Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

HE 71/2020 vp

Lausunto hallituksen esityksestä työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa esitetään työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamista (HE 71/2020 vp). Esityksessä on kyse EU:n lähetettyjen työntekijöiden ns. muutosdirektiivin 2018/657 täytäntöönpanosta. Suomen Yrittäjät oli mukana hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä ja esittää seuraavat yleiset huomiot ja niiden jälkeen yksityiskohtaisia huomioita.

Suomen Yrittäjät pitää esitystä suurelta osin kannatettavana. Esitys on omiaan turvaamaan suomalaisten yritysten kilpailua ulkomaisia yrityksiä vastaan, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen alihankinnan, työvoiman vuokrauksen tai yritysryhmän sisäisen siirron perusteella.

Suomen Yrittäjät pitää tarpeellisena lähetetyn työntekijän matka- ja majoituskustannuksia koskevaa ns. yleisen järjestyksen suojasäännöstä (5 a §:n 1 momentti). Säännös on tarpeen suomalaisten ja ulkomaisen yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Säännös ei kuitenkaan ole ongelmaton EU-oikeuden kannalta ja siihen liittyvä oikeudellinen riski on syytä tiedostaa.

Suomen Yrittäjät ei kuitenkaan kannata esitystä kokonaisuudessaan. Ehdotettu 5 §:n 1 momentin työehtosopimuksia koskevassa laajennuksessa yrityskohtaiset työehtosopimuksen on rajattu säännöksen ulkopuolelle. Tämä on ilmeisessä ristiriidassa esityksen tavoitteena olevan yhdenvertaisen kohtelun kanssa ja se loukkaa myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 18 artiklan mukaista syrjimättömyysperiaatetta.

Lisäksi Suomen Yrittäjät huomauttaa, että lain erittäin pikainen voimaantulo voi aiheuttaa yllättäviä ja ennakoimattomia kustannuksia, jos lähetetyn työntekijän työtä koskeva sopimus on tehty ennen pandemian alkua mutta työ alkaa COVID-19 -pandemian vuoksi vasta lain voimaantulon jälkeen.

Palkkakäsitteen muutos ja työehtosopimukset

Esityksessä ehdotetaan työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisen vähimmäispalkan käsitteen muuttamista ”palkaksi”. Tämä vastaa direktiiviin tehtyä käsitemuutosta, jonka tarkoituksena on saattaa lähetetyt työntekijät yhdenvertaiseen asemaan työehtosopimusten palkan erien soveltamisessa. Vaikka palkkakäsitteen muutos laajentaa työehtosopimusten palkkamääräysten soveltamista lähetettyyn työntekijään, muutoksen merkitys on suhteellisen vähäinen, sillä työehtosopimusten palkkamääräyksiä on pitänyt soveltaa jo EU-tuomioistuimen ns. Olkiluoto-tuomion (C-396/13) perusteella.

Suomen työehtosopimusjärjestelmän monimutkaisuudesta johtuen täsmällisen palkan selvittäminen voi kuitenkin olla lähetetyn työntekijän työnantajalle vaikeaa. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että tiedon saaminen yleissitovasta työehtosopimuksesta ei ole haastavaa ainoastaan ulkomaisille yrityksille, vaan myös suomalaiset yritykset kohtaavat toisinaan haasteita. Työehtosopimusten palkkamääräykset ovat monimutkaisia ja vaikeasti tulkittavia. Työnantajan voi olla mahdotonta tulkita palkkamääräyksiä oikein, jos se on työehtosopimuksen osapuolina oleville liitoillekin toisinaan vaikeaa.

Lähetetyn työntekijän työnantajaa helpottaa bruttoperiaatteen soveltaminen palkkavertailussa, eli ratkaisevaa on maksetun palkan bruttomäärä, eikä maksetusta palkasta täydy käydä erikseen ilmi kaikkia suomalaisen työehtosopimuksen mukaisia palkan osia. Suomalaisella yrityksellä tällaista mahdollisuutta ei ole. Työehtosopimuksen noudattaminen on kuitenkin työnantajan vastuulla, vaikka työehtosopimuksen sisällöstä ei aina ole edes tietoa saatavilla. Erityisesti näin on työehtosopimusten muutostilanteisissa, joissa muutoksista tiedonsaanti ei virallisia kanavia pitkin ole riittävän nopeaa.

Työsuojeluviranomaisen ylläpitämä kansallinen verkkosivu on keskeinen lähde ulkomaisille yrityksille suomalaisista työehdoista. Työsuojeluviranomaisen vastuulla ei kuitenkaan voi yksin olla ajantasaisten tietojen ylläpitäminen työehtosopimuksista, joiden laatimiseen tai tulkintaan sillä ei ole toimivaltaa. Samoin käännösten ja tiivistelmien laadinta ei voi olla työsuojeluviranomaisen vastuulla. Kun työehtosopimusosapuolille on annettu laaja autonomia ja vapaus työehtojen asettamiseen myös kolmansia osapuolia sitovasti, heidän vastuullaan pitää olla myös se, että tietoa työehtosopimusten sisällöstä on saatavilla riittävän avoimesti ja läpinäkyvästi, kuten EU-sääntely edellyttää. Työehtosopimusosapuolten on siten varmistettava riittävä tiedonsaanti, mikä ei tällä hetkellä toteudu.

Matka- ja majoituskustannuksia koskeva yleisen järjestyksen suojasäännös

Esitykseen sisältyy lähetetyn työntekijän matka- ja majoituskustannuksia koskeva säännös (5 a §), jonka mukaan lähettävän työnantajan olisi korvattava lähtövaltiosta Suomeen lähettämisestä aiheutuvat matka- ja majoituskustannukset lähetetylle työntekijälle suomalaisen työehtosopimuksen mukaan. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei työntekijöitä lähettäville ulkomaisille yrityksille aiheudu perusteetonta kilpailuetua siitä, ettei lähettävässä valtiossa ole sääntelyä matka- ja majoituskustannuksista tai jos näiden kustannuksista ei ole sovittu lainkaan tai sovittu korvaus alittaa olennaisesti suomalaisen korvaustason.

Ilman ehdotettua säännöstä olisi mahdollista, että ulkomainen yritys voisi lähettää Suomeen työvoimaa olennaisesti suomalaisia yrityksiä matalammalla kustannustasolla. Tämä vääristäisi kilpailua. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu laajasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, ja siinä on arvioitu, että ehdotettava säännös on oikeasuhtainen ja perusteltavissa työntekijöiden suojelun tarpeella ja työntekijöiden ja yritysten yhdenvertaisella kohtelulla.

Suomen Yrittäjät pitää valittua sääntelyvaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena. Vaikka ehdotettu säännös on perusteltu juuri kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta, on kuitenkin syytä huomata säännöksen ongelmat EU-oikeuden kannalta. EU-tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan yleiseen järjestykseen perustuvia rajoituksia on tulkittava suppeasti eikä jäsenvaltio voi yksinään määritellä yleisen järjestyksen käsitteen ulottuvuutta. Lisäksi on huomattava, ettei EU-tuomioistuimen käytännön mukaan yleiseen järjestykseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (Asia C-319/06 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö).

Ehdotettava säännös soveltuisi kuitenkin vain silloin, kun kustannuksia ei korvattaisi lainkaan tai korvaus alittaisi olennaisesti suomalaisen tason. Säännöksen soveltamisala on siten rajattu ja se on myös oikeasuhtaisempi kuin hallituksen esityksessä esitetty vaihtoehto, jossa kustannusten korvausten tulisi olla täysin suomalaista tasoa vastaava. Siten säännöksen EU-oikeudellisen ongelman voidaan arvioida olevan siinä määrin vähäinen, ettei estettä säännöksen hyväksymiselle ole.

Työehtosopimuksia koskeva laajennus

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaan lähetetyn työntekijän työehdot määräytyvät yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Laissa ei ole huomioitu tilannetta, jossa ulkomainen työnantaja voisi tulla sidotuksi

työehtosopimuksen normaalisitovuuden perusteella, eli työnantajaliiton jäsenyyden perusteella. Esityksessä ehdotetaan työehtosopimuksia koskevaa laajennusta, jonka mukaan lähetetyn työntekijän työehdot voisivat määräytyä myös normaalisitovan työehtosopimuksen tai ns. liityntäsopimuksen perusteella (5 §:n 1 momentti).

Suomen Yrittäjät pitää laajennusta sinänsä perusteltuna, koska se selkeyttää oikeustilaa. Ehdotus ei kuitenkaan ratkaise Suomen työehtosopimusjärjestelmän ja EU-oikeuden yhteensopimattomuusongelmaa. Ehdotuksessa rajataan yrityskohtaiset työehtosopimukset lähetettyjen työntekijöiden työsuhteiden ulkopuolelle. Tältä osin Suomen Yrittäjät jätti ehdotusta valmistelevassa työryhmässä eriävän mielipiteen.

Yrityskohtaisten työehtosopimusten rajaaminen soveltamisen ulkopuolelle on ilmeisessä ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun tavoitteen kanssa. Ehdotus loukkaa räikeästi myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 18 artiklan mukaista syrjimättömyysperiaatetta, kun suomalainen ja ulkomainen työnantaja asetetaan selvästi erilaiseen asemaan työehtojen määräytymisessä. Suomen työehtosopimusjärjestelmä ei ole kaikilta osin täysin yhteensopiva EU-oikeuden vaatimusten kanssa, mutta tämä ei ole peruste erottaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaisesta kokonaisuudesta yhtä osaa erilleen.

Koko säännöksen tarpeellisuus on kyseenalainen, sillä myös ulkomaisella työnantajalla on järjestäytymisvapaus ja työnantajaliiton jäsenyyden perusteella normaalisitova työehtosopimus voisi tulla muutenkin sovellettavaksi. Ehdotettua 5 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että se huomioi suomalaisen työehtosopimusjärjestelmän kokonaisuudessaan ja kunnioittaa syrjimättömyysperiaatetta ja ulkomaisten yritysten järjestäytymisvapautta.

Voimaantulo ja siirtymäaika

Lakiehdotuksen ehdotettu voimaantulo 30.7.2020 on direktiivin täytäntöönpanon määräaika. Lakia sovellettaisiin niihin lähettämistilanteisiin, jotka alkavat sen voimaantulon jälkeen. Ennen lain voimaantuloa alkaneiden lähettämisten osalta lakiehdotukseen sisältyy 12 kuukauden siirtymäaika

Suomen Yrittäjät pitää ehdotuksen mukaista 12 kuukauden siirtymäaikaa tarpeellisena. Ehdotuksen mukaiset muutokset lisäävät lähettävien yritysten kustannuksia ja vaikuttavat siten suomalaisten tilaajayritysten ja ulkomaisten lähettävien yritysten sopimusten sisältöön. Ehdotuksessa onkin käsitelty siirtymäajan tarvetta omaisuuden suojan näkökulmasta, koska ehdotukset tarkoittavat takautuvaa puuttumista jo aiemmin tehtyihin suomalaisten tilaajien ja ulkomaisten alihankkijoiden välisiin sopimuksiin. Jotta

lähettävillä yrityksillä ja suomalaisilla tilaajilla on mahdollisuus sopeuttaa toimintansa muuttuvaan sääntelyyn, riittävä siirtymäaika on välttämätön.

Siirtymäaika koskee kuitenkin vain ennen lain voimaantuloa alkavia lähettämistilanteita. Siten jos lähettäminen alkaa 30.7.2020 tai sen jälkeen, lähettämisessä on noudatettava muuttuneita säännöksiä heti. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että alihankinta- tai muu sopimus, johon sisältyy työntekijöiden lähettäminen, on voitu tehdä jo paljon ennen työntekijöiden lähettämisen alkua, vaikka lähettäminen alkaisi vasta 30.7.2020 tai sen jälkeen. Näin voi olla erityisesti COVID-19 -kriisin aiheuttamien liikkuvuusrajoitusten vuoksi.

Muuttuva sääntely voi aiheuttaa alihankinta- tai muun sopimuksen osapuolille odottamattomia muutoksia, sillä tulevia muutoksia ei ole välttämättä voitu ottaa huomioon sopimusta tehtäessä. Työntekijöiden lähettämistä koskevien kustannusten muutokset voivat tulla tilaajille ja etenkin ulkomaisille lähettäville työnantajille yllätyksenä. Olisi perusteltua lykätä lain voimaantuloa vähintään akuutin COVID-19 -kriisin yli, jotta suomalaisilla tilaajilla ja ulkomaisilla työntekijöitä lähettävillä yrityksillä olisi mahdollista varautua muuttuvien säännösten aiheuttamiin vaikutuksiin.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
asiantuntija, OTM