Janne Salminen 12.6.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamiseksi. Muutosehdotus liittyy palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin muutosten täytäntöönpanosta. Tarkoitus on muutoksilla edistää lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua kansallisten työntekijöihin rinnastuvalla tavalla sekä yritysten tasavertaista kilpailua. Ehdotuksella tarkennetaan lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia palkkasäännöksiä. Ehdotuksella muutettaisiin majoitusoloja koskevien vaatimusten soveltamista lähetettyihin työntekijöihin ja kansallisiin työntekijöihin ja työnantajan velvollisuutta korvata Suomen tavanomaisesta työpaikasta liikkumisesta aiheutuvat matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset lähetetylle työntekijälle lähettämisen aikana. Lähtöjäsenvaltiosta Suomeen lähettämisistä aiheutuviin matka- ja majoituskustannuksiin esitetään yleisen järjestyksen mukaista suojasäännöstä, jos 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. Lisäksi lähettämisen ennakkoilmoitukseen esitetään tehtäväksi sisällöllisiä muutoksia ja tiedonantovelvollisuutta laajennettavaksi koskemaan kaikkia lähetettäviä työntekijöitä. Tiedonantovelvollisuutta laajennettaisiin myös.

2. Kysymys on siten Euroopan unionin oikeuteen kuuluvan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvästä kansallisesta lainsäädäntötoimesta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/957 palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta on tarkoitus kansallisesti panna täytäntöön tällä esityksellä. Muutosdirektiivillä on pyritty edistämään lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työntekomaan kansallisten työntekijöiden kanssa palkkauksen ja työehtojen määräytymisessä. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus sinänsä ovat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) kirjattuja sisämarkkinoiden perusperiaatteita.

3. Kysymys ei ole vähäpätöisestä kokonaisuudesta, vaan itse asiassa huomattava osa Suomeen saapuvista ulkomaalaisista tilapäisistä työntekijöistä saapuu maahan niin sanottuina lähetettyinä työntekijöinä. Tähän ryhmään kohdistuu myös yllättävän paljon epätasa-

arvoista ja myös lainvastaista kohtelua. Osaltaan ehdotus puuttuu myös tähän, koska siinä toteutetaan eräitä yhdenvertaisuutta ja sen arvioimiseksi läpinäkyvyyttä edistäviä toimia.

4. Hallituksen esityksellä on useita liittymäkohtia perustuslakiin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

5. Euroopan unionin oikeuden puolelta liittymäkohdat ovat yleisellä tasolla ennen kaikkea yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämiseen. Oikeudesta ammatilliseen vapauteen ja työhön säädetään perusoikeuskirjan 15 artiklassa. Perusoikeuskirjan yhteisvastuuta koskeva IV osastossa tunnustetaan esimerkiksi oikeudet oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin (31 artikla). Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 20 artiklassa määrätään yhdenvertaisuudesta.

6. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi, kuten totesin, esitys liittyy perustuslain 6 §:n säännöksiin. Näiden kannalta en ole havainnut ehdotuksessa ongelmia. Pikemminkin kysymys on siitä, että esityksellä edistetään näiden oikeuksien toteutumista.

7. Ehdotuksen mukaan esitettyjä muutoksia sovellettaisiin elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin. Ehdotukset vaikuttavat myös takautuvasti jo solmittuihin elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin. Muutoksista voi aiheutua kustannuksia lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien lisätyöehtojen johdosta. Yleisesti ottaen laki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 30.7.2020. Lisäksi ehdotuksessa kuitenkin esitetään myös 12 kuukauden siirtymäaikaa lain soveltamisesta niihin Suomeen lähetettyihin työntekijöihin, joiden lähettäminen perustuu ennen lain voimaantuloa tehtyyn palvelujen tarjontaa koskevaan sopimukseen.

8. Jo olemassa olevaan sopimussuhteeseen liittyvää takautuvaa puuttuminen liittyy perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimusvapaus suojaa omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta. Taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin on perustuslain kannalta ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa osaltaan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole ehdoton.

Sopimussuhteen osapuolilla on oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Tässä on kysymys perusteltujen odotusten suojasta: oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei tulisi lainsäädännössä myöhemmin puuttua tavalla, joka heikentää kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa. Omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

9. Tässä takautuvat vaikutukset liittyvät työntekijöiden suojeluun ja sen edistämiseen. Tämä peruste on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja kytkeytyy perustuslain 18.1 §:ään ja myös perustuslain 6 §:n säännökseen.

Lainsäädäntötoimet ovat asiallisesti perusteltuja ja oman arvioni mukaan täyttävät suhteellisuusvaatimuksen. Kun lisäksi lakiin sisältyy näiltä osin vuoden siirtymäaika, sopijapuolet voivat varautua lainsäädäntöön perustuvaan työehtoihin vaikuttavan sääntelyn vaikutuk-

siin. Pidän siten esitettyä järjestelyä oikeasuhtaisena. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on läpinäkyvästi avattua sääntelyn perustelut näiltä osin (HE 71/2020, s. 49 alkaen).