

Työ- ja elinkeinoministeriö
Päivi Kantanen

29.4.2020 VN 6446/2019

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta, lausuntotiivistelmä

Yleishuomiot lausuntopalautteesta

Työryhmä esitysluonnos oli lausunnolla lausuntopalvelu.fi sivujen kautta 22.3. – 23.4.2020 välisen ajan. Lausuntoja pyydettiin 36 taholta, jotka edustavat työmarkkinajärjestöjä, ministeriöitä, viranomaisia ja järjestöjä. Määräaikaan mennessä lausuntoja annettiin 21 ja yksi määräajan jälkeen. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä kuultiin liikenne- ja viestintäministeriön edustajaa EU:n maantieliikenteen liikkuvuuspaketista ja oikeusministeriön edustajaa ulosottolain säännöksistä liittyen työantajan kuittausoikeuden rajoittamiseen.

Lausuntopalautteessa tuettiin laajasti tavoitetta ja toimia edistää lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua. Palkansaaajia edustavat tahot ja viranomaiset tukivat pääsääntöisesti ehdotuksia. Työnantajia ja yrityksiä edustavat tahot olivat kriittisiä yleiseen järjestykseen liittyvään ehdotuksesta muutosdirektiivin kuulumattoman ehdotuksena. Työantajien ja yrityselämän edustajat katsoivat ehdotusten aiheuttavan yrityksille lisäkustannuksia ja näiden osalta vaikutusarvioinnit kustannusten lisäyksistä ovat riittämättömät.

Lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun edistäminen palkkauksessa ja työehdoissa

Vähimmäispalkan käsitteen muutosta palkaksi tuettiin ja sen katsottiin vastavan Suomen tavanomaista työmarkkina- ja lainsäädäntökäytäntöä paremmin kuin direktiivin suomenkielisen version termi korvaus. Perusteluissa haluttiin selkeämmin esille muutoksen vaikutus nykytilaan ja se, onko kyse vain terminologisesta muutoksesta. Esityksessä ei ole kattavasti selvitetty uudesta palkan määritelmästä yrityksille koituvia lisäkustannuksia ja vaikutusarviointia tulisi laajentaa.

Yrityksiä edustavat tahot kritisoivat siitä, että alihankinnassa ja yritysryhmän sisäisessä siirrossa työehtosopimusten soveltamisalan laajennus ei koskisi ulkomaista yritystä sitovaa yrityskohtaista työehtosopimusta. Raja on syrjivä eikä toteuta ulkomaisten yritysten yhdenvertaista kohtelua kotimaisten yritysten kanssa. Muutosdirektiivi ei tunnusta yrityskohtaisia työehtosopimuksia direktiivin mahdollistamiksi sopimisen välineiksi. Kysymys on laajempi työelämän sääntely koskeva, eikä kuulu muutosdirektiivin implementointityössä ratkaistavaksi. Sama ongelma koskee ehdotuksen 1a §:ää liittyen kolmansien maiden lähetettyihin työntekijöihin yritysryhmän sisäisissä siirroissa.

Ongelmallista on myös se, että esityksessä ei ole sovitettu yhteen lähettävän maan ja työntekomaan pyhäpäivä- ja arkipyhäjärjestelmistä koituvia palkallisia vapaita tai työajan lyhennyksiä. Siten lähetetylle työntekijälle voi tulla lähetysmaan määräysten perusteella sellaisia palkallisia vapaita, jotka eivät osu Suomen lainsäädännön tai työehtosopimusten mukaisille pyhä- tai arkipyhäpäiville. Lähetetty työntekijä voi siis saada hyväkseen määrällisesti enemmän palkallisia tai työaikaa lyhentäviä päiviä sinä aikana, kun hän työskentelee lähetettynä Suomessa. Lähetetty työntekijä olisi tässä paremmassa asemassa suhteessa kansalliseen työntekijään. Tilanteesta myös koituu yritykselle merkittäviä lisäkuluja. Ehdotusta tulisi tarkentaa siten, että lähetetty työntekijä saisi palkallisena vapaana tai työajan lyhennyksenä vain Suomen lainsäädäntöä tai työehtosopimuksia vastaavan määrän pyhä- ja arkipyhäpäiviä. Ongelma koskee sekä lyhyt- että pitkäkestoisia lähettämisistä. Kun lähetetyt työntekijät tulevat Suomen työmarkkinoille, määräytyvät työajat ja arkipyhät lain mukaan vähintään Suomen järjestelmän perusteella. Lähetettyjen työntekijöiden direktiivi tai muutosdirektiivi eivät

estä soveltamasta lähetetyn työntekijän työsuhteessa edullisempia työsuhteen ehtoja. Suomen työsuojeluviranomainen valvoo vain Suomen järjestelmän mukaisten työehtojen ja työaikojen noudattamista mukaan lukien arkipyhät. Tästä syystä ehdotusta ei ole muutettu.

Pitkäkestoisia lähettämistä koskevaa ehdotusta lähtökohtaisesti kannatettiin lausunnoissa. Työnantaja ja yrityksiä edustavat tahot kiinnittivät huomiota kuitenkin siihen, että ehdotuksen 4 §:n 2 momentissa on jäänyt huomioimatta muutosdirektiivin 3 artiklan 1a -kohdan ensimmäinen alakohta ja sen rajausta. Sen mukaan sitä ei sovelleta työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskeviin menettelyihin, kilpailukieltolausekkeisiin eikä ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin. Ilman tätä rajausta esimerkiksi työehtosopimusten irtisanomissuojaa koskevat määräykset voisivat tulla sovellettaviksi vastoin muutosdirektiivin tarkoitusta. Säännöksen sanamuotoa esitettiin tarkennettavaksi. Rajauksen puute koski vain työehtosopimusmääräyksiä eikä lainsäädäntöä. Asia on huomioitu jatkovalmistelussa lausuntopalautteen mukaisesti.

Majoitusolosuhteita koskevia ehdotuksia tuettiin laajasti ja ehdotuksen katsottiin edistävän lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua. Erityisesti sisäministeriön ja Harmaan talouden selvityksikkö toivat esille ulkomaisen työvoiman huonoja asuinolosuhteita ja epäkohtia sekä ulkomaisten yritysten hakevan kilpailuetua perimällä ylihintaa asumisesta ja samalla asuttamalla useita työntekijöitä samassa asunnossa. Epäreilu kilpailuetu laskee suomalaisten yritysten kynnystä turvautua harmaan talouden harjoittamiseen pärjätäkseen kilpailluilla markkinoilla.

Kustannusten korvausta koskevat ehdotukset, yleisen järjestyksen mukainen suojasäännös ja olettamassäännös

Lausuntopalautteessa tuettiin lähtökohtaisesti matka-, majoitus ja ruokailukustannusten korvaaminen Suomessa työskentelyn aikana sekä olettamassäännöstä epäselviin tilanteisiin maksetun erän luonteesta (palkkaa vaiko kustannusten korvaus). Työehtojen toteutumisen kannalta ja harmaan talouden torjunnan kannalta olettamassäännöstä pidettiin tärkeänä selkeyttämään sitä, mikä voidaan katsoa Suomessa tehdyn työn osalta palkkavertailussa huomioon otettavaksi palkaksi ja mikä osa olisi kustannusten korvausta ja siten ei huomioon otettavaa tehtävässä palkkavertailussa. Erilaisia kustannusten korvauksia käytetään yleisesti lähettämistilanteissa ja näihin liittyy myös väärinkäytöksiä.

Yleisen järjestyksen mukaisen suojasäännöstä puolsivat palkansaajia edustavat tahot (SAK ry, STTK ry, Akava, Rakennusliitto ry) sekä Rakennusteollisuus RT ry ja Suomen Yrittäjät ry. Ehdotuksen katsottiin olevan oikeasuhtainen. Säännös toteuttaa muutosdirektiivin tavoitetta lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta. SAK toteaa esitysluonnoksessa osoitetun suojasäännös mahdolliseksi palvelutarjonnan vapauden perussopimustason oikeuskäytäntöön, nimenomaan ratkaisuun Arblade nojaten. Suojasäännös on työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja työnantajien kilpailutasapainon turvaamiseksi välttämätön varaventiili tilanteeseen, jossa lähtöjäsenvaltiot jättävät matka- ja majoituskustannusten korvaamisen säätämättä asianmukaisesti tai laiminlyövät sen kokonaan ja tästä on tutkimustietoa näyttönä. Säännöksen tarpeellisuutta korostaa se, että kolmansien maiden työntekijöitä lähetetään Suomeen direktiivin mukaisen työnantajan korvausvastuun laiminlyövän jäsenvaltion kautta.

Rakennusteollisuus toteaa, että mikäli ordre public -periaatteen mukaista säädöstä ei olisi, se johtaisi tilanteeseen, jossa työntekijät eivät olisi tasavertaisessa asemassa Suomessa palkattuihin työntekijöihin verrattuna. Sama koskee myös suomalaisten ja ulkomaalaisten yritysten tasavertaista asemaa. Työntekijöiden palkkasaamiset voisivat olla teoreettisella tasolla ja paperilla saman tasoiset, kuten direktiivi edellyttää, mutta tietyistä maista lähettävällä yrityksellä olisi pahimmillaan mahdollisuus keinotella korkeilla majoitus- ja matkakustannuksilla, jotka se voisi vähentää työntekijöiden palkoista ilman, että kyseiset kustannukset olisivat todellisia järjestämällä usean henkilön yhteismajoituksen ja perimällä moninkertaiset kustannukset todellisiin kustannuksiin verrattuna. Työntekijät eivät saisi todellisuudessa palkkaa kuin pienen osan siitä, mitä heille pitäisi maksaa. Tosiasialliset ansiot jäisivät murto-osaan siitä, mitä palkan kuuluisi olla.

Suomen Yrittäjät ry pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisena juuri kilpailuneutraaliteetin turvaamisen kannalta, mutta huomauttaa, että säännös voi olla ongelmallinen EU-oikeuden kannalta. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on tiedostettava tähän säännökseen liittyvä EU-oikeudellinen riski. Yleiseen järjestykseen (ordre public) perustuvaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista on kuitenkin EU-tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan tulkittava suppeasti. Lisäksi on huomattava, ettei jäsenvaltio voi yksinään määritellä yleisen järjestyksen käsitteen ulottuvuutta. EU-tuomioistuimen käytännön mukaan yleiseen järjestykseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (Asia C-319/06 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö).

Oikeusministeriö lausui erityisesti ehdotuksen osalta seikoista, joita tulee huomioida kansallista liikkumavaraa käytettäessä EU:n sääntelyn toimeenpanossa. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Sääntelyn kannalta on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 41-42 ja siinä viitattut lausunnot). Esi-tysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti todettu ehdotuksen olevan merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Mahdollisuuden säädellä kansallisesti myös työntekomaahan lähettämisestä aiheutuvista kustannuksista liittyy selvästi erityisesti EU-oikeudellista epävarmuutta. Säännöksessä on kuitenkin pyritty ottamaan tämä huomioon pitämällä työsopimukseen sovellettavan kansallisen lain tai käytännön mukaista korvausta ensisijaisena. Vasta toissijaisesti, jos korvauksia ei työsopimukseen sovellettavan kansallisen lain tai käytännön mukaan tulisi lainkaan korvattavaksi tai se tulisi korvattavaksi olennaisesti Suomea alemman kustannustason mukaan, tulisi työnantajan korvata kustannukset työntekomaan lakeja ja käytäntöjä olennaisesti vastaavalla tavalla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriö esitti teknisiä tarkennuksia ja esittämistapaa koskevia muutoksia selkeyttämään ehdotuksen luettavuutta. Siirtymäsäännös katsottiin ehdotuksen kannalta keskeiseksi asiaksi. Oikeusministeriön huomioidut on pitkälti otettu huomioon ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Työantajia ja yrityksiä edustavat tahot (Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Teknologiateollisuus ry, Keskuskauppakamari) vastustavat jyrkästi ehdotusta muutospäätöksen vastaisena ja myös EU:n oikeuden vastaisena. Sen mukaan työantajan velvollisuus korvata työntekomaasta Suomeen lähettä-

misestä aiheutuneet matka- ja majoituskustannukset määräytyvät työntekijän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan. Direktiivistä ei ilmene mahdollisuutta poiketa edellä mainitusta lainvalintasäännöstä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä *ordre public* –periaatteen soveltamiskynnys on asetettu erittäin korkealle. Työnantajan velvollisuudessa korvata työntekijälle tiettyjä matka- ja majoituskustannuksia ei ole EK:n mukaan kyse keskeisestä oikeusjärjestykseen sisältyvästä arvosta tai peruseriaatteesta tai työntekijän vähimmäissuojaa koskevasta pakottavasta ydinsäännöstä, jonka perusteella olisi mahdollista poiketa direktiivin sanamuodosta ja tarkoituksesta. EK huomauttaa, että useat jäsenmaat ovat pyrkineet tasaamaan lähettämisestä työntekijälle aiheutuvia kustannuksia ulkomaan työn aikana joko lainsäädännöllä tai työehtosopimuksiin otetuilla matkakorvauksia koskevilla määräyksillä, kuten esityksessäkin kerrotaan. Lisäksi kustannuksia kompensoidaan muilla toimilla kuten verotuksessa tehtävillä vähennyksillä.

Muut huomiot

Lausuntopalautteessa tuettiin työsuojeluviranomaiselle tehtävän ilmoituksen muutoksia työntekijöiden lähettämisestä (7§) kattamaan lähetettyjä työntekijöitä koskevat yksilöidyt tiedot ja myös muutostdirektiivin mukaista ilmoittamista liittyen pitkäkestoisissa lähettämisissä 12 kuukauden aikarajan pidentämiseen (7a§). Ehdotuksia ja perusteluja on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta mukaan lukien vaikutuksia viranomaisille. Lähettämisilmoituksen muutoksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa on arvioitu TEM:n taakkalaskurilla.

Ulkomaalaisten toimijoiden kannalta erityisen tärkeää on tiedottaminen työehdoista ja oikean tiedon saannin turvaaminen työehtosopimusten määräyksistä myös erityisesti määräysten muutostilanteissa. Työehtosopimusten osapuolien vastuuta myös tarpeellista käännöksistä tuotiin esille.

Lisäksi työehtojen valvonta ja siihen riittävien resurssien osoittaminen katsottiin tärkeäksi ja ehdotuksen puutteena oleva se, että valvontaresursseja ja valvontaa ei ole erityisesti käsitelty edotuksessa. Tähän liittyen merkityksellisiä toimia on valmistelussa kuten Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ehkäisemistä koskeva uusi strategia ja toimenpideohjelma vuosille 2020 – 2023.

Maantiili liikennealan erityissääntelyn vuoksi tehtyyn soveltamisalarajoitukseen ei ollut huomautettavaa.

COVID-19 pandemian johdosta yrityksiä edustavat tahot esittivät muutostdirektiivin toimeenpano lykkäämistä vuodelle.