Professori Ulla Liukkunen **HE 71/2020 vp**

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

Työelämä- ja tasavaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

1 Johdanto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamista palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin (lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi 96/71/EY) muutosdirektiivin (EU 2018/957) täytäntöönpanemiseksi. Esityksen sisältöä on arvioitava siis siitä näkökulmasta, täyttääkö esitys muutosdirektiivin asettamat vaatimukset. Tähän liittyy myös sen huomioon ottaminen, missä määrin direktiivissä annetaan kansallista liikkumatilaa lainsäätäjälle lähetettyjen työntekijöiden työehdoista säätämiseksi.

Esitykseen sisältyy kuitenkin myös sellaista ehdotettua sääntelyä, joka ei perustu muutosdirektiiviin, vaan jota esitetään lakiin työntekijöiden lähettämisestä edellä mainittuun, vuoden 1996 lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin nojautuen. Tämä olisi ollut perusteltua tuoda selvästi esityksessä esille.

On tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, että muutosdirektiivin 3.1 artiklassa edellytetään direktiivin täytäntöönpanoa 30.7.2020 mennessä.

2 Esityksen vaikutukset

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan EU-lainsäädännön tavoitteena on varmistaa palveluiden tarjoamisen yhteydessä lähetetyille työntekijöille tietty vähimmäissuoja, joka perustuu isäntävaltion lain noudattamiseen, ja torjua näin sosiaalista polkumyyntiä. Työntekijän lähettäminen voi työn ja työnantajan toiminnan luonteesta riippuen tapahtua erilaisissa muodoissa, joten lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn kohteena on hyvin erityyppisiä työsuhteita. Samalla on yleisesti tiedossa, että rajat ylittävän luonteensa vuoksi työntekijöiden lähettämiseen liittyy usein alttius väärinkäytöksille ja työntekijän suojelun puutteellisuuksille. Mahdolliset epäselvyydet oikeussuhteessa voivat olla ongelmallisia ja haitallisia sen vuoksi, että työtä tehdään vain tilapäisesti toisessa valtiossa.

Käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin kannalta nämä yleiset lähtökohdat ovat huomion arvoisia. Sillä, missä määrin lähetettyjen työntekijöiden suojaa voidaan parantaa, on erityistä merkitystä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutumisen kannalta. Tältä osin hallituksen esityksen kohdassa ”Vaikutukset työelämään” esitetty selvitys jää suppeaksi. Työelämävaikutuksia olisikin ollut syytä selvittää seikkaperäisemmin ottaen huomioon lähetettyjen työntekijöiden oikeudelliseen asemaan yleisesti liittyvä epävarmuus ja sosiaalisen polkumyynnin ongelmat. Esitettyjen muutosten vaikutukset lähetettyjen työntekijöiden oikeusasemaan suhteessa nykytilaan olisivat muodostaneet keskeisen tarkastelukulman työelämämuutoksille.

Esityksen vaikutusarviossa on kiinnitetty huomiota suhteellisen laajalti yritysvaikutuksiin ja viranomaisvaikutuksiin. Esitykseen olisi kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää eritelty selvitys taloudellisista vaikutuksista niin, että näitä olisi pohdittu niin yritysten kuin julkisen talouden näkökulmasta.

Hallituksen esityksen perusoikeusvaikutuksia selvitetään esityksen luvussa 9, josta käy ilmi, että esitystä on arvioitava suhteessa perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Luvussa 9 viitataan lisäksi perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklaan, joka koskee yhdenvertaisuutta lain edessä. Myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva sääntely on otettava huomioon lakiehdotusta arvioitaessa.

Hallituksen esityksen puutteena on pidettävä sitä, että esityksessä ei läpikäydä seuraamusjärjestelmää eikä esitetä arviota sen riittävyydestä ja tehokkuudesta muutosdirektiivistä johtuvien uusien säännösten ja niihin perustuvan lähetetyn työntekijän suojan laajenemisen osalta. Vaikka Suomessa jo aikaisemmin implementoidun täytäntöönpanodirektiivin (2014/67/EU) tarkoituksena on ollut parantaa lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin noudattamista ja käytännön soveltamista, olisi ollut asianmukaista sisällyttää tähän hallituksen esitykseen seuraamusjärjestelmää koskeva arvio, jonka pohjalta olisi voitu arvioida, ovatko sanktiot lähetettyjä työntekijöitä koskevien velvoitteiden rikkomisesta riittävät ja riittävän kattavat esitetyt lainmuutokset huomioon ottaen. Direktiiviin perustuvan lainsäädännön rikkomista koskevien seuraamusten riittävyydestä huolehtiminen

koskee direktiivin tavoitteiden toteutumisen turvaamista. Tätä velvoitetta korostaa muutosdirektiivin 5 artiklan sääntely.

3 Lakiehdotuksen oikeudellinen arviointi

3.1 Arvioinnin lähtökohdat

Käsillä oleva lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntelykokonaisuus, lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi ja sen muutosdirektiivi, liittyy kansainvälis-yksityisoikeudelliseen EU-lainsäädäntöön ja täsmentää Rooma I -asetusta työsopimukseen sovellettavan lain osalta. Tässä suhteessa muutosdirektiivi ei varsinaisesti tuo uutta EU-oikeudelliseen sääntelyasetelmaan, vaan selventää lähetetyn työntekijän oikeusasemaa määrittämällä tarkemmin isäntävaltion lain mukaan sovellettavat säännökset ja määräykset ja laajentamalla jäsenvaltioiden velvoitteita työehtosopimusten soveltamiseen.

Hallituksen esitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös EUT:n linjaukset, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden työehtojen määrittämistä. Nämä linjaukset perustelevat osaltaan muutosdirektiivissä omaksuttua sääntelytapaa, mutta ovat merkityksellisiä myös tulkittaessa jäsenvaltioiden liikkumatilaa muutosdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on päädytty sovellettavien työehtojen listaa määritettäessä kuitenkin myös esittämään muutosta, joka ei perustu muutosdirektiivin täytäntöönpanoon, vaan alkuperäisen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3.10 artiklan antamaan mahdollisuuteen laajentaa lähetettyyn työntekijään sovellettavaa kansallista sääntelyä tietyin edellytyksin.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että sitä valmisteltaessa on tehty työmarkkinajärjestöille kysely sen arvioimiseksi, mitä työehtosopimuksiin sisältyviä työehtoja tulisi soveltaa lähetettyihin työntekijöihin. Kyselyllä on kartoitettu sellaisia työehtosopimusmääräyksiä, joita ei nykyisin sovelleta lähetettyihin työntekijöihin. Kyselyn keskiössä ovat olleet edut, joilla on taloudellista merkitystä.

Esityksessä on keskeistä työehtosopimuksiin perustuvan sääntelyn aseman arviointi ja laajentuminen. On kuitenkin huomautettava, että hallituksen esitys antaa väärän kuvan tuodessaan useassa yhteydessä esille, että muutosdirektiivillä laajennetaan direktiivin soveltamisala rakennusalan lisäksi muihin aloihin. Esimerkiksi esityksen sivulla 3 todetaan virheellisesti: ”Muutosdirektiivin myötä lähetettyjä työntekijöitä [sana puuttuu] direktiivin soveltamisala on laajennettu rakennussektorin lisäksi myös muille toimialoille lukuun ottamatta merenkulkua”. Kuitenkin muutosdirektiivi laajentaa vain työehtosopimusten soveltamisen aikaisempaan verrattuna merenkulkua lukuun ottamatta myös muihin aloihin kuin rakennusalaan. Alkuperäinen lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi velvoittaa säätämään työehtosopimuksiin perustuvista vähimmäisehdoista vain rakennusalalla, ja tämä velvollisuus koskee jäsenvaltioita, joissa on yleisesti sovellettaviksi julistettujen työehtosopimusten järjestelmä.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisalan piirissä ovat siis jo alun perin olleet kaikki alat merenkulkua lukuun ottamatta.

Toinen keskeinen täytäntöönpantavana olevan muutosdirektiivin säätämä muutos on pitkäkestoisten lähettämisten asettaminen eri asemaan isäntävaltion lakiin perustuvan työehtojen soveltamisen suhteen. Muutosdirektiivissä edellytetään laaja-alaisempaa isäntävaltion sääntelyn noudattamista lähetettyihin työntekijöihin, kun kyse on pitkästä, yli 12 kuukauden työskentelystä isäntävaltiossa. Tätä hallituksen esityksessä kuvataan yhdenvertaisen kohtelun velvoitteeksi. Kuitenkaan pitkiä lähettämisiä koskeva velvoite ei merkitse sitä, että lähetettyjen työntekijöiden työnantajien edellytettäisiin kohtelevan näitä täysin yhdenvertaisesti suhteessa isäntävaltiossa normaalisti työskenteleviin (ei-lähetettyihin) työntekijöihin, koska tietyt, muutosdirektiivin 3 artiklan 1 a kohdassa yksilöidyt työehdot eivät määräydy isäntävaltion lain mukaan.

Todettakoon myös, että hallituksen esityksen sivulla 10 viitataan ”ehdotetun säännöksen” arvioinnin kannalta merkityksellisiin *Laval*-tuomion kohtiin, mutta yksilöimättä jää, mistä ehdotetusta säännöksestä on kyse. Hallituksen esityksen tulisi olla johdonmukainen ja nämä ”Muutosdirektiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö” pääotsikon alle nyt jäävät lakiehdotusta koskevat perustelut olisi tullut siirtää ehdotetun 5 a §:n perusteluihin.

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö perustuu muutosdirektiiviin, jonka sääntelytapa on omiaan selkiyttämään oikeustilaa sekä parantamaan lähetettyjen työntekijöiden asemaa. Keskeisinä muutoksina esitetään palkkasäännösten täsmentämistä, Suomessa liikkumisesta aiheutuvien matka-, majoitus- ja ruokailukustannusten korvaamista sekä Suomeen lähettämisestä aiheutuvien matka- ja majoituskustannusten korvaamista samoin kuin pitkäkestoisten lähettämisten osalta muita lähettämisiä jossain määrin laajempaa Suomen sääntelyn soveltamista lähetettyihin työntekijöihin. Esitetyt lainmuutokset eivät kuitenkaan kaikilta osin täytä muutosdirektiivissä asetettuja vaatimuksia. Seuraavassa tarkastelen erikseen niitä lakiehdotuksen kohtia, jotka tulisi muuttaa direktiivin vaatimuksia vastaaviksi.

3.2 Työehtosopimuksia ja pitkäkestoisia lähettämisiä koskevat lakiehdotuksen puutteet

Lakiehdotus on puutteellinen siltä osin kuin siinä ehdotetaan työehtosopimuksiin perustuvien työehtojen soveltamista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin ja siltä osin kuin siinä ehdotetaan uutta sääntelyä pitkäkestoisesta lähettämisestä. Puutteet koskevat sekä muutosdirektiivin vaatimusta ulottaa yleissitovien työehtosopimusten soveltaminen myös muille aloille kuin rakennusalalle että vaatimusta soveltaa Suomen lainsäädäntöä ja työehtosopimuksia pitkäkestoisissa työntekijöiden lähettämisissä muita lähettämisiä laaja-alaisemmin.

Muutosdirektiivi velvoittaa ensinnäkin säätämään työehtosopimuksiin perustuvien työehtojen pakottavuudesta niin, että kaikkia direktiivin 3.1 artiklan työehtoja ja -oloja

koskevassa luettelossa mainittuja asioita koskevat yleissitovien työehtosopimusten määräykset tulevat noudatettaviksi lähetettyihin työntekijöihin myös muilla aloilla kuin rakennusalalla. Lakiehdotus tulisi perustaa muutosdirektiivin 3.1 artiklaan, jonka sanamuoto edellyttää yleissitovien työehtosopimusten soveltamista kaikilla aloilla merenkulkua lukuun ottamatta niin, että lähetettyyn työntekijään sovelletaan niitä työehtosopimusmääräyksiä, joissa määrätään 3.1 artiklan a) – i) alakohdissa luetelluista työehtoja ja -oloja koskevista asioista. Lakiehdotuksessa tällaista a) – i) alakohdat kattavaa velvoitetta ei kuitenkaan aseteta, vaan lakiehdotus perustuu ainoastaan yleissitovien työehtosopimusten tiettyjen työehtojen (palkka, työaika, vuosiloma ja työturvallisuus) soveltamiseen lähetettyihin työntekijöihin. Merkille pantavaa on myös se, ettei hallituksen esityksessä lainkaan perustella valittua sääntelytapaa, joka ei täytä direktiivin asettamia velvoitteita.

Koska muutosdirektiivin 3.1 artiklan sääntelytapa on ehdoton, artikla ei jätä lainsäätäjälle harkinnanvaraa sen suhteen, missä määrin yleissitoviin työehtosopimuksiin perustuvia 3.1. artiklassa lueteltuja työehtoja ja -oloja koskevia työehtosopimusmääräyksiä on noudatettava lähetettyihin työntekijöihin. Näin ollen lakiehdotusta tulisi muuttaa niin, että direktiivin asettamia velvoitteita noudatetaan.

Muutosdirektiivi asettaa vielä laaja-alaisemman velvoitteen isäntävaltion kansallisen sääntelyn noudattamiseen lakeihin ja työehtosopimuksiin perustuvien työehtojen noudattamiseen pitkäkestoisissa lähettämisissä. Direktiivin 3.1 artikla edellyttää, että yli 12 kuukautta kestävissä lähettämisissä noudatetaan laajalti isäntävaltion, siis Suomen, lainsäädäntöä ja työehtosopimuksia. Näitä koskevat sekä direktiivin 3.1 artiklassa että uudessa 3.1 a artiklassa asetetut velvoitteet.

Todettakoon, että pitkäkestoisia lähettämisiä koskevaa lakiehdotuksen 4 a §:ää sovellettaisiin vähintään 12 kuukauden lähettämisiin, kun direktiivin 3.1 a artikla koskee yli 12 kuukauden lähettämisiä.

Lakiehdotuksen 4 a §:n mukaan työehtojen noudattamista koskeva velvoite olisi muita tilanteita laajempi hallituksen esityksen mukaan pitkissä, vähintään 12 kuukautta kestävissä lähettämisissä. Kuitenkaan myöskään ehdotettu pitkäkestoisia lähettämisiä koskeva sääntelytapa ei täytä edellä selvitettyä yleissitovien työehtosopimusten noudattamista koskevaa direktiivin 3.1 artiklan perusvelvoitetta.

Lakiehdotuksen pitkäkestoisia lähettämisiä koskeva sääntelytapa olisi lisäksi suppeampi kuin mitä direktiivin 3 artiklan 1 a kohta edellyttää. Tämän kohdan mukaan kaikki muut työehtoja koskevat säännökset ja yleissitovat työehtosopimusmääräykset tulevat noudatettaviksi, paitsi ne, jotka koskevat työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevia menettelyjä, muodollisuuksia ja ehtoja, kilpailukieltolausekkeet mukaan lukien, ja ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä. Lakiehdotuksen 4 a §:n 2 momentin sanamuoto on siten riittämätön ja momentin luettelo ”lisätyöehdoista” rajautuessaan ”erilaisiin korvauksiin, lisiin ja muihin taloudellisiin etuihin” liian suppea ja näin ollen direktiivin vastainen.

Muutosdirektiivin perusteella yli 12 kuukauden lähettämisiin tulevat siis sovellettaviksi myös muut työehdot kuin ne, jotka ehdotetussa 4 a §:n 2 momentissa luetellaan. Ehdotetun säännöksen tulisi kattaa sekä lainsäädäntöön että yleissitoviin

työehtosopimuksiin perustuvat työehdot, joita direktiivi edellyttää noudatettaviksi, eikä rajautua tiettyjen työehtosopimusmääräysten soveltamiseen direktiivin 3.1 a artiklasta poikkeavalla tavalla.

3.3 Matka- ja majoituskustannusten asema

Lakiehdotuksessa esitetään laajennettavaksi lähetettyyn työntekijään sovellettavaa sääntelyä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3.10 artiklan perusteella. Kyse olisi toisin sanoen laajennuksesta, joka ei perustu implementoitavan muutosdirektiivin asettamiin velvoitteisiin, vaan alkuperäisen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 10 kohdassa annettuun mahdollisuuteen laajentaa työehtoja ja -oloja koskevaa direktiivin 3.1 artiklan luetteloa tietyin edellytyksin. Sanotun 10 kohdan mukaan direktiivi ei estä jäsenvaltioita perustamissopimuksen mukaisesti säätämästä, että kansallisten yritysten ja muiden valtioiden yritysten on yhdenvertaisen kohtelun nojalla noudatettava muitakin kuin 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen (*ordre public*) liittyvistä säännöksistä.

Keskeistä tämän esityksen osalta on arvioida sitä, onko lakiehdotuksen 5 a §:ssä esitetty laajennus mahdollinen 3.10 artiklassa asetetuin kriteerein. Koska direktiivin pääsääntönä on ainoastaan keskeisimpien isäntävaltion työehtoja koskevien lainsäännösten ja työehtosopimusmääräysten soveltaminen lähetetyn työntekijän työhön, poikkeussääntöä laajennusmahdollisuudesta on tulkittava suppeasti. Tätä ilmentää osaltaan myös komission ja neuvoston lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin liittämä yhteinen lausuma, jonka mukaan käsitteen yleistä oikeusjärjestystä (*ordre public*) koskevat säännökset on katsottava tarkoittavan pakottavia säännöksiä, joista ei voida poiketa ja jotka vastaavat luonteeltaan ja tavoitteiltaan yleisen edun kannalta ehdottomia vaatimuksia. Lausumassa mainitaan, että näihin säännöksiin voi erityisesti sisältyä pakkotyön kieltäminen ja viranomaisten osallistuminen työehtoja koskevan lainsäädännön noudattamisen valvontaan.

Vaikka nyt täytäntöönpantavalla muutosdirektiivillä sovellettavien työehtojen alaa on laajennettu pitkäkestoisten lähettämisten osalta, mikä ilmentää tiettyä suuntausta laajentaa isäntävaltion sääntelyn soveltamista lähetettyihin työntekijöihin, on selvää, että viime kädessä EUT ratkaisee kysymyksen siitä, kuinka pitkälle lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3.10 artiklan tarjoama laajennusmahdollisuus ulottuu.

Tarkasteltaessa ehdotetussa 5 a §:ssä esitetyn laajennuksen sisältöä on otettava huomioon se, että matka- ja majoituskustannukset liittyvät olennaisesti työntekijän taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaan ja niiden korvaaminen työntekijälle parantaa tämän suojaa. Kyse on myös yritysten keskinäisten kilpailuedellytysten tasaamisesta. Ehdotettua sääntelyä voidaan siis perustella niin työntekijöiden suojelun kuin palvelujen tarjoamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta.

Esitykseen sisällytettyä lähetetyn työntekijän matka- ja majoituskustannuksia koskevaa 5 a §:ää on hallituksen esityksessä perusteltu lähetettyjä työntekijöitä koskevalla EUT:n oikeuskäytännöllä. EUT:n tuomiosta *Arblade* voidaankin hakea perustellusti johtoa sille, että nyt esitetyn kaltainen laajennus on hyväksyttävissä. Tällöin on kiinnitettävä huomiota tuomion 31 ja 36 kohdan lisäksi kohtaan 30. Siinä tuomioistuin on määritellyt yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat säännökset sellaisiksi, ”joiden noudattamista on pidetty olennaisen tärkeänä kyseisen jäsenvaltion poliittisen, sosiaalisen tai taloudellisen järjestelmän turvaamiseksi, minkä vuoksi niiden noudattamista voidaan vaatia kaikilta tämän jäsenvaltion alueella olevilta henkilöiltä tai kaikkien sen alueeseen kohdistuvien oikeussuhteiden osalta”. Ehdotetun 5 a §:n 1 momentin on siis täytettävä nämä kriteerit ja oltava luonteeltaan sellainen, että riittävän tarkkarajaista laajennusta voidaan pitää direktiivissä valittuun sääntelytapaan nähden yhteensopivana EU-oikeuden kanssa. Merkille pantavaa tässä yhteydessä on, että *Arblade* tuomion kohdassa 30 esitetty linjaus on myös Rooma I -asetuksen kansainvälisesti pakottavia säännöksiä koskevan sääntelytavan taustalla.

9.6.2020 Helsingissä

Kunnioittavasti

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori