Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

HE 71/2020 vp

Lausunto

14.9.2020

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

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

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavat huomiot kuulemisessa esille tuoduista näkökohdista ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta.

Professori Liukkusen lausunto

Professori Liukkunen on lausunut vaikutusarvioinneista, seuraamusjärjestelmästä, yhdenvertaisen kohtelun edistämisvaatimuksesta ja tähän liittyen puutteellisesta muutosdirektiivin implementoinnista ottaen huomioon 3 artiklan 1. kohdan a-i) alakohtien ja 3.1. a kohdan vaatimukset pitkäkestoisessa lähettämisessä lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja tässä erityisesti työehtosopimusmääräysten huomioiminen implementoinnissa sekä liikkumavaran käytöstä.

Työryhmän toimeksianto ei kattanut seuraamusjärjestelmää, jota on arvioitu ja kehitetty viimeksi ns. täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU yhteydessä silloista lakia uudistettaessa. Alipalkkaukseen liittyviä ongelmia ja kysymyksiä käsitellään parhaillaan hallitusohjelman mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmässä. Hankkeessa selvitetään hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto-mahdollisuuksia alipalkkaustilanteessa. Hanke on otettu myös uuteen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaan ja toimenpideohjelmaan 2020 – 2023.

Soveltamisalan osalta on todettava, että he:ssä on kuvattu epätarkasti direktiivin 96/71EY (emodirektiivi) ja muutosdirektiivin soveltamisala. Molempien direktiivien soveltamisala on yleinen lukuun ottamatta merenkulkua. Emodirektiivi edellyttää ainoastaan rakennusalan yleissitovien työehtosopimusten soveltamista alusta alkaen lähetettyihin työntekijöihin ja muutosdirektiivi laajentaa yleissitovien työehtosopimusten soveltamisen myös muille toimialoille lukuun ottamatta merenkulkua. Suomi implementoi emodirektiivin siten, että yleissitovien direktiivien soveltaminen koskee kaikkia toimialoja (pl. merenkulku) ja siten muutosdirektiivin vaatimukset täytetään jo nykyisillä säännöksillä.

Liukkusen lausunnossa katsotaan yhdenvertaisuuden edistämisen puutteiden koskevan muutosdirektiivin seuraavia 3 artiklan 1. kohdan vaatimuksia erityisesti työehtosopimusten osalta. Liukkunen katsoo, että lakiehdotuksessa

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

ei aseteta 3 artiklan 1 kohdan a –i) alakohtaa kattavaa velvoitetta, vaan lakiehdotus perustuu ainoastaan yleissitovien työehtosopimusten tiettyjen työehtojen (palkka, työaika, vuosiloma ja työturvallisuus) soveltamiseen. Liukkusen mukaan hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella valittua sääntelytapaa, joka ei täytä direktiivin asettamia velvoitteita. Muutosdirektiivi asettaa vielä laaja-alaisemman velvoitteen isäntävaltion kansallisen sääntelyn noudattamisen lakeihin ja työehtosopimuksiin perustuvien työehtojen noudattamiseen pitkäkestoisissa lähettämisissä. Yli 12 kuukautta kestävissä lähettämisissä noudatetaan laajasti isäntävaltion siis, Suomen, lainsäädäntöä ja työehtosopimuksia. Näitä koskevat sekä direktiivin 3.1 artiklassa että uudessa 3.1 a artiklassa asetetut velvoitteet. Liukkunen katsoo, että myöskään pitkäkestoisia lähettämisiä koskeva sääntelytapa ei täytä yleissitovien työehtosopimusten noudattamista koskevaa direktiivin 3.1 artiklan seuravia perusvelvoitteita:

> ”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille seuraavien seikkojen osalta työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:
> — laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai
> — työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti:
> a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;
> b) palkallisen vuosiloman vähimmäiskesto;
> c) korvaus, mukaan lukien ylityökorvaus; tätä alakohtaa ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin;
> d) työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot, erityisesti kun kyseessä on tilapäistyövoimaa välittävien yritysten suorittama työntekijöiden vuokraaminen;
> e) työterveys, työturvallisuus ja työhygienia;
> f) raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin sovellettavat suojatoimenpiteet;
> g) miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset;
> h) työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille;
> i) lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yllä mainitut muutosdirektiivin vaatimukset täytetään kokonaisuutena osin nykyisillä ja osin ehdotetuilla uusilla säännöksillä sekä sovellettavaksi tulevien työehtosopimusten määräyksillä.

Pääsääntö palkoista säädetään 5 §:ssä, jossa on velvoite myös yleissitovien työehtosopimusten (tai työehtosopimuslain mukaan sitovan työehtosopimuksen) soveltamisesta. Palkan määräytymisen pääsääntöä täydentävät lain 5 §:n 4 momentin muutos (korvausten ohella mainitaan uutena asiana myös lisät), 4 § ja uusi 4 a § pitkäkestoisen lähettämisen lisäehdoista, joita sovelletaan nykysääntelyn lisäksi. Pitkäaikaisissa lähettämisissä sovellettavaksi tulisivat lisäksi työehtosopimuksen määräyksiä, jotka koskevat erilaisia korvauksia, lisiä ja muita taloudellisia etuja lukuun ottamatta työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevia määräyksiä tai kilpailukieltolausekkeita ja ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä koskevia määräyksiä.

Sovellettavien työehtosopimusten määräysten kokonaisuus määräytyy näiden säännösten kokonaisuudesta. Direktiivin 96/71EY ja muutosdirektiivin vaatimukset täytetään seuraavasti

a) – b) kohdan vaatimukset (enimmäistyöajat, vähimmäislepoajat ja palkallisen vuosiloman vähimmäiskesto) täytetään lain viittauksella 2 luvun 4 §:n 1 momentin 1) ja 2) kohdissa viittaamalla tiettyihin työaikalain ja vuosilomalakien vaatimuksiin sekä pykälän 2 momentin perusteella myös yleissitovien työehtosopimusten tai sovellettavien työehtosopimusten määräyksiin näistä asioista.

c) korvauksesta (eli palkasta) säädetään pääsääntö 5 §:n 1 momentissa koskien alihankintatilanteita ja yritysryhmän sisäisiä siirtoja ja 2 momentissa koskien vuokratyötilanteita ja näihin kohtiin ehdotetuilla muutoksilla turvataan laissa yleissitovien työehtosopimusten tai työantajaa työehtosopimuslain perusteella sitovan (työantajanjärjestön jäsenyys tai työehtosopimuksen liityntäsopimus) työehtosopimuksen mukaiset pakolliset palkanerät. Yleissäännös on perusteltu, koska kaikkia mahdollisia sovittuja pakollisia palkkaehtoja ja yksittäisten erien nimikkeitä ei voida ennakoida. Laaja palkankäsite ohjaa tulkintaa.

d) vuokratyöntekijöiden työehdot ovat yhdenvertaiset suhteessa ”kotimaisiin vuokratyöntekijöihin” kun lain 5 §:n 2 momentissa viitataan työsopimuslain 2 luvun 9 §:n säännöksiin, joita sovelletaan yhdenvertaisesti niin kotimaisiin kuin ulkomaisiin työantajiin. Siten työehtojen määräytymien vuokratyössä on yhdenvertaista ja muutosdirektiivin vaatimukset on huomioitu vuokratyödirektiivin implementoinnin yhteydessä.

g) kohdan vaatimus miesten ja naisten tasa-arvoisesta kohtelusta ja muut syrjintäkieltoa koskevat vaatimukset ovat Suomessa pakottavaa oikeutta, joista työehtosopimuksin ei voi poiketa. Työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa on viittaukset työsopimuslain, yhdenvertaisuuslain ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain syrjintäkiellon pykäliin, joilla tämä kohdan vaatimukset on Suomessa toteutettu.

e) lain 3 §:ssä on viittaukset sekä työturvallisuuslakiin (738/2002), työterveydenhuoltolakiin (1383/2001) ja nuorista työntekijöistä annettuun lakiin 8998/1993) ja näitä vaatimuksia sovelletaan kaikissa lähettämistilanteissa.

f) kohdan vaatimus on toteutettu jo sellaisenaan lain 3 §:n viittauksilla ja 4 §:n 2 momentissa viittaamalla työehtosopimusten työturvallisuusvaatimuksiin, joiksi on katsottavana raskaana olevien naisten suojelua koskevat erityisvaatimukset. Ehdotuksessa on täsmennetty myös 5 §:ää poistamalla vähimmäissana palkasta ja lisäämällä ”pakottavat” työehtosopimusmääräykset, ohjaamaan palkkakäsitteen laajaa tulkintaa.

h) kohdan vaatimus toteutetaan ehdotuksen 6 a §:n vaatimuksilla kaikissa lähettämistilanteissa.

i) kohdan vaatimukset täytetään 5 a §:n 2 momentin ehdotuksilla koskien lisiä tai korvauksia, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.

Yhteenvetona voidaan todeta, että direktiivin 3.1 artiklan d, f, ja g kohtien vaatimusten täyttämisessä ei ole implementoinnissa puutteita, sillä vuokratyöntekijöiden osalta yhdenvertainen kohtelu on jo toteutettu ja tämä soveltuu myös pitkäaikaisiin lähettämisiin (d), raskaana olevien ja synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin sovellettavat suojatoimenpiteet (f) ovat lakisääteisiä eikä näistä ole työehtosopimuksissa erityisiä, laista poikkeavia määräyksiä. Huomattava on se, että pakottavalla lainsäädännöllä suojataan jo nyt em. ryhmiä, eikä tästä lainsäädännöstä voida

sopia työehtosopimuksella heikentävästi. Pakottava lainsäädäntö tulee sovellettavaksi joka tapauksessa riippumatta lähettämisen kestosta eikä työehtosopimusmääräykset tuo tähän mitään lisää.

Edellä mainituilla perusteilla kolmikantainen työryhmä katsoi 4 a §:n muotoilun riittäväksi direktiivin implementoimiseksi ottaen huomioon nykyinen sääntelymalli ja työehtosopimusten tarkastelun tulokset. Vähintään kriteeri pitkissä lähettämisissä lisää työntekijöiden suojaa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe lausuntopalautteen johdosta tarvetta muuttaa ehdotusta.

Kansallisen liikkumavaran osalta Liukkusen ja työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset ovat yhteneväiset. Liukkunen korostaa Arblade tapauksen tuomion 30. kohtaa, jonka mukaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat säännökset ovat sellaisia, 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. Tämä linjaus on myös Rooma I –asetuksen kansainvälisesti pakottavia säännöksiä koskevan sääntelytavan taustalla. Nämä kriteerit 5 a §:n 1 momentin tulisi täyttää Hallituksen esityksen yleisperusteluissa oikeustilasta (s. 8- 10) sekä 5 a §:n 1 momentin perusteluissa tuodaan relevantit oikeustapaukset ml. Arblade esille kattavasti kokonaisuutena ja siten arvioidaan tämän vaatimuksen täyttyvän.

Viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisee arvion oikean tulkinnan kussakin tapauksessa.

Arkipyhävapaat, yhteensovitus

Työnantajat ovat esittäneet arkipyhävapaiden osalta huolia siitä, että lähetetty työntekijä saisi kahdesti arkipyhävapaat eli lähtömaan (työsopimukseen sovellettavan lain) sekä Suomen työntekomaan mukaisesti. Muutosdirektiivi velvoittaa turvaamaan nimenomaan kohdemaan työehdot lähetetyille yhdenvertaisesti kansallisten työntekijöiden kanssa, mutta ei edellytä rajoittamaan työantajan ja työntekijän mahdollisuutta sopia paremmista ehdoista. Siten ehdotukseen ei ole otettu tällaista yhteensovitussääntöä.

Tiedottaminen työehdoista ja valvonta

Muutosdirektiivi edellyttää tiedottamista työehdoista. Vaikuttamatta direktiivin 2014/67/EU 5 artiklan soveltamiseen jäsenvaltioiden on julkaistava kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti ilman tarpeetonta viivytystä ja avoimesti kyseisessä artiklassa tarkoitetulla yhdellä virallisella kansallisella verkkosivustolla tiedot työehdoista, mukaan lukien tämän kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetut korvauksen muodostavat tekijät sekä kaikki työehdot tämän artiklan 1 a kohdan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhdellä virallisella kansallisella verkkosivustolla julkaistava tieto on täsmällistä ja ajantasaista. Komissio julkaisee verkkosivustollaan virallisten kansallisten verkkosivustojen osoitteet.

Suomessa viralliset kansalliset verkkosivustot ovat aluehallintoviraston työsuojelun vastuualeen ylläpidettävänä. Työsuojelun vastuualueiden tulostavoitteiden valmistelussa vuodelle 2021 pyritään huomioimaan työehdoista tiedottamisen tarpeet ja resurssit, mikä tukee muutosdirektiivin toimeenpanon tehostamista. Tätä tiedottamistyön kehittämistä tekee parhaillaan myös Euroopan työviranomainen yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa. Läpinäkyvyys työehdoista on keskeistä ulkomaisille toimijoille ja tieto tahosta, joka voi tässä auttaa.

Lisäksi ulkomaisen työvoiman väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä ja valvonnassa poliisien ja työsuojeluviranomaisten valvontaresurssien turvaaminen on olennaista. Osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden

strategiaa ja toimenpideohjelman 2020 -2023 torjuntatoimia on viranomaisyhteistyön kehittäminen, resurssien varmistaminen ja resurssien kohdentaminen. Ilmiötä pyritään torjumaan yhteistyössä eri viranomaisten kesken.

Aluehallintoviraston lausunnossa on kiinnitetty huomiota ehdotuksen 5 a §:n 1 momentin aiheuttavan tulkintaongelmia ja lisätyötä. Uusi säännös ja sen soveltamisen neuvonta edellyttävät tiedottamista ja tulkintakäytännön kehittyminen ottaa aikaa.

Korjaus virheelliseen viittaukseen

Ehdotuksen 4 a §:n 2 momentissa on kirjoitusvirhe, kun siinä viitataan 4 §:n 1-3 momentteihin. Viittaus tulisi korjata siten, että se koskee 1- 2 momentteja, koska pykälässä on vain kaksi momenttia.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan 24/2020 vp lausunnon mukaan ehdotettu siirtymäsäännös ei muodostu ongelmalliseksi omaisuuden suojan kannalta. Muutoksilla pyritään edistämään lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työehdoissa kansallisten työntekijöiden kanssa sekä yritysten tasavertaista kilpailua. Sääntely kiinnittyy perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta, ja sille on hyväksyttävät perusteet. Lain mukaisten velvollisuuksien soveltaminen jo lähetettyinä oleviin työntekijöihin alkaa lisäksi vasta siirtymäajan jälkeen (ks. PeVL 56/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta ei lausunut kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

Jakelu

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tiedoksi

TEM Kirjaamo
Tarja Kröger, TEM
Liisa Heinonen, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Antti Neimala, TEM
Raimo Luoma, TEM