Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

11.6.2020

VN/2983/2020
VN/2983/2020-TEM-30

Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

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

Hallituksen esityksen ehdotuksilla toteutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/957 palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (muutosdirektiivi).

Ehdotuksilla edistetään lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työehdoissa kansallisten työntekijöiden kanssa ja yritysten tasavertaista kilpailua.

Hallituksen esityksen muutokset koskevat

- lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien palkkasäännöksien täsmentämistä,
- työnantajan kuittausoikeuden rajoitusta työntekijän palkasta,
- palkkavertailun tekemisessä uutta olettamasäännöstä maksetun erän luonteesta (palkka/korvaus),
- työehtosopimusten soveltamisen laajentamista alihankintatilanteissa ja yritysryhmän sisäisissä siirroissa,
- majoitusolosuhteita koskevien vaatimusten soveltamista samoin kuin kansallisiin työntekijöihin,
- lisätyöehtoja, joita tulee soveltaa pitkissä eli yli 12 kuukautta kestävissä lähettämistilanteissa,
- työnantajan velvollisuutta korvata Suomen tavanomaisesta työpaikasta liikkumisesta aiheutuvat matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset lähetetylle työntekijälle lähettämisen aikana,
- Suomeen lähettämisistä aiheutuviin matka- ja majoituskustannuksiin tulisi suojasäännös.

Lähetettyjen työntekijöiden työehdot määräytyvät edelleen pääasiassa lain ja yleissitovien työehtosopimusten mukaan. Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettäisiin lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia palkkasäännöksiä säätämällä **vähimmäis-palkan sijasta palkasta**. **Majoitusoloja** koskevia laadullisia vaatimuksia sovellet-taisiin jatkossa myös lähetettyihin työntekijöihin. Ehdotuksissa on huomioitu Suomen työehtosopimusjärjestelmä ja samalla edistetty muutosdirektiivin 3 artiklan 8 kohdan sallimissa rajoissa ulkomaisten yritysten yhdenvertaista kohtelua suomalaisten yritysten kanssa, kun ne järjestäytyvät Suomessa tai liittyvät

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	www.tem.fi

valtakunnalliseen työmarkkinaosapuolten työehtosopimukseen. Ehdotuksella mahdollistetaan **alihankintatilanteissa ja yritysryhmän sisäisissä siirroissa** myös muiden kuin yleissitovien työehtosopimusten soveltaminen lähetettyihin työntekijöihin, mutta laajennuksen ulkopuolelle jäisivät ulkomaista yritystä sitovat yrityskohtaiset työehtosopimukset.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi lähettävän yrityksen kuittausoikeutta rajoittava säännös. Kuittausoikeuden rajoitus vastaisi sisällöltään n työsopimuslain säännöstä työnantajan kuittausoikeudesta.

Kustannusten korvauksia ei oteta palkkavertaisussa huomioon arvioitaessa työntekomaan (Suomen) työehtojen täyttymistä. Muutosdirektiivi edellyttää säätämään erityisen olettamasäännöksen. Mikäli työantajan lähettämälle työntekijälle maksaman erän luonteesta on epäselvyyttä, katsottaisiin erä olettamasäännöksen mukaan kustannusten korvaukseksi ja siten palkkavertaisussa ei-huomioon otettavaksi eräksi.

Pitkäkestoisiin lähettämisiin eli yli 12 kuukauden työskentelytilanteisiin esitetään sovellettavaksi työehtosopimusten työaikaa, vuosilomaa ja työturvallisuutta koskevien määräysten lisäksi myös muita määräyksiä korvauksista, lisistä ja taloudellisista eduista lukuun ottamatta työsuhteen solmimista ja päättämistä, kilpailukielto-lausekkeita ja ammatillisia lisäeläkkeitä koskevia määräyksiä. Lisäksi sovellettavaksi tulisivat vuosiloman antamista sekä vapun ja itsenäisyyspäivän palkkausta koskeva erityissääntely. Kynnysaikaa lisätyöehtojen soveltamiselle voitaisiin pidentää 18 kuukauteen työantajan perustellusta pyynnöstä.

Suomi täyttää jo nykysääntelyllä EU:n lähetettyjä työntekijöitä koskevan muutosdirektiivin vaatimukset yleissitovien työehtosopimusten soveltamisen pakollisesta laajentamisesta rakennusalan lisäksi muihin toimialoihin. Lisäksi kansallisella lailla taataan jo nykyisin lähetettyjen vuokratyöntekijöiden yhdenvertainen kohtelu kansallisten vuokratyöntekijöiden kanssa.

Majoitusolot

Jos työnantaja järjestää lähetetylle työntekijälle majoituksen Suomessa työskentelyn ajaksi, majoituksen tulisi täyttää ehdotuksen mukaan terveydensuojelulaissa (763/1994) säädetyt vaatimukset ja lisäksi lähetettyyn työntekijään sovellettavan yleissitovan tai tässä laissa tarkoitetun muun lähettävää yritystä sitovan työehto-sopimuksen määräykset majoitusoloista, kun työehtosopimuksen määräyksien soveltamisen edellytykset täyttyvät.

Lähetettyjen työntekijöiden asumisoloissa on monesti puutteita ja Suomen asumisoloja koskevia vaatimuksia ei tunneta tai selvitetä. Ehdotuksella toteutettaisiin muutosdirektiivin 3 artiklan 1 h alakohdan vaatimus majoitusolosuhteista. Ehdotuksessa säädetään ainoastaan majoitusoloista eli majoituksen laatua koskevista vaatimuksista, mutta ei työnantajan velvollisuudesta järjestää lähettämälleen työntekijälle majoitus. Jo nykyisellääkin lähettävien yritysten tulee soveltaa lähetettyihin työntekijöihin Suomen lainsäädäntöä asuinhuoneen tai asuinhuoneistojen vaatimuksista, joista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön lainsäädännössä ja asetuksissa. Informatiivinen viittaussäännös sovellettavaan lainsäädäntöön majoitusoloista on tarpeellinen. Rakennusalan työehtosopimuksissa on määräyksiä työnantajan velvollisuudesta järjestää riittävän tasoista asumista tilanteissa, joissa työntekijä asuvat työkohteen läheisyydessä esimerkiksi ydinvoimalatyömaan lähellä. Nyt näiden määräysten soveltaminen laajennettaisiin koskemaan myös lähetettyjä työntekijöitä.

Kunnan terveydensuojeluviranomainen vastaa asuntojen ja muihin oleskelutiloihin liittyvien terveyshaittaepäilyjen selvittämisestä, kun asukas tai asunnon omistaja laittaa terveyshaittaepäilyn vireille. Myös työsuojeluviranomainen voi ilmoittaa saamansa tiedon mahdollisesta epäillystä terveyshaitasta lähetettyjen työntekijöiden majoitusoloissa. Työsuojeluviranomainen valvoisi ehdotuksia siltä osin, kun kyse on majoitusoloja koskevien työehtosopimusmääräyksien noudattamisen valvonnasta.

Matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset ja EU-säännöksen kansallinen liikkumavaran käyttö

Muutosdirektiivissä edellytetään 3 artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan säädettäväksi työnantajalle velvoite kattaa lähetetylle työntekijälle työntekomaassa työkomennuksen aikana matkustamiseen, majoitukseen ja ruokailuun liittyvät kustannukset työntekomaan kansallisen lain ja/tai käytännön mukaan. Nämä kustannukset liittyvät työntekomaassa lähettämisen aikana työntekijän liikkumiseen eri työkohteisiin tai työntekopaikkaan ammatillista syistä.

Kustannukset, jotka aiheutuvat lähettämisestä lähtöjäsenvaltiosta Suomeen, määräytyisivät lähtöjäsenvaltion säännöksien ja työsopimuksessa sovittujen ehtojen mukaan. Muutosdirektiivin mukaan asian sääntely kuuluu lähtöjäsenvaltion toimivaltaan. Muutosdirektiivissä ei harmonisoida sääntelyä lisäkustannuksista, jotka aiheutuvat työntekijän lähettämisestä lähtöjäsenvaltiosta työntekomaahan. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY 3 artiklan 10 kohta ja implementoitavan muutosdirektiivin 2018/957/EU 3 artiklan 10 kohta mahdollistavat ulottaa myös muita kuin 3 artiklan 1 kohdassa mainittuja työehtoja lähetettyihin työntekijöihin yleisen järjestyksen perusteella. Tähän perustuen hallituksen esityksessä esitetään erityistä suojasäännöstä.

Ehdotuksen mukaan **lähtöjäsenvaltiosta Suomeen lähettämisestä aiheutuviin matka- ja majoituskustannuksiin esitetään yleisen järjestyksen mukaista suojasäännöstä** tilanteissa, joissa lähetetty työntekijä ei saa suojaa lähtöjäsenvaltion lain, käytännön tai työsopimuksessa sovitun perusteella taikka jos suoja alittaisi olennaisesti Suomessa kyseisen työn osalta tavanomaisena ja kohtuullisena pidettävän tason. Ehdotus huomioi Suomen työmarkkinamallin ja erityisesti rakennusalan työehtosopimusten komennustyössä sovellettavat vähimmäisehdot. Kansallisen liikkumavaran käytössä sovitettaisiin yhteen lähtöjäsenmaan, työsopimuksessa sovitun ja työn-tekomaan suojan taso.

Suomen työehtosopimusjärjestelmän rakenteet ja yleissitovien työehtosopimusten määräykset määrittävät työehtojen määräytymisen vähimmäistason muun muassa palkasta, työajoista sekä niihin liittyvistä erilaisista lisistä ja korvauksista, vuosilomista sekä matka- ja majoituskustannuksien korvauksista ja lisistä komennustyössä. Suomen järjestelmässä kaikki edellä mainitut asiat ovat käsitteellisesti työsuhteen ehtoja, joita sovelletaan kotimaisiin yrityksiin ja heidän työntekijöihinsä. Työmarkkinaosapuolten kompetenssiin kuuluu nimenomaan alakohtaisesti kaikista työehdoista sopiminen mukaan lukien komennustyön työehdot. Suomessa ainoastaan työehtosopimuksissa on määräyksiä komennustyöstä aiheutuvien matka- ja majoituskustannusten korvaamisen perusteista silloin, kun työntekijä joutuu työskentelemään muualla kuin tavanomaisella työpaikallaan.

Työmarkkinaosapuolten näkemykset EU-oikeuden sisällöstä ja yleisen järjestyksen mukaisen perusteen käytön kynnyksestä eroavat. Eri näkemykset on kuvattu osiossa 6 lausuntopalautteen kohdassa. EU-oikeuden oikeustila ja analyysi on kuvattu hallituksen esityksessä osiossa 2 ja 5 a §:n 1 momentin perusteluissa.

Palvelujen tarjoamisen vapautta perustamissopimuksen mukaisena perustavanlaatuisena periaatteena voidaan rajoittaa vain yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, silloin kun tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin. Kansallisten säännösten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin kuuluu työntekijöiden suojelu ja erityisesti rakennusalan työntekijöiden suojelu. Laval-tapauksen tuomiossa todetaan, että direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa perustamissopimuksen mukaisesti muita kuin direktiivin mainitun 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a - g alakohdassa nimenomaisesti tarkoitettuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen (ordre public) liittyvistä säännöksiä, joita sovelletaan yhdenvertaisesti kansallisiin yrityksiin ja muiden jäsenvaltioiden yrityksiin. Kansallisessa laissa on kuitenkin vedottava kohdan soveltamiseen.

Yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeus ei estä jäsenvaltiota vaatimasta, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka tarjoaa palveluja ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella, maksaa työntekijöilleen tämän valtion kansallisissa säännöissä vahvistettua vähimmäispalkkaa. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen

alakohdan c alakohdassa. Vähimmäissuojaa koskevilla pakottavien ydinsääntöjen noudattamisen varmistamisella pyritään yhtäältä takaamaan vilpitön kilpailu kansallisten yritysten ja valtioiden välisiä palveluja tarjoavien yritysten välillä siltä osin kuin sen mukaan viimeksi mainittujen on tunnustettava työntekijöilleen määrällisesti rajallisia seikkoja koskevan luettelon osalta työehdot ja -olot, jotka on vahvistettu vastaanottavassa jäsenvaltiossa laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin taikka direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka ovat vähimmäissuojaa koskevia pakottavia säännöksiä.

Direktiiviä 96/71 annettaessa Euroopan unionin neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin tämän direktiivin 3 artiklan 10 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan liittyvä neuvoston ja komission yhteinen lausuma nro 10, jonka mukaan ilmaisun ’yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset’ olisi katsottava kattavan pakottavat säännökset, joista ei voida poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi vastaavat julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin. Näihin säännöksiin voi neuvoston ja komission lausuman mukaan sisältyä esimerkiksi pakkotyön kieltäminen tai viranomaisten velvoittaminen valvomaan työoloja koskevan lainsäädännön noudattamista.

Tapauksessa C-319/06 on arvioitu yleisen järjestyksen perusteen täyttymistä sosiaalisen rauhan suojelun kannalta. Kyseisessä tapauksessa palkkojen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehitykseen ei täyttänyt yleisen järjestyksen perustetta, kun toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ei voitu osoittaa. Työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen, sekä terveyden ja turvallisuuden suojelu sekä harmaan talouden torjunta voidaan katsoa myös sosiaalisen rauhan suojelun käsitteen alaan kuuluvaksi. Työmarkkinaosapuolten sopimisoikeus palkoista ja komennustyön ehdoista on olennainen osa Suomen työmarkkinoiden häiriötöntä toimintaa sekä taloudellista ja sosiaalista järjestelmää. Työmarkkinoiden eriytyminen kotimaisten ja ulkomaisen yritysten kohtelun osalta olisi todellinen uhka sosiaalisen rauhan säilyttämiselle.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa (908/2017) tarkoitettujen työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ehdotetaan muutoksia vastaamaan nyt esitettyjä muutoksia. Työntekijän työsuhteen ehdot määräytyisivät 3 ja 4 §:ssä säädetyn lisäksi ehdotetun lain 4 a §:n (työsuhteen ehdot pitkäaikaisessa lähettämisessä), 5 a §:n (työnantajan vastuu matka- ja majoituskustannuksista) ja 6 a §:n (majoitusolot) mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että työntekijän palkkaus määräytyisi työnantajan alan yleissitovan työehtosopimuksen tai työnantajaa työnantajaliiton jäsenenä tai työehtosopimuksen liityntäsopimuksen nojalla sitovan työehtosopimuksen mukaisesti. Siten palkkausta koskeva sääntely vastaisi muutosdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa lähetettyjen työntekijöiden palkan määräytymisen osalta.

Lähettämisilmoitukseen muutokset

Lisäksi tiedonantovelvollisuus lähetettävistä työntekijöistä laajentuisi tukemaan valvontaa. Yritysten tulisi jatkossa tehdä ennakkoilmoitus kaikista lähetettävistä työntekijöistä. Ilmoituksen tulisi sisältää kunkin lähetetyn työntekijän henkilötiedot, henkilötunnus ja asuinvaltion verotunniste sekä lähettämisen alkamis- ja päättymisaika tai arvioitu päättymisaika. Rakennusalan työssä rakennuttajan ja pääurakoitsijan yksilöintitietojen ja yhteystietojen lisäksi tulisi ilmoittaa lähetetylle työntekijälle Suomessa Verohallinnon antama veronumero. Vastapainoksi lähettävien yritysten hallinnollista taakkaa pyritään vähentämään uudistamalla ilmoitusjärjestelmää.

Voimaantulo ja siirtymäaika

Lakimuutokset esitetään tulevan voimaan 30.7.2020. Lähettämisen ennakkoilmoitusta koskevat muutokset tulisivat voimaan teknisten uudistusten jälkeen 1.10.2021.

Maantieliikenteen työssä soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät palkkausta, kustannusten korvauksia, pitkäkestoista lähettämistä, ennakkoilmoituksen täsmennystä, vuokratyötä koskevat muutokset ja lisäykset. Maantieliikenteen alan

työssä jatkuisi nykyisten säännösten soveltaminen. Nämä asiat tulevat huomioitavaksi niin sanotun maantieliikenteen muutosdirektiivin implementoinnin yhteydessä.

Ehdotukseen liittyy 12 kuukauden siirtymäaika, mikä turvaa yritysten mahdollisuuden varautua sopimuksissaan lakimuutosten vaikutuksiin. Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin lain voimaan tullessa Suomessa jo lähetettyinä oleviin työntekijöihin lain voimaantulosta alkavan 12 kuukauden siirtymäajan jälkeen lukuun ottamatta 4 a §:ää, jonka työnteon kestoa koskevaa laskentasääntöä sovellettaisiin välittömästi lain voimaantulon alkaessa.

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

Jakelu

Perustuslakivaliokunta

Tiedoksi

TEM Kirjaamo
Tarja Kröger, TEM
Liisa Heinonen, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Antti Neimala, TEM
Jari Gustafsson, TEM