Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 71/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta

Pyydettynä lausuntoa esitän Elinkeinoelämän Keskusliiton puolesta seuraavaa.

1 Yleistä

Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta. Elinkeinoelämän keskusliitto EK on ollut edustettuna hallituksen esitysluonnosta valmistelleessa työryhmässä ja on jättänyt työryhmän esitysluonnokseen sen 4 ja 4a§:ien, 3 ja 5 §:ien, 5 §:n 1 momenttia sekä voimaantuloa koskevan eriävän mielipiteen.

Esitetyt muutokset lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin lisäävät merkittävästi lähettävän työnantajan hallinnollista taakkaa työsuojeluviranomaiselle tehtävän ennakkoilmoituksen sisällöllisten ja henkilöllisten laajennusten vuoksi. Esitys myös lisää työnantajalle lähettämisestä aiheutuvaa taloudellista taakkaa monin tavoin. Erityisesti laajennukset matkakustannusten korvausvelvoitteeseen sekä ”vähimmäispalkka” -käsitteen korvaaminen ”palkan” käsitteellä, jonka tulee kattaa kaikki sovellettavaksi tulevan työehtosopimuksen mukaiset pakolliset palkan erät, lisää lähettäville yrityksille ja Suomessa toimiville tilaajayrityksille aiheutuvia kustannuksia. Direktiivimuutoksen tarkoituksena on kattaa palkan osalta aikaisempaa laajemmin lähetettyihin työntekijöihin pakollisesti sovellettavia työehtoja. Koska vähimmäispalkan käsitteen sisältö ja kattavuus ei ole ollut täysin yksiselitteinen ja työehtosopimusten palkkaa koskevat määräykset vaihtelevat aloittain, on tulkinnat vähimmäispalkan käsitteen laajuudesta ja sisällöstä on voineet myös vaihdella aloittain. Myös pitkäkestoisissa lähettämisissä sovellettavaksi tulevat lisätyöehdot lisäävät lähettäville yrityksille ja Suomessa toimiville tilaajayrityksille aiheutuvia kustannuksia.

Koska jo direktiivin toimeenpano vähimmäistasoisena lisää lähettävien yritysten sekä tilaajayritysten taloudellista taakka, ei kustannuksia tule entisestään lisätä sisällyttämällä lainsäädäntöömme direktiivin vähimmäistason ylittäviä elementtejä.

2 Keskeisiä epäkohtia

2.1 Matkakustannusten korvaaminen lähtömaasta Suomeen (5a §)

<u>Merkittävin direktiivin vähimmäistason ylittävä ja aikaisempaan tilanteeseen verrattuna yrityksille lisäkustannuksia aiheuttava elementti sisältyy hallituksen esityksen 5a §:ään.</u>

Hallituksen esityksen mukaan työnantajan velvollisuus korvata lähetetylle työntekijälle tavanomaisesta työntekomaasta Suomeen lähettämisestä aiheutuvat matka- ja majoituskustannukset määräytyisivät työntekijän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan. Jos kustannukset eivät tulisi

kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan korvattavaksi lainkaan tai kansallisten säännösten mukainen tai sovittu korvaus alittaa olennaisesti Suomessa kyseisen työn osalta tavanomaisena ja kohtuullisena pidettävät matka- ja majoituskustannukset, työnantajan tulee korvata lähetetylle työntekijälle edellä mainitut kustannukset alihankinnassa ja yritysryhmän sisäisessä siirrossa työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen korvaustasoa ja vuokratyössä työsopimuslain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitetun työehtosopimuksen korvaustasoa olennaisesti vastaten.

Hallituksen esitys vastaa 5a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen osalta direktiiviä, mutta on loppuosaltaan selkeästi vastoin direktiivin tarkoitusta. Tätä poikkeusta direktiivistä perustellaan yleisen järjestyksen mukaisella suojasäännöksellä eli ordre public -periaatteen perusteella.

Direktiivin mukaan työnantajan velvollisuus korvata lähetetylle työntekijälle tavanomaisesta työntekomaasta Suomeen lähettämisestä aiheutuvat matka- ja majoituskustannukset määräytyvät työntekijän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan. Direktiivissä on nimenomaisesti ja yksiselitteisesti otettu kanta siihen, minkä valtion lainsäädäntöä on sovellettava lähetetyn työntekijän matka- ja majoituskustannuksiin lähtömaasta kohdemaahan tehtävän matkan osalta, eikä siinä anneta mahdollisuutta poikkeamiselle. Jos poikkeamat lainvalintasäännöstä olisi ollut tarkoitus sallia tai jättää jäsenvaltioiden harkintaan, kävisi tämä varmasti jollakin tavoin ilmi direktiivin sisällöstä.

Hallituksen esityksessä todetusti useat jäsenmaat ovat pyrkineet tasaamaan lähettämisestä työntekijälle aiheutuvia kustannuksia ulkomaan työn aikana joko lainsäädännöllä tai työehtosopimuksiin otetuilla matkakorvauksia koskevilla määräyksillä. Esimerkiksi Suomessa työntekijälle korvattavista matkakustannuksista ei ole lainkaan lainsäädäntöä, vaan korvauksista on sovittu työehtosopimuksissa tai työsopimuksilla. Samoin on menetelty myös useissa muissa EU-jäsenvaltioissa. Lähtövaltiossa voi lisäksi olla käytössä muita järjestelmiä, joilla tasataan työntekijöille työ- ja komennusmatkoista aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi Suomessa työntekijällä voi olla oikeus vähentää työmatkoista aiheutuvia kustannuksia tulonhankkimiskuluina ansiotuloverotuksessa, mikäli työantaja ei niitä korvaa. Esityksessä ei huomioida sitä, että lähettämisestä aiheutuvat työmatkakustannukset voivat tulla lähtömaan lainsäädännön mukaan huomioitavaksi vastaavalla tavalla työntekijän verotuksessa tai jollakin muulla tavalla.

Hallituksen esityksessä käsitellystä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ordre public -periaatteen osalta on nähtävissä, että periaatteen soveltamiskynnys on asetettu erittäin korkealle. EK katsoo, ettei ordre public -periaatteen soveltamisedellytykset tässä tilanteessa täyty. Työnantajan velvollisuudessa korvata työntekijälle tiettyjä matka- ja majoituskustannuksia ei ole kyse keskeisestä oikeusjärjestykseen sisältyvästä arvosta tai perusperiaatteesta tai työntekijän vähimmäissuojaa koskevasta pakottavasta ydinsäännöstä, jonka perusteella olisi mahdollista poiketa direktiivin sanamuodosta ja tarkoituksesta ordre public -periaatteen nojalla.

Suomessa työnantajan velvollisuus korvata matkakustannuksia tulee sovellettavaksi vain niiden työehtosopimusten soveltamisalalla, joissa korvauksista on erikseen sovittu. Matkakustannusten korvauksia koskevien määräysten sisältö ja kattavuus vaihtelevat aloittain. Joillakin aloilla matkakustannusten korvauksia koskevista työehtosopimusmääräyksistä voidaan lisäksi sopia paikallisesti toisin. Matkakustannusten korvauksissa ei siten ole kyse yleisestä edusta, eivätkä määräykset kata kaikkia henkilöitä tai yrityksiä, jotka harjoittavat toimintaa Suomessa.

EK vastustaa jyrkästi ordre public -periaatteen perusteella esitettyä poikkeusta direktiivin sanamuodosta ja tarkoituksesta. Ehdotus ei ole EU:n perussopimuksen ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen. Myös EU-komissio suhtautuu ordre public -periaatteen käyttöön tältä osin kielteisesti.

Työnantajan velvollisuus korvata lähetetylle työntekijälle tavanomaisesta työntekomaasta Suomeen lähettämisestä aiheutuvat matka- ja majoituskustannukset tulee määräytyä työntekijän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan.

Mikäli hallituksen esityksen mukainen direktiivin tarkoituksesta poikkeava matka- ja majoituskustannuksia koskeva 5a §:n säännös (ordre public -peruste) EK:n esille tuomista näkökohdista huolimatta toteutettaisiin, tulisi sen osalta vähintäänkin säätää 12 kuukauden siirtymäaika, jotta lähettävät yritykset sekä heidän Suomessa toimivat sopimuskumppaninsa pystyisivät ottamaan sopimuksissaan huomioon muutoksesta mahdollisesti aiheutuvan kustannusten nousun. Uusien säännösten on määrä tulla voimaan 30.7.2020. Lain erittäin pikainen voimaantulo ei anna lähettäville yrityksille lainkaan aikaa tai mahdollisuuksia varautua direktiivin tarkoituksesta poikkeavien velvoitteiden ja kustannusten huomioimiseen työntekijöiden lähettämisissä tai Suomessa toimivien sopimuskumppaneidensa kanssa tehdyissä sopimuksissa. Siirtymäaikaa tulisi soveltaa sekä lain voimaan tullessa Suomessa lähetettyinä oleviin työntekijöihin, että lain voimaan tulon jälkeen siirtymäaikana tehtäviin uusiin lähettämissopimuksiin siirtymäajan päättymiseen saakka. Erillisen, direktiivin täytäntöönpanon määräajasta poikkeavan siirtymäajan säätäminen on tältä osin mahdollista, koska kyse ei tältä osin ole direktiivin vähimmäisedellytysten täytäntöönpanosta, vaan kansallisesta lisäsääntelystä.

2.2 Lähetetyn työntekijän työsuhteessa sovellettava työehtosopimus (5 §)

Hallitus esittää, että lähetetyn työntekijän työsuhteen vähimmäisehtoina voisi tulla sovellettavaksi Suomessa tehtävän työn osalta yleissitovaksi vahvistettu työehtosopimus tai lähettävää yritystä Suomessa sitovan muu työehtosopimus. Lähettävää yritystä sitova muu työehtosopimus voisi esityksen mukaan olla toimialan edustavimpien järjestöjen tekemä, toimialalla yleisesti sovellettava valtakunnallinen työehtosopimus, johon lähettävä yritys voisi olla sitoutunut työnantajajärjestön jäsenyyden tai työehtosopimuksen liityntäsopimuksen nojalla, jos kyseinen työehtosopimus on työntekijän kannalta edullisempi kuin muutoin sovellettavaksi tulevan lain säännökset.

Esitys poissulkee lähettävän yrityksen mahdollisuuden soveltaa Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentin ja Työehtosopimuslain 1 §:n mukaisia työehtosopimuksia, joissa sopijapuolina voi olla yksi tai useampi työnantaja ja yksi tai useampi rekisteröity työntekijäin yhdistys, ja jotka eivät ole yleissitovia tai toimialalla yleisesti sovellettavia. Esitys on vastoin direktiivin tarkoitusta edistää yritysten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Rajaus asettaa lähettävät yritykset kansallisia yrityksiämme huonompaan asemaan ja rikkoo Unionin oikeudesta tulevaa yritysten yhdenvertaisuusperiaatetta sekä yritysten järjestäytymisvapauteen kiinteästi liittyviä kansallisia elementtejä. Tämän lisäksi rajaus ei ole työntekijöiden edun mukainen tilanteessa, jossa alalle ei ole yleissitovaksi vahvistettua työehtosopimusta tai lähettävää yritystä Suomessa sitovaa muuta toimialan edustavimpien järjestöjen tekemää ja toimialalla yleisesti sovellettavaa työehtosopimusta, johon lähettävä yritys voisi olla sitoutunut työnantajajärjestön jäsenyyden tai työehtosopimuksen liityntäsopimuksen nojalla.

5 §:n mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jää muiden kuin edustavimpien järjestöjen tekemät, toimialalla yleisesti sovellettavat työehtosopimukset, jotka voisivat tulla työnantajan järjestäytymisen tai liityntäsopimuksen perusteella sovellettavaksi kansallisen yrityksen työntekijään. Jos siis toimialalle on edustavimpien järjestöjen tekemä yleissitova työehtosopimus sekä muiden kuin edustavimpien järjestöjen tekemä työehtosopimus, jota sovelletaan useassa yrityksessä, ei lähettävällä yrityksellä olisi mahdollisuutta työnantajajärjestön jäsenyyden perusteella soveltaa ei-yleissitovaa työehtosopimusta, vaan sen tulisi, kansallisen yrityksen valintamahdollisuuksista poiketen, noudattaa lain nojalla alan yleissitovaa työehtosopimusta. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yrityskohtaiset työehtosopimukset.

Myös direktiivissä ja säännösesityksessä käytetty em. termi ” toimialan edustavimpien järjestöjen tekemä, toimialalla yleisesti sovellettava valtakunnallinen työehtosopimus” on omiaan aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta ja johtaa tulkintaongelmiin siitä, mikä voi olla lähetettävään työntekijään sovellettavaksi tuleva työehtosopimus. Suomen työehtosopimusjärjestelmän näkökulmasta yleissitovaksi vahvistettu työehtosopimus on pääsääntöisesti toimialan edustavimpien järjestöjen tekemä, mutta EU-oikeuden piirissä termiä on mahdollista tulkita myös toisin.

EK katsoo, että edellä kerrotut yritysten yhdenvertaisuutta rikkovat ja oikeudellista epävarmuutta aiheuttavat elementit luovat rakenteita, jotka sotkevat vakiintuneen työehtosopimusjärjestelmämme ja asettavat lähetetyt työntekijät ja ulkomaiset yritykset syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti eri asemaan suhteessa kansallisiin yrityksiin ja niiden työntekijöihin. Yritysten ja työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ja oikeusvarmuuden suojelemiseksi on välttämätöntä, että lähetetyn työntekijän työsuhteessa sovellettavaksi tuleva työehtosopimus määräytyy samojen periaatteiden mukaisesti kuin kansallisten yritysten työntekijöiden osalta.

EK katsoo, että työryhmän esitystä tulisi muuttaa siten, että lähettävän yrityksen olisi mahdollista käyttää kaikkia Suomen työehtosopimusjärjestelmän eri työehtosopimuselementtejä yhdenvertaisesti kansallisiin yrityksiin nähden.

2.3 Työsuhteen lisäehdot pitkäaikaisessa lähettämisessä (4a §)

EK katsoo, että esityksessä ei ole huomioitu tarvetta yhteensovittaa lähetetyn työntekijän työsopimukseen sovellettavan kansallisen lain, käytännön tai työehtosopimuksen mukaisia ja Suomen lainsäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän mukaisia pyhäpäivä- ja arkipyhäjärjestelmiä. Suomessa työehtosopimusten arkipyhämääräykset ja arkipyhäpäivien määrä vaihtelevat työehtosopimuksittain. Pääsääntöisesti pyhä- tai arkipyhäpäivät on annettava työntekijälle palkallisina vapaapäivinä tai ne on otettava huomioon työaikaa lyhentävinä päivinä työntekijän tietyn työjakson aikana. Joissakin työehtosopimuksissa työntekijälle maksetaan arkipyhiltä palkallisen vapaan sijaan arkipyhäkorvaus.

Mikäli lähetetyn työntekijän työsopimukseen sovellettavan kansallisen lain, käytännön tai työehtosopimuksen mukaan työntekijälle on annettava vapaana tai työaikaa lyhentävinä päivinä on huomioitava Suomen lainsäädännön tai työehtosopimusten pyhä- tai arkipyhäpäivien ulkopuolisia päiviä, tulisi nämä päivät yhteensovittaa Suomen lainsäädännön tai työehtosopimusten pyhä- tai arkipyhäpäiväjärjestelmiin työntekijän Suomessa oloaikana. Muussa tapauksessa voi tulla tilanne, että työnantaja on velvollinen antamaan lähetetylle työntekijälle vapaaksi tai ottamaan työaikaa lyhentävinä päivinä huomioon sekä työsopimukseen sovellettavan lain tai työehtosopimuksen sekä Suomessa oloaikana sovellettavaksi tulevan Suomen lainsäädännön ja työehtosopimuksen mukaiset pyhäpäivät ja arkipyhät. Tässä tilanteessa lähetetty työntekijä voisi saada hyväkseen määrällisesti huomattavasti enemmän palkallisia tai työaikaa lyhentäviä pyhäpäivä- tai arkipyhävapaita kuin kansallinen työntekijä ja olisi näin ollen paremmassa asemassa suhteessa kansalliseen työntekijään.

Esitystä tulisi muuttaa siten, että lähetetylle työntekijälle annettaisiin vapaaksi tai työaikaa lyhentävinä päivinä huomioitaisiin Suomeen lähettämiskauden aikana, sekä 4 §:n että 4a §:n mukaisissa lähettämistilanteissa, Suomessa sovellettavaksi tulevaa lainsäädäntöä tai työehtosopimusta vastaava määrä pyhä- tai arkipyhäpäiviä.

2.4 Muita huomioita

EK pitää hyvänä, että hallituksen esityksen 3 luvun kappaleessa ”Työehdoista tiedottamisen puutteet kansallisella verkkosivustolla” on otettu huomioon Rikoslain osalta se, että työnantajan kansallista sääntelyämme koskevasta rikkomuksesta seuraamusta määrättäessä otetaan huomioon lieventävänä seikkana se, jos rikkomus perustuu viranomaisen verkkosivulla olevaan virheelliseen tietoon tai viranomaisen virheeseen. Valitettavasti työnantajalle voi koitua esimerkiksi virheellisestä palkanmaksusta rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi myös muita seuraamuksia. Koska ulkomaisten työnantajien mahdollisuudet ottaa selvää Suomessa noudatettavaksi tulevan lainsäännön ja työehtosopimusten sisällöstä voi olla kotimaisia yrityksiä heikommat, EK pitää oikeusturvan kannalta tärkeänä, ettei vilpittömässä mielessä toimivalle työnantajalle koidu viranomaiselta saatuun virheelliseen tietoon perustuvasta työehtojen tai muiden säännösten rikkomisesta sanktioita tai muita seuraamuksia.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Katja Miettinen
asiantuntija