

Asia: VN 6446/2019

## **Hallituksen esitys eduskunnalle työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta**

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto hallituksen esityksestä työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta

#### Lausuma

- Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla kolmikantaisesti valmisteltua hallituksen esitystä pääosin kannatettavana. Hallituksen esitys perustuu EU-direktiiviin, joten liikkumavara sääntelyn toteuttamisessa on rajallinen.
- Ehdotettu työntekijäkohtaisen tiedon raportoiminen työsuojeluviranomaisille voi tehostaa harmaan talouden operatiivista torjuntatyötä.
- Työntekijöiden lähettämisestä annettu laki on tullut voimaan kesäkuussa 2016, ja siten kyse on varsin uudesta lainsäädännöstä. Laki sisältää säädökset työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeudesta ja mahdollisuuden sanktoida niitä yrityksiä, jotka eivät noudata lain säädöksiä.
- Nyt ehdotetut lainmuutokset lisäävät työnantajien velvoitteita. Lienee selvää, että osa yrityksistä laiminlyö uusien velvoitteiden noudattamisen. Tässä yhteydessä on tärkeä tarkastella myös työsuojeluviranomaisten tietojensaantioikeuden ja sanktioinnin toimivuutta, ja tehdä niihin tarvittaessa muutoksia.

#### Taustaa

Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu hallituksen esityksestä erityisesti harmaan talouden ja sen torjunnan näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia. Muutostarve aiheutuu EU-muutosdirektiivistä, joka velvoittaa jäsenmaita muuttamaan kansallista lainsäädäntöä. Tavoitteena on edistää lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työehdoissa kansallisten työntekijöiden kanssa sekä parantaa yritysten tasavertaista kilpailua.

Esitettävät muutokset koskevat seuraavia asioita:

- lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien palkkasäännöksiä täsmentämistä,
- majoitusolosuhteita koskevien vaatimusten soveltamista lähetettyihin työntekijöihin, ja
- työnantajan velvollisuutta korvata Suomen tavanomaisesta työntekopaikasta liikkumisesta aiheutuvat matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset lähetetyille työntekijälle lähettämisen aikana.

Ulkomaalaisen työntekijän oleskellessa Suomessa yli kuuden kuukauden ajan on hän täällä yleisesti verovelvollinen. Harmaassa taloudessa on määritelmän mukaan kyse organisaatioiden toiminnassa esiintyvistä tahallista verojen ja muiden lakisääteisten maksujen laiminlyönnistä tai perusteettomien (veron) palautusten hakemisesta. Työntekijöiden lähettämistä annettuun lakiin esitettävät muutokset liittyvät harmaaseen talouteen sekä välillisesti että suoraan. Lähettävien työntekijöiden kohdalla epäsuoraa harmaata taloutta esiintyy paljon siten, että ulkomaiset työntekijät ovat usein alipalkattuja. Tällöin myös lakisääteisiä velvoitteita kuten veroja ja sosiaaliturvamaksuja jää suorittamatta verrattuna tilanteeseen, jossa palkanmaksusta huolehdittaisiin suomalaisen lainsäädännön mukaisesti. Epäsuoran harmaan talouden lisäksi harmaata taloutta ilmenee silloin, kun lähettävä yritys ei huolehdi työntekijöidensä verovelvoitteista Suomeen lainkaan. Tilanteessa, jossa lähettävälle yritykselle ei muodostu kiinteää toimipaikkaa Suomeen, on vastuu veroasioiden hoitamisesta työntekijällä itsellään. Työntekijöiden tietoisuus omista velvollisuuksista ei välttämättä ole korkealla tasolla.

Kannanottoja hallituksen esityksessä esitettyihin muutoksiin

- 1) Lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun edistäminen palkkauksessa ja työehdoissa

Vähimmäispalkan käsitteen muutos palkaksi (5 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vähimmäispalkan sijasta säädettäisiin lähetetyille työntekijälle maksettavasta palkasta ja pakollisista palkan eristä. Esityksen mukaan kaikki lähetettynä olosta työntekijälle maksettavat erityiset korvaukset ja lisät katsottaisiin osaksi työntekijän palkkaa. Tällä pyritään erottamaan palkasta ne tosiasialliset kustannukset, jotka johtuvat työntekijän lähettämisestä. Tarkoituksena on siis laajentaa palkkaa koskevien erilaisten erien kuten lisien huomioimista. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että lähetetyille työntekijälle maksettavat erilaiset korvaukset ja lisät tulisi huomioida nykytilaa vastaavasti. Tältä osin esitys kaipaa selvennystä: onko kyseessä muutos nykytilaan vai ainoastaan terminologiaa koskevaa muutos?

#### Majoitusolosuhteita koskeva vaatimus (6a §)

Ehdotuksessa säädetään majoitusolosuhteista eli majoituksen laatua koskevista vaatimuksista, mutta ei aseteta työnantajalle erillistä velvollisuutta järjestää lähettämälleen työntekijälle majoitus. Kyse on siis siitä, että mikäli työnantaja järjestää lähetetyille työntekijälle majoituksen Suomessa työskentelyn ajaksi, tulisi majoituksen täyttää terveydensuojelulain vaatimukset asumisolosuhteista. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko vastaavaa sääntelyä aiemmin ollut.

Ulkomaisen työvoiman alipalkkauksessa majoitus on yksi elementti, jolla väärin toimivat työnantajat hakevat epäreilua kilpailuetua. Usein kaltoin kohdeltu ulkomainen työvoima joutuu asumaan huonoissa olosuhteissa. Tällä menettelyllä työnantaja laskee työstä aiheutuvia kustannuksia. On hyvä, että uusi sääntely asettaa asumisolosuhteille vaatimuksia. Tulisi kuitenkin harkita, onko nyt esitetty sääntely riittävän täsmällistä takaamaan lähetetyille työvoimalle inhimilliset asumisolosuhteet. Vaikka asunto itsessään olisi asumiskäyttöön kelpo, usein majoituksesta peritään ulkomaiselta työvoimalta selvää ylihintaa ja samaan asuntoon majoitetaan todella useita toisilleen ennalta tuntemattomia henkilöitä. Menettely antaa ulkomaisille yrityksille epäreilua kilpailuetua suhteessa suomalaisiin yrityksiin. Epäterve kilpailutilanne laskee suomalaisten yritysten kynnystä turvautua harmaan talouden harjoittamiseen pärjätäkseen kilpailluilla markkinoilla.

Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa harkittavaksi, että lakiin lisätään selvä neliöraja, jonka perusteella määritellään yhden henkilön majoittamiseen riittävä tila. Tämä raja voisi olla esimerkiksi 20 neliötä henkilöä kohti. Selkeä raja antaisi työsuojeluviranomaisille mahdollisuuden puuttua tilanteisiin, jossa esimerkiksi yksiöön on majoitettu useita henkilöitä.

2) Kustannusten korvausta koskevat ehdotukset, yleisen järjestyksen mukainen suojasäännös ja olettamasäännös

Matka- ja majoituskustannukset alkuperämaasta Suomeen ja yleisen järjestyksen mukainen suojasäännös (5a §:n 1 momentti)

Hallituksen esityksessä asetetaan työnantajalle velvoite kustantaa lähetetylle työntekijälle työntekomaassa työkomennuksen aikana matkustamiseen, majoitukseen ja ruokailuun liittyvät kustannukset. Korvaustaso määrittyy työntekomaan kansallisen lain ja/tai käytännön mukaan. Sen sijaan kustannukset, jotka aiheutuvat lähettämisestä lähtöjäsenvaltiosta Suomeen, määräytyisivät lähtöjäsenvaltion säännöksiin ja työsopimuksessa sovittujen ehtojen mukaan. Ns. suojasäännöksenä on kuitenkin lisäys, joka toisi työntekijöille turvaa tietyissä tilanteissa. Näitä ovat tapaukset, joissa lähtöjäsenvaltiossa korvauksia ei maksettaisi tai ne alittaisivat olennaisesti Suomessa tavanomaisena ja kohtuullisena pidettävät matka- ja majoituskustannukset. Tällöin suojasäännön mukaan työnantajan olisi kustannettava matka- ja majoituskulut likimain Suomen korvaustasoa vastaten.

Tältäkin osin Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää hallituksen esitystä ja direktiivin soveltamiseen valittua lähestymistapaa pääosin kannatettavana. Tulisi kuitenkin harkita hallituksen esitykseen kirjattavaa selvää määritelmää siitä, kuinka paljon alle Suomen korvaustason meneviä korvauksia työntekijöille voi maksaa. Selkeän määritelmän puuttuminen tulee epäilemättä aiheuttamaan tulkintaerimielisyyksiä.

Räikeimmissä työntekijöiden väärinkäytöksiin kohdistuvissa tapauksissa työntekijät ovat joutuneet maksamaan työnantajalle ylisuuria korvauksia matkojen ja majoituksen järjestämisestä. Lakimuutos antaa turvaa työntekijälle ja osoittaa korvausvastuun kuuluvan työnantajalle. Mitä tasaveroisemmin ehdoin suomalaiset ja lähetetyt työnantajat työskentelevät, sitä pienempi on alipalkkauksen myötä menetetty verokertymä. Vastaavasti suomalaisyritysten kilpailukyky on sitä parempi, mitä lähempänä ulkomaisten yritysten kustannustaso on suomalaisia toimijoita. Tällöin harmaan talouden houkuttelevuus laskee.

Matka-, majoitus ja ruokailukustannusten korvaaminen Suomessa työskentelyn aikana

Hallituksen esityksen mukaan lähettävän työnantajan tulisi korvata lähettämisen aikana ammatillisista syistä tapahtuvasta matkustamisesta aiheutuvat matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset vähintään yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesti. Tällaiset työnantajan työntekijälle korvaamat kustannukset eivät olisi lähetetyn työntekijän palkkaa.

Mikäli ehdotettu säännös selkeyttää nykytilaa, on sillä positiivinen vaikutus harmaan talouden torjunnan kannalta. Kun erilaisia kustannusten korvauksia ei voida katsoa palkan osiksi, tasapuolistaa se kotimaisten yritysten kilpailuasetelmaa suhteessa työvoimaa lähettäviin yrityksiin. Reilu kilpailu pienentää harmaan talouden houkuttelevuutta, kun oikein toimivat yritykset voivat menestyä tarjouskilpailuissa lähettäviä yrityksiä vastaan.

Olettamasäännös epäselviin tilanteisiin maksetun erän luonteesta (palkkaa vaiko kustannusten korvaus)

Harmaan talouden torjunnan kannalta palkan määritelmään liittyvä keskeinen muutos on ns. olettamasäännös. Hallituksen esityksessä esitetään lisättäväksi niin sanottu olettamasäännös arvioitaessa lähettävän työntekijän palkkaa koskevien vaatimusten täyttymistä. Tällöin on olennaista erottaa se, mikä työnantajan maksama erä on tosiasiallisesti palkkaa ja mikä osa kustannusten korvausta. Olettamasäännöksellä tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaan epäselvissä tilanteissa maksetut lähettämistä johtuvat lisät/erät katsottaisiin kustannusten korvaukseksi eikä palkaksi. Hallituksen esityksen mukaan tällä olettamasäännöksellä pyritään helpottamaan valvontaviranomaisten työtä, kun he arvioivat työntekijöiden pakollisten työehtojen täyttymistä.

Harmaan talouden selvitysyksikön käsityksen mukaan alipalkkauksen todentamisen yksi keskeinen haaste liittyy nimenomaisesti erilaisiin kustannusten korvauksiin. Ilmeisesti erilaisilla osin verovapailla kustannusten korvauksilla on usein pyritty kiertämään työehtosopimusten minimipalkkasäädöksiä. Tältä osin olettamasäännös vaikuttaa kannatettavalta muutokselta.

### 3) Työsuojeluviranomaiselle tehtävät ilmoitukset

#### Ilmoitus työntekijöiden lähettämisestä (7§)

Hallituksen esityksessä ei esitetä muutosta lähettävän yrityksen veloitteeseen tehdä ilmoitus työntekijöiden lähettämisestä työsuojeluviranomaiselle. Sen sijaan ilmoituksen tietosisältöä laajennettaisiin merkittävästi. Jatkossa ilmoituksessa tulisi antaa tiedot jokaisesta lähetettävästä työntekijästä ja tämän työntekopaikasta. Tällä muutoksella parannettaisiin viranomaisen mahdollisuuksia valvoa yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden työehtoja ja myös sitä, täyttyykö pitkäaikaisen lähettämisen aikaraja. Esityksessä todetaan, että tietosisällön laajentaminen lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa, jota toisaalta helpottaisi myöhemmin käyttöön otettava uusi sähköinen ilmoitusjärjestelmä.

Harmaan talouden torjunnan kannalta ilmoituksen tietosisällön laajentaminen on tärkeä osa lakiuudistusta. Täsmälliset, jokaisen työntekijän yksilölliset tiedot mahdollistavat lähettävien työntekijöiden työehtojen valvonnan työsuojeluviranomaisen toimesta. Tältä osin tulee selvittää, ovatko työsuojeluviranomaisten sanktiokeinot riittävän tehokkaita tilanteissa, jossa ilmoitukset ovat puutteellisia tai niitä ei anneta lainkaan. Aidosti toimivan valvonnan toteutuminen edellyttää, että viranomaisella on tosiasialliset mahdollisuudet sanktioida tahallaan väärin toimivia ja vaatia täydellisiä tietoja. Tarvittaessa nyt tarkastelussa olevan lain säädöksiä, jotka koskevat sanktiointia, tietojensaantia ja kotimaista sekä kansainvälistä tietojenvaihtoa, tulee muuttaa.

## Ilmoitusmenettely lähettämisen keston pidentämisestä (7a§)

Hallituksen esityksen mukaan lakiin lisätään uusi 7 a §, jonka mukaan lähettävän yrityksen on ilmoitettava työsuojeluviranomaiselle, jos lähetetty työntekijä työskentelee Suomessa aiottua pidempään. Aikarajana on 12 kuukauden oleskelu. Ilmoituksessa on perusteltava lähettämisen keston pidennyksen syy.

Esitetty menettely liittyy ennen kaikkea työntekijän ehtojen paranemiseen, kun oleskelun kesto ylittää vuoden aikarajan. Ilmoitusmenettelyllä on myös välillinen vaikutus harmaan talouden torjuntaan. Kuten aiemmin tässä lausunnossa on todettu, mitä tasapuolisemmat työehdot suomalaisilla ja lähetetyillä työntekijöillä ovat, sitä paremmat mahdollisuudet suomalaisilla yrityksillä on kilpailla ulkomaista työvoimaa lähettävien yritysten kanssa. Reilu kilpailu luo edellytyksiä maksaa lainmukaista palkkaa ja huolehtia lakisääteisistä velvoitteista kuten veroista. Toisin sanoen myös kotimaisten yritysten houkutus harmaan talouden harjoittamiseen pienenee, kun ulkomaiset yritykset hoitavat niille kuuluvat velvoitteet oikein. Vuoden aikarajan muodostaessa lisävelvoitteita lähettävien työntekijöiden palkan maksaville yrityksille, on perusteltua, että aikarajan ylittämisestä tulee antaa ilmoitus työsuojeluviranomaiselle.

Lopuksi

Työntekijöiden lähettämisestä annettavaan lakiin tehtävät muutokset mahdollistavat eri viranomaisten, erityisesti Aluehallintovirastojen työsuojelutarkastajien tehokkaamman toiminnan. Ehdotetut muutokset ovat siten pääsääntöisesti kannatettavia ja auttavat tehostamaan myös harmaan talouden torjuntatyötä.

Yleisen järjestyksen mukainen suojasäännös, joka koskee matka- ja majoituskustannusten korvaamista, vaatii kuitenkin täsmällisemmän määritelmän kuin mitä hallituksen esityksessä on ehdotettu. Lisäksi asumisolosuhteita koskeva määritelmä on liian suppea taatakseen inhimilliset asumisolosuhteet ja yritysten välisen reilun kilpailun.

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty lainkaan valvonnan ja sanktioinnin toimivuutta tilanteessa, jossa yrityksille asetetaan aiempaa laajempia tietojenantovelvoitteita. Myös tältä osin lakimuutoksen vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin. Tarvittaessa lakiin työntekijöiden lähettämisestä tulee tehdä muutoksia sanktioinnin ja tietojenvaihdon tehostamiseksi.

Helsingissä 15.4.2020

Janne Marttinen

johtaja

Matti Hautala

ylitarkastaja

Hautala Matti

Verohallinto - Harmaan talouden selvitysyksikkö