laillisuusperiaatteen mukaisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen tulisi koskea myös hallinnollisen seuraamusmaksun ja sen edellytysten määrittelyä. Tähän nähden laiminlyöntimaksun ja sitä koskevan sääntelytavan perusteiden käsittely hallituksen esityksessä jää suppeaksi, vaikka lakiehdotuksella on tarkoitus huomattavasti muuttaa seuraamusjärjestelmää nykyisestä. Kyse ei ole yksinomaan siirtymisestä sakkorangaistukseen perustuvasta järjestelmästä hallinnolliseen seuraamusmaksuun, vaan kyse on tietyin osin myös seuraamusjärjestelmän alan kaventamisesta. Tätä muutosta ei kuitenkaan käsitellä hallituksen esityksen perusteluissa.

Voimassa olevan lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain 9 a §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja tai 4 a §:n mukaan asetettu edustaja, voidaan tuomita sakkorangaistukseen, kun tämä 1) rikkoo 4 b §:ssä tarkoitettujen tietojen ja selvitysten hallussapitoa tai ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä, 2) laiminlyö antaa 8 a §:ssä tarkoitetut tiedot henkilöstön edustajalle tai 3) rikkoo 8 b §:n säännöksiä tietojen antamisesta työn teettäjälle. Myös työn teettäjä tai tämän edustaja voidaan tuomita rangaistukseen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 a §:ssä säädetyn huolehtimisvelvollisuuden. Samaten työnantaja, työn teettäjä tai näiden edustaja, joka rikkoo 8 c §:n mukaista tiedonantovelvollisuutta, voidaan tuomita sakkorangaistukseen.

Lakiehdotuksen mukaan seuraamusten uhkaa ei enää liitettäisi velvollisuuteen antaa tietoja henkilöstön edustajalle eikä velvollisuuteen antaa tilaajalle todistus lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä. Kuten edellä on käynyt ilmi, rakennuttajan ja pääurakoitsijan velvollisuuksiin laiminlyöntimaksu ulottuisi vain osittain.

Tilaajavastuulain ja lakiehdotuksen sääntely liittyvät toisiinsa. Tilaajavastuulain 5 §:n ja 5 a §:n mukaiseen tilaajan selvitysvelvollisuuteen huolehtia, että lähetetyillä työntekijöillä on voimassa olevat todistukset työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä ennen kuin lähetetyt työntekijät aloittavat työn, on liitetty laiminlyöntimaksun uhka. Kuitenkin vastaava velvollisuus, josta säädettäisiin lakiehdotuksen 11 §:ssä, antaa selvitys tilaajalle työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä, kun yritys lähettää Suomeen alihankintana tai vuokratyönä työntekijöitä palveluntarjontaa koskevassa sopimuksessa tarkoitetun työn aloittamisen jälkeen, on lakiehdotuksessa jätetty laiminlyöntimaksun ulkopuolelle. *Katson, että*

laiminlyöntimaksun tulisi koskea lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetun sosiaaliturvan määräytymistä koskevan selvityksen antamisen laiminlyömistä.

Ehdotetun laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa vertailukohdaksi voidaan ottaa tilaajavastuulain laiminlyöntimaksua koskeva sääntely. On huomattava, että lait sisältäisivät osin varsin samankaltaisia velvoitteita, sillä esimerkiksi tilaajavastuulain 5.1 §:n 5 kohdassa edellytetään, että tilaaja pyytää sopimuskumppaniltaan selvityksen työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Tämän velvoitteen rikkomisesta voidaan määrätä vähintään 2000 ja enintään 20 000 euron laiminlyöntimaksu. Kuitenkin lakiehdotuksen 15 §:ssä tarkoitettua rakennuttajan ja pääurakoitsijan vähimmäispalkkaan liittyvää selvitysvelvollisuutta ja muita ehdotetun 35 §:n tarkoittamia velvollisuuksia koskisi vähintään 1000 ja enintään 10 000 euron laiminlyöntimaksu. Lakiehdotuksen 35 §:ssä ehdotettu laiminlyöntimaksu olisi siten enimmäismäärältään selvästi pienempi kuin tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu, vaikka molemmat koskevat osin varsin samankaltaisten velvoitteiden laiminlyöntiä. *Mielestäni olisi tarpeen harkita lakiehdotuksessa esitetyn laiminlyöntimaksun enimmäismäärän korottamista.*

6 Seuraamusten rajat ylittävä täytäntöönpano

Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin sanamuotoa on tarpeen korjata, koska esitetyssä muodossaan se ei vastaa ehdottomuusperiaatteesta vakiintunutta sääntelytapaa. Säännöksen tarkoituksena olisi, että täytäntöönpanosta voitaisiin kieltäytyä tilanteissa, joissa se olisi selvästi vastoin Suomen oikeusjärjestyksen perusteita. *Ehdotetussa säännöksen sanamuodossa käytetty ”selkeästi” tulisi näin ollen korvata sanalla ”selvästi”.*

7 Lopuksi

Lähetettyjä työntekijöitä koskevien vähimmäistyöehtojen tehokas täytäntöönpano ja valvonta ovat keskeisiä usein tavallista heikommassa asemassa olevien työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi. Kyse on myös palveluita tarjoavien yritysten yhtäläisten toimintaedellytysten varmistamisesta. Lakiehdotus pyrkii mahdollisimman pitkälle hyödyntämään niitä varsin joustavia sääntelyvaihtoehtoja, joita esimerkiksi täytäntöönpanodirektiivin 12 artikla tarjoaa, ilman, että siirryttäisiin selvää tilaajan vastuuta lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen noudattamisesta koskevaan lainsäädäntöön. Tähänastinen kokemus lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön toimivuudesta kuitenkin korostaa riittävän täsmällisten ja tehokkaiden sääntelyratkaisujen käyttöönoton tarvetta. Tässä suhteessa lakiehdotus jää sisällöltään varsin vaatimattomaksi.

Helsingissä 4 toukokuuta 2016

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori