Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

20.2.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-11

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 101/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta -vastinekuuleminen

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

Yleiset huomiot

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetuissa lausunnoissa lähtökohtaisesti kannatettiin hallituksen esityksen ehdotuksia. Keskeiset huomiot liittyvät ehdotuksen 12 a §:ään vastatoimien kiellosta liittyen lainvalintaan, säännöksen pakottavuuteen ja vahingonkorvauksen alaan sekä säännöksen tulkinnallisuuteen. Lisäksi teknisiä huomioita on esitetty ehdotuksen 10 §:n 2 momentin tarkentamiseksi. Tasa-arvovaltuutettu on myös esittänyt lisättäväksi yhden tasa-arvolain säännöksen soveltamista (10 §) lähetettyihin työntekijöihin.

Harmaan talouden torjunnan kannalta Rakennusteollisuus ry ja Ammattiliitto pro ry ovat katsoneet, että ehdotukset heikentävät jonkin verran harmaan talouden torjuntaa, mutta eivät vaikuta merkittävästi viranomaisten taikka järjestöjen toimiin torjua harmaata taloutta. Ehdotukset ovat perusteltuja komission perustellun lausunnon johdosta. Työsuojeluviranomainen on myös katsonut, että ehdotukset eivät heikennä valvontaa.

Tietosuojavaltuutetun kannalta hallituksen esityksessä on huomioitu heidän lausuntopalaute. Verohallinto on esittänyt lähinnä tarkentavan huomion ehdotuksen 7 §:n perusteluista.

Lain 3 §:n 3 momenttiin lisäys – Tasa-arvovaltuutetun esittämä lisäys

Tasa-arvovaltuutettu on ehdottanut hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa lausunnossaan, että laissa viitattaisiin laajemmin tasa-arvolain säännöksiin, kuten esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) 10 §:ään. Tasa-arvolain 10 §:n mukaan työnantajan on pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys menettelystään muun muassa sille, joka katsoo joutuneensa esimerkiksi tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdissa (syrjintä työelämässä) tai 8 a §:ssä (vastatoimien kielto) tai 8 d §:ssä (häirintä työpaikoilla) tarkoitetun syrjinnän kohteeksi. Työnantajan selvityksen tarkoituksena on auttaa syrjintää epäilevää arvioimaan, onko syrjintäepäilylle perusteita ja onko asiassa tarpeen ottaa yhteyttä esimerkiksi tasa-arvoviranomaisiin taikka saattaa asia tuomioistuimen käsittelyyn. Työntekijälle annettu selvitys voi auttaa myös työnantajaa välttämään turhia viranomais- ja oikeusprosesseja. (HE 153/2008 vp.).

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 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Nyt ehdotetussa hallituksen esityksessä todetaan, että Suomeen lähetetyn työntekijän työnantaja on velvollinen soveltamaan vain tasa-arvolain 6, 7, 8, 8 a, 8 d, 9 ja 9 a §:iä eikä työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 2 luvun 3 §:ää esitetä muutettavaksi. Ottaen kuitenkin huomioon ehdotetun lain muutoksen taustalla olevat Euroopan komission käynnistämät rikkomismenettelyt Suomea vastaan tasa-arvovaltuutettu esittää edelleen että, tasa-arvolain tarkoittamaa syrjintää epäileville lähetetyille työntekijöille antaa mahdollisuus pyytää työnantajalta selvitystä tämän menettelystä tasa-arvolain 10 §:ssä säädetyin tavoin. Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 2 luvun 3 §:ään voitaisiin tehdä tätä vastaava muutos eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

TEM katsoo, että tasa-arvovaltuutetun tekemä ehdotus lisätä viittaus tasa-arvolain 10 §:ään työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 3 §:n 3 momenttiin voidaan tehdä edellä mainituilla perusteilla. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 90/1994 vp.) 10 §:n pykälän perusteluissa on todettu, että tasa-arvovaltuutetun kautta tapahtuva palkkatietojen julkisuus ja vertailu on arkipäivän työpaikkaongelmissa käytännössä osoittautunut liian hitaaksi ja byrokraattiseksi välineeksi. Koska tiettyjä tasa-arvolain säännöksiä sovelletaan pakottavasti myös lähetettyihin työntekijöihin, tukisi 10 §:n lisääminen tasa-arvolain tarkoittamissa mahdollisissa syrjintätilanteissa lähetetyn työntekijän Suomessa tehtävän työn aikana asian selvittämistä työnantajansa kanssa samoin kuin Suomessa kansallisten työntekijöiden kanssa toimitaan. Tämä lisäisi lähetettyjen työntekijöiden suojelua ja oikeusturvan saatavuutta.

TEM esittää tarkennettavaksi lain 3 §:n 3 momenttia siten että siihen lisätään tasa-arvolain 10 § (muutos 12 a §:n tarkennuksen yhteydessä jäljempänä).

10 § Velvollisuus pitää saatavilla tietoja lähetetyistä työntekijöistä Suomessa

Professori Liukkunen katsoo, että hallituksen esityksen säännösehdotuksista 10 §:n 2 momentti kaipaisi teknisluontoista selkiytystä, joka liittyy säännöksen sisällön ymmärrettäväksi tekemiseen. Ehdotetusta säännöksestä ei selviä, mille taholle työaikakirjanpito ja palkkalaskelma tulee tarvittaessa tai pyynnöstä toimittaa. Hallituksen esityksen perusteluista tämä käy ilmi. TEM pitää ehdotusta hyvänä lisäyksenä epäselvyyden välttämiseksi. Pykälän sanamuotoa voidaan selventää seuraavasti (muutokset tummennettuna kursiivilla):

> ”Jos lähetetyn työntekijän lähetettynä olo kestää yli kymmenen työpäivää, lähettävän yrityksen tulee pitää saatavilla koko lähettämisen keston ajan lähetetyn työntekijän työskentelyä Suomessa koskeva työaikakirjanpito ja palkkalaskelma toimitettavaksi tarvittaessa työsuojeluviranomaiselle työehtojen valvontaa varten sekä ***työsuojeluviranomaisen*** pyynnöstä toimittaa ***tälle*** palkanmaksun suorittamista koskeva todistus tai muu selvitys.”

Vastatoimien kielto 12 a §

SAK, STTK ja Akava tukevat hallituksen esityksessä vastatoimen kieltoa ja siihen liittyvää vahingonkorvausvelvollisuutta kiellon rikkomisen seuraamuksena. Työsuojeluviranomainen pitää ehdotusta hyvänä, sillä muutos parantaa lähetetyn työntekijän asemaa ja saattaa myös madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä eri viranomaisiin ongelmatapauksissa.

Oikeusministeriö (OM) ja professori Liukkunen ovat esittäneet huomiota siitä, että lainvalintaa koskevaa asiaa ja vastatoimien pakottavuutta ei ole käsitelty ehdotuksessa, vahingonkorvauksen ala ja säännöksen tulkinnanvaraisuus aiheuttavat myös epäselvyyttä sen suhteen mitä vahinkoja työsuhteen perusteella tule korvattavaksi lähetetylle työntekijälle vastatoimen kiellon rikkomisesta. OM kiinnittää huomioita lainvalinnan osalta ehdotetun 12 a §:n pakottavuuteen, josta tulisi säätää lain 3 §:n 2 momentissa tai siirtää ehdotuksen 12 a § ehdotuksen 3 luvusta lain 2 lukuun, jossa säädetään vähimmäistyöehdoista.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät SY ja Rakennusteollisuus RT ry, katsovat, että ehdotus vastatoimien kiellosta (12 a §) ylittää olennaisesti täytäntöönpanodirektiivin vähimmäisedellytykset sekä sen, mitä komissio perustellussa lausumassaan on edellyttänyt. EU-tasolta tulevaa työlainsäädäntöömme vaikuttavaa sääntelyä, tulee täytäntöönpanossa periaatteena olla se, että sääntely pannaan täytäntöön sen asettamien vähimmäisvelvoitteiden mukaisesti (minimi-implementointi).

Siten suojan nykytasoa ei ole komission perustellun lausuman johdosta tarpeen laajentaa, koska lausumassa ei ole nimenomaisesti edellytetty säädettävän vastatoimien kiellosta. Direktiivissä ei määritellä, mitä epäedullisella kohtelulla 11 artiklan 5 kohdassa tarkoitetaan.

EK:n ja RT:n mukaan 12 a §:ssä esitetty vastatoimien kielto muuttaisi sääntelyssä muutoin omaksuttuja lainvalintasääntöjä ja se voisi johtaa mahdollisesti työnantajan vahingonkorvausvastuun laajenemiseen myös työsuhteen päättämistilanteisiin. Työsopimuksen päättämiseen sovelletaan olemassa olevien lainvalintasäännösten mukaan työsopimukseen sovellettavaa lakia, joka on useimmiten lähetetyn työntekijän lähtövaltion laki. Lähetettyyn työntekijään sovelletaan työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa määriteltyjä suomalaisia työsuhteen vähimmäisehtoja. Jos lähetetylle työntekijälle on aiheutunut vahinkoa näiden vähimmäisehtojen rikkomisesta, hänen työnantajansa on jo nykyisen sääntelyn mukaan velvollinen korvaamaan vahingon työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaisesti. SY myös vastustaa vastatoimien kieltoa ja lähettävän yrityksen selvitys- ja korvausvelvollisuuteen ja vastuuseen sovellettavia säännöksiä esityksen mukaisessa muodossa (12 a §). Esityksen laajentaa lähetetyn työntekijän työnantajan vahingonkorvausvelvollisuutta ja ylittäisi direktiivin vähimmäisvaatimukset.

Ammattiliitto pro ry katsoo, että vastatoimien kiellon rikkomisen seuraamukseksi esitetty vahingonkorvausvelvollisuus työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan on ongelmallinen. Kyseinen lainkohta ei sisällä aineetonta korvausta lain rikkomisesta, ellei kysymyksessä ole kipu ja särky. Jos vastatoimien kieltoa on rikottu heikentämällä lähetetyn työntekijän taloudellisia etuja, korvaus voi olla vain hänen palauttamisensa siihen taloudelliseen tilanteeseen, johon hän olisi kuulunut muutenkin, lisättynä pienillä viivästysseuraamuksilla. Näin ollen lainrikkoja ei joudu maksamaan mitään ylimääräistä. Komennuksen ennenaikainen päättäminen saattaa toki johtaa ankarampaan vahingonkorvausseuraamukseen. Oikeudenkäyntikuluriskin takia käytännössä vahingonkorvaus voi ilmeisesti tulla maksuun vain viranomaisen ajaman asian liitännäisseurauksena.

Rakennusliitto katsoo, että käytännössä oikeusturvan saatavuus (access to justice) käytännössä ei toteudu, koska kynnys nostaa kanne Suomessa oikeuksien vaatimiseksi on korkea.

Liukkunen on lausunnossa katsonut, että *pykälän sanamuodon mukaan yhteydenotto viranomaisiin ei siis vielä tekisi pykälää sovellettavaksi*, vaan edellytyksenä olisi, että lähetetty työntekijä on ryhtynyt oikeudellisiin tai hallinnollisiin menettelyihin tämän lain mukaisten oikeuksiensa vaatimiseksi.

Lisäksi Liukkunen on lausunnossaan katsonut, että on tarpeen ottaa erikseen esille *vastatoimien kieltoon liitetyn vahingonkorvausvelvollisuuden ala.* Työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentti koskee työsuhteesta johtuvan velvollisuuden rikkomisesta aiheutunutta vahinkoa. Koska työntekijöiden lähettämistä koskevaan lakiin ehdotetussa 12 a §:ssä viitattaisiin tähän työsopimuslain säännökseen, korvattaviksi tulisivat vain sen piiriin luettavat vahingot. Muihin vahinkoihin, joita vastatoimista tai muusta epäedullisesta kohtelusta voi lähetetylle työntekijälle seurata, ei ole liitetty vahingonkorvausvelvollisuutta saati hyvitystä ehdotetussa 12 a §:ssä. Niiden osalta ehdotettu sääntely on sanktioimaton. Valitun tehosteen riittävyyttä on kuitenkin arvioitava siitä näkökulmasta, että vahingonkorvausvelvollisuus ei tulisi koskemaan kaikkia mahdollisia vastatoimia. Ehdotettu sääntelytapa ei siten voi taata tehokasta oikeussuojaa kaikissa tilanteissa, joissa lähetetty työntekijä kohtaa vastatoimia tai muuta epäedullista kohtelua ryhtyessään toimiin oikeuksiensa turvaamiseksi. Siltä osin kuin on kyse muunlaisesta vastatoimesta kuin niistä, joihin työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momenttia voidaan soveltaa, työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin ehdotettu 12 a § ei siis sisällä minkäänlaisia tehosteita. Tätä on arvioitava vasten täytäntöönpanodirektiivin 20 artiklan vaatimusta säätää tehokkaasta, oikeasuhtaisesta ja varoittavasta seuraamuksesta, jota sovelletaan direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikkoviin. Tähän liittyvää punnintaa olisi tullut sisällyttää hallituksen esitykseen

Edellä tasa-arvovaltuutetun, OM:n, Liukkusen, työantajia ja yrittäjiä edustavien tahojen lausuntojen johdosta TEM esittää muutoksia tehtäväksi lain 3 §:n 3 momenttiin ja 12 a §:ään.

Vastatoimien kiellon ja siihen liittyvän seuraamuksen pakollisuuden selkeyttämiseksi TEM esittää tehtäväksi lisäyksen eli viittaukset lähetettyjen lain 3 §:n 3 momentissa lain 3 luvun 12 a §:ään ja myös tasa-arvolain 10 §:ään. Viittauksella selkeytettäisiin sitä, että kyse on pakottavista säännöksestä, joista lähettävä yritys ja lähetetty työntekijä eivät voi toisin sopia. Säännöstä sovellettaisiin siten aina lähetetyn työntekijän Suomessa tekemään työhön. Näiden muutosten johdosta myös muutossäädöksen johtolauseketta tulee tarkentaa.

Lisäksi TEM esittää tehtäväksi lisäyksen ehdotuksen 12 a §:n 1 momenttiin, jolla turvattaisiin se, että myös lähetetyn työntekijän yhteydenotto viranomaiseen olisi myös toimi, jota suojattaisi säännöksen perusteella. Lähetettyjen lain mukaisten oikeuksien selvittämiseksi ja vaatimiseksi lähetetyn työntekijän tulisi voida olla yhteydessä virnaomaisiin ennen kuin he ryhtyvät oikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin. Direktiivin oikean toimeenpanon varmistamiseksi ”ryhtyä” termi esitettään korvattavaksi ”käynnistää” termillä vastaamaan täytäntöönpanodirektiivin sanamuotoa. Lähetetyn työntekijän tulisi voida olla yhteydessä viranomaiseen turvallisesti jo ennen menettelyjen käynnistämistä samoin kuin Suomessa kansalliset työntekijät voivat tehdä.

Työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan työsuhteessa tehtävään työhön. Työsuhteen olemassaolo määritellään aina Suomen lain mukaan. Työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on korvattava työsuhteesta johtuvan velvoitteen rikkomisesta aiheutunut vahinko. Lähetetyn työntekijän työsuhteeseen sovellettava laki on kuitenkin lähes aina muu kuin Suomen laki, minkä vuoksi vastatoimien kielto siten ainakaan itsestään selvästi ole työsopimuslain tarkoittama työsuhteesta johtuva velvoite. Viittaussäännöksellä toteutettava vahingonkorvausvelvollisuus voidaan siten ymmärtää niin, että se ei kattaisikaan kaikkia vastatoimen kiellosta aiheutuneita vahinkoja.

Ehdotuksen 12 §:n 2 momentin vahingonkorvaussäännöksen selkeyttämiseksi ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi TEM esittää hallituksen esityksessä esitetyn sijasta 12 a §:n 2 momentin muuttamista seuraavasti: *Lähettävän yrityksen on korvattava 1 momentissa tarkoitettua kieltoa rikkomalla lähetetylle työntekijälle aiheuttamansa vahinko.* Siten säännöksessä ei viitattaisi enää työsopimuslain 12 luvun 1 §:ään. Säännös vastaisi sisällöltään työsopimuslain säännöstä, mutta olisi aineellinen säännös vahingonkorvauksesta. Tuomioistuin arvioisi korvauksen määrään ja siinä voidaan huomioida hallituksen esityksen perusteluissa muutoin esitetty vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden soveltamista. Samoja periaatteita sovelletaan työsopimuslain 12 luvun 1 §:n säännökseen ja nyt tarkennettavaksi esitettävään aineelliseen vahingonkorvaussäännökseen. Säännös olisi ehdotetun 3 §:n 3 momentin nojalla aina pakottava. Säännös ei kuitenkaan edelleenkään johtaisi kaksinkertaiseen korvaukseen, koska niin vahingonkorvausoikeudessa noudatettavan niin kutsutun rikastumiskiellon vuoksi samasta vahingosta ei voi saada kuin yhden korvauksen, vaikka korvausperusteita olisi useita.

Ehdotetut muutokset:

Muutossäädöksen johtolause **(**muutokset kursiivilla ja tummennettuna):

muutetaan **3 §:n 3 momentti,** *7 §:n 3 momentin 1 kohta, 8 §:n 3 momentti, 10 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 2 ja 5 momentti, 13 §, 16 §:n 1 momentti, 17 §:n 5 momentti sekä 20 §, sellaisina kuin niistä ovat* **3 §:n 3 momentti laissa *ja*** *7 §:n 3 momentin 1 kohta laissa 743/2020* **sekä** *10 §:n 5 momentti laissa 62/2022, sekä*

3 §:n 3 momentti:

Lähetetyn työntekijän Suomessa tekemään työhön sovelletaan kuitenkin aina ***lain 3 luvun 12 a §:ää,*** työsopimuslain 1 luvun 9 §:ää, 2 luvun 2 §:n 1 ja 2 momenttia ja 3 §:n 2 momenttia sekä 13 luvun 1 ja 2 §:ää, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, 6, 7, 8, 8 a, 8 d, 9***, 9 a ja 10 §:ää,*** yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 7 §:n 1 momenttia sekä 8–10, 12–16 ja 28 §:ää, työturvallisuuslakia (738/2002), työterveyshuoltolakia (1383/2001), nuo-rista työntekijöistä annettua lakia (998/1993) sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 12 luvun 5 §:n 1 ja 2 momenttia.

12 a §
Vastatoimien kielto

Lähettävä yritys ei saa kohdistaa lähetettyyn työntekijään kielteisiä seuraamuksia vastatoimina tai kohdella tätä muutoin epäedullisesti sen johdosta, että lähetetty työntekijä on **käynnistänyt oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyitä *taikka ottanut yhteyttä viranomaiseen*** *tämän lain mukaisten oikeuksiensa vaatimiseksi.*

[Lähettävän yrityksen vahingonkorvausvelvollisuuteen vastatoimien kiellon rikkomisesta sovelletaan työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momenttia.] poistetaan

Lähettävän yrityksen on korvattava 1 momentissa tarkoitettua kieltoa rikkomalla lähetetylle työntekijälle aiheuttamansa vahinko.

Muut huomiot

TEM pitää hyvänä oikeusrekisterikeskuksen toimittamia tietoja aluehallintoviraston päätöksiä laiminlyöntimaksujen määristä ja niiden täytäntöönpanosta sekä näiden määrien kehityksestä vuosina 2016 - 2023.

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

Jakelu Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tiedoksi Nico Steiner, TEM
Katariina Jämsén, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Jan Hjelt, TEM
OHJY, TEM