

Asia: N/20908/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työntekijöiden lähettämistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

7 § (Ilmoitus työntekijöiden lähettamisestä) ja

8 § (Edustajan asettaminen)

- **Tulisiko 7 §:n 3 momentin 1 kohdasta poistaa maininta ”vastuuhenkilöstä” ja käyttää sen sijasta termiä ”työnantajan edustaja”? Onko lisätäsmennys: ”tai Euroopan talousalueella, jos edustaja on asetettava lähettävän yrityksen sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaisesti” lainkohdan lopussa riittävä selkeytys?**
- **Jos 7 §:ssä tarkoitettu vastuuhenkilö muutettaisiin työnantajan edustajaksi, tulisiko myös 8 §:ssä tarkoitettu edustaja muuttaa yhteyshenkilöksi vastaamaan paremmin täytäntöönpanodirektiivin terminologiaa? Vai olisiko lisäys suluissa riittävä selkeytys, jotta muutos ei aiheuttaisi epäselvyyksiä nykyiseen soveltamiskäytäntöön?**
- **Onko 7 §:n lähettämislaitosta koskevia tietovaatimuksia mahdollista keventää vaarantamatta viranomaisten valvontaedellytyksiä?**

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että lainkohdassa tarkoitettu ”vastuuhenkilö” voi käytännössä olla esimerkiksi osakeyhtiöissä EU:n yhtiöoikeusdirektiivin edellyttämä edustaja, kuten yrityksen toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan sana vastuuhenkilö ei ole aiheuttanut käytännössä tulkintaongelmia lähettäville yrityksille. Tietoa työnantajan vastuuhenkilöstä tarvitaan tilanteissa, joissa pitää nimetä työnantajavelvoitteiden noudattamisesta vastuussa oleva työnantajan edustaja, esimerkiksi työtapaturmatilanteissa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sijoittautumisvapautta koskee vakiintunut tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi edellyttää yhtiön/sivuliikkeen ”pakollisen edustajan” sijaintia juuri tietyssä valtiossa, vaan sijainti EU:n sisämarkkinoilla tai ”oikeudenkäytön piirissä” olisi riittävä. Edelleen edustajan asettamista voidaan edellyttää vain, jos se on asetettava sijoittautumisvaltion (ts. se

jäsenvaltio, johon yhtiö tai sivuliike on rekisteröity) lainsäädännön mukaisesti. Ehdotettu muutos on perusteltu ottaen huomioon komission esittämä tilanne, jossa lähettävällä yrityksellä ei sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan ole velvollisuutta asettaa edustajaa/vastuuhenkilöä sijoittautumisvaltioon.

Hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla katsomme, että jos lain 7 §:n 3 momentin 1 kohdassa vastuuhenkilö muutetaan terminologisesti edustajaksi,

selkeyden vuoksi on tarpeen tehdä terminologinen muutos myös lain 8 §:ään muuttamalla termi edustaja esimerkiksi ”yhteyshenkilöksi” direktiivin 9 artiklan

1 kohdan e alakohdan mukaisesti. Olisi ongelmallista, jos samassa laissa käytetään samaa edustaja termiä kahdessa pykälässä eri tarkoituksessa. Jos laissa on maininta edustajasta, mutta kahdessa eri merkityksessä, on vaarana, että se johtaa lukijaa harhaan. Huomioitavaa tältä osin on, että muutos koskisi koko 8 §:ää, ei vain hallituksen esityksessä mainittua 2 momenttia. Lain 8 §:n kohdalla ”yhteyshenkilö” olisi tällöin kuvaavampi termi, eikä se sotkeutuisi yrityksen lakimääräiseen edustajaan.

Työsuojeluviranomainen haluaa kuitenkin tuoda esille sen, että työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa tarkoitettu 8 §:n mukainen lähettävän yrityksen edustaja on vakiintunut termi. Samaa termiä käytetään myös useissa tähän lakiin viittaavissa laeissa, joista esimerkkeinä voidaan mainita työturvallisuuslain 52 b §:n 1 momentti ja verotusmenettelylain (1558/1995) 22 a § 6 momentti, joissa viitataan 8 §:ään.

Tästä syystä voisi olla selkeintä pitäytyä olemassa olevissa termeissä eli jättää termi vastuuhenkilö 7 §:ään. HE-luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu sitä, mitä vastuuhenkilöllä tarkoitetaan, minkä voidaan katsoa ehkäisevän vastuuhenkilö käsitteeseen liittyvät tulkintaongelmat. Jos 7 §:n osalta pitäydyttäisiin ”vastuuhenkilössä”, ei lain 8 § terminologiaa tarvitse muuttaa.

Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan 7 §:ssä olevia lähettämisilmoitusta koskevia tietovaatimuksia ei ole mahdollista keventää sillä tavalla, että tällä olisi vaikutusta yritysten hallinnolliseen taakkaan. Tietovaatimukset eivät työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan ole Suomessa mitenkään poikkeuksellisen laajat. Isoin hallinnollista taakkaa aiheuttava ongelma ilmoitusten tekemisessä ei ole ilmoituslomakkeen tietosisältö, vaan se, ettei ilmoituksen tekemiseen ole ollut mahdollisuutta kytkeä tunnistautumista, jonka kautta lähettävät yritykset voisivat tarkastella aiempia ilmoituksia ja tehdä niihin täydennyksiä ilman, että ilmoituslomake joudutaan täyttämään alusta asti uudestaan jokaisen olennaisen muutoksen yhteydessä.

10 § (Velvollisuus pitää saatavilla tietoja lähetetyistä työntekijöistä Suomessa)

Ehdotettu muutos, joka tehdään komission Suomelle antaman huomautuksen johdosta, selkeyttäisi ja helpottaisi hallinnollista kuormaa hallituksen esityksessä tarkoitettulla tavalla, mutta samalla turvaa työsuojeluviranomaisen oikeuden pyytää lisäselvitystä nimenomaan palkan maksamisesta

työntekijälle. Tulkintaepäselvyyttä aiheuttaa lakitekstissä käytetty ilmaisu ”Suomessa saatavilla”, joten olisi hyvä, että ainakin hallituksen esityksen perusteluista ilmenisi olevan riittävää, että tiedot toimitetaan sähköisesti ulkomailta (viipymättä) työsuojeluviranomaisen pyytäessä. Työsuojeluviranomainen pyytää huomioimaan perusteluissa myös sen, ettei työsuojeluviranomainen pyydä lähetettävää yritystä säilyttämään palkanmaksun asiakirjoja, vaan työsuojeluviranomainen pyytää saada niitä nähtäväksi.

Ehdotettu muutos mahdollisuudesta vaatia palkkalaskelman lisäksi muuta todistusta maksetusta palkasta on käsityksemme mukaan tarpeellinen, koska

valvonnassa on törmätty myös tekaistuihin palkkalaskelmiin. Työsuojeluviranomainen toivoo, että hallituksen esityksen perusteluihin voisi kirjata, rahoituslaitoksen antama todiste on yksi esimerkki työsuojeluviranomaiselle toimitettavasta todisteesta palkanmaksusta.

Ehdotuksen mukaan lähetettävän yrityksen olisi säilytettävä palkanmaksun suorittamista koskeva todistus tai muu selvitys, joka käytännössä on aina kuitti

palkan maksamisesta. Työsuojeluviranomainen haluaa tuoda ilmi huolen siitä, että palkanmaksun suorittamista koskeva todistus tai muu selvitys voi aiheuttaa sen, että jatkossa on mahdollista toimittaa työsuojeluviranomaiselle hyvin kirjavia selvityksiä. Vaikka rahoituslaitoksen tosite voidaan korvata, on se valvonnan onnistumisen kannalta erittäin tärkeää, että palkanmaksusta laadittu selvitys on mahdollisimman tarkkaan laadittu.

Työsuojeluviranomainen haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on mainittu näiden tietojen saamisesta IMI:n kautta. Kaikki

lähetettävät yritykset eivät kuitenkaan ole EU-maista, joten IMI-järjestelmää ei ole mahdollista käyttää kaikissa tilanteissa. Käytännössä näiden tietojen

saaminen IMI:n kautta on todettu haasteelliseksi.

Lain 10 §:ssä säädettäisiin esityksen perusteella jatkossa siitä, että lähetettävän yrityksen tulee pitää saatavilla kirjallisesti Suomessa koko lähetämisen keston

ajan lähetetyn työntekijän työskentelyä Suomessa koskeva työaikakirjanpito, palkkalaskelma ja työsuojeluviranomaisen pyynnöstä palkanmaksun suorittamista koskeva todistus tai muu selvitys. Työsuojeluviranomaisen mukaan on mahdollista ymmärtää ehdotus väärin, sillä sen perusteella voi syntyä käsitys, jonka mukaan työsuojeluviranomainen pyytäisi lähetettävää yritystä siirtämään aineiston Suomeen lähetämisen keston ajaksi. Hallituksen

esityksen tarkoituksena lienee kuitenkin, että tarvittaessa työsuojeluviranomainen voi pyytää toimittamaan selvityksen palkanmaksun suorittamisesta työsuojeluviranomaiselle. Tämän vuoksi esitetään, että kohtaa tarkennettaisiin toimittamisen osalta.

10 b § (Tietojen antaminen työsuojeluviranomaiselle)

Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettua lisäystä. Muutoksella asetetaan kaikki lähettävät yritykset yhdenvertaiseen asemaan ja mahdollistetaan jälkikäteinen valvonta.

12 a § (Vastatoimien kieltä) ja

32 § (Lähettävän yrityksen selvitys- ja korvausvelvollisuuteen sekä vastuuseen sovellettavat säännökset)

- **Yleisten kommenttien lisäksi pyydetään oikeusministeriöltä mahdollisia huomiota ehdotetun 12 a §:n seuraamusjärjestelmän (vahingonkorvaus) yhteensovittamisesta huomioiden rikastumiskielto ja lähetetyn työntekijän työsopimukseen sovellettavan lainsäädännön (yleensä alkuperävaltio) mukaan mahdollisesti määräytyvät seuraamukset ja vahingonkorvaukset tilanteissa, joissa on kyse 12 a §:ssä tarkoitetusta vastatoimesta tai epäasiallisesta kohtelusta.**

Komissio katsoi lausunnossaan, että direktiivin 11 artiklan 5 kohtaa ei noudateta, koska komission mukaan Suomessa ei ole olemassa kansallisia toimenpiteitä, joilla säädettäisiin, että oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyjä käynnistäviä lähetettyjä työntekijöitä suojellaan työnantajan harjoittamalta epäedulliselta kohtelulta. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi uusi säännös vastatoimien kiellosta (12 a §) ja vahingonkorvausvelvollisuudesta (32 §). Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettua.

Vastatoimien kieltä parantaa lähetetyn työntekijän asemaa ja saattaa myös madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä eri viranomaisiin ongelmatapauksissa.

Työsuojeluviranomainen pitää sitä mahdollisena, että työsuojeluviranomaiselle tulevat yhteydenotot liittyen vastatoimien kiellon rikkomisista saattavat lisääntyä.

Työsuojeluviranomainen haluaa kiinnittää huomiota seuraavaan kohtaan hallituksen esityksessä:
"Yhdenvertaisuuslaki voisi tulla sovellettavaksi

lähetetyn työntekijän työssä muun muassa silloin, kun lähetettyä työntekijää kohdellaan epäedullisemmin kuin saman työnantajan palveluksessa olevaa

muuta työntekijää kielletyllä perusteella. Esimerkiksi jos ulkomaisella palveluntarjoajalla on palveluksessaan useamman maan kansalaisia, joita hän lähettää työhön Suomeen ja soveltaa eri maiden kansalaisiin erilaisia ehtoja, voisi kyseessä olla yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintä kansalaisuuden tai etnisen alkuperän perusteella."

Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että yhdenvertaisuuslain soveltumisesta vastatoimien kiellossa, ei ole kyse kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Yhdenvertaisuuslain mukaisessa syrjinnässä koskien vastatoimien kieltä perustuu ammattiyhdistystoimintaan tai muuhun henkilöön liittyvään perusteeseen. Tämän lisäksi työsuojeluviranomainen tekee vertailun Suomen yleiseen tasoon, eikä lähetettyjen työntekijöiden kesken.

13 § (Tilaaajan tiedonantovelvollisuus)

- **Ottaen huomioon yrityksen hallinnollisen taakan keventämisen, olisiko riittävää, että 13 §:ssä säädettäisiin pelkästään, että ”Tilaaajan on annettava lähettävälle yritykselle tieto...” ja että tiedonantamisen tapoja selostettaisiin säännökohtaisissa perusteluissa?**

Työsuojeluviranomainen kannattaa muutosta, jolla selkeytetään tilaaajan informointivelvollisuutta. Muutoksella ei pyritä sisällölliseen muutokseen, vaan

selkeytetään mitä informointivelvollisuuteen kuuluu. Työsuojeluviranomainen pitää sitä tervetulleena, että tilaaja voisi ottaa lähettävän yrityksen velvoitteista

maininnan sen kanssa tehtävään sopimukseen, sillä sopimus tehtäisiin ajankohtana, jolloin työntekijöiden lähettäminen ei vielä ole alkanut. Tämä parantaa lähettävän yrityksen mahdollisuuksia olla tietoinen velvollisuuksistaan ennen kuin työntekijät lähetetään Suomeen. Työsuojeluviranomaisen määräämistä laiminlyöntimaksuista valtaosa perustuu ilmoituksen laiminlyönteihin ja tämän perusteella tiedon jakaminen lähettävän yrityksen velvollisuuksista koetaan tärkeänä.

17 § (Tiedonsaantioikeus)

Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettua muutosta. Tiedonsaantioikeuksien lisäämisellä edistetään työsuojeluviranomaisen valvontaedellytyksiä. Muutos asettaa myös kaikki lähettävät yritykset yhdenvertaiseen asemaan.

32 § (Lähettävän yrityksen selvitys- ja korvausvelvollisuuteen sekä vastuuseen sovellettavat säännökset)

Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettua.

35 § (Laiminlyöntimaksu)

Työsuojeluviranomainen kannattaa muutosta, jolla kumotaan tilaaajan laiminlyönnistä määrättävä laiminlyöntimaksu. Työsuojeluviranomaisen suorittamissa tarkastuksissa tämän kaltaisia tapauksia on esiintynyt harvoin ja vain muutamissa tapauksissa on laiminlyöntimaksu edes tullut harkittavaksi, joten ehdotetulla muutoksella ei ole suurta merkitystä valvonnan vaikuttavuudelle.

Osio 5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Vastatoimen kiellon osalta pyydetään arvioimaan ehdotettua seuraamusta (vahingonkorvaus) ja sille ehdotettuja erilaisia vaihtoehtoisia malleja tarvittaessa (osio 5).

Työsuojeluviranomainen kannattaa esityksessä ehdotettua vastatoimien kielloa, jonka rikkomisen seuraamuksena olisi lähettävän yrityksen vahingonkorvausvastuu. Esitetty vahingonkorvausvelvollisuus vaikuttaa perustellulta seuraamukselta. Koska vastatoimien kiellon rikkomisesta ei aina ole kyse työsyRJinnästä, ei rikosoikeudellinen rangaistus ole kaikissa tapauksissa mahdollinen. Hallinnollisten velvoitteiden rikkomisesta määrätään laiminlyöntimaksu, mutta laiminlyöntimaksua ei voida määrätä työnantajalle seuraamukseksi tilanteissa, joissa työnantaja on kohdistanut vastatoimia työntekijään ja siten aiheuttanut työntekijälle vahinkoa. Tämän takia

työsuojeluviranomainen pitää sitä perusteltuna, että vastatoimien kiellon rikkomisesta voi työnantajalle aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus.

Ruotsi ja Tanska ovat käyttäneet lainsäädännössään termiä ”vastatoimien kiello”. Termiä ”vastatoimien kiello” käytetään yleisestikin lainsäädännössä,

esim. ns. ilmoittajasuojelulaissa (Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta). Työsuojeluviranomainen kannattaakin termiä vastatoimien kiello. Työsuojeluviranomainen kannattaa vastatoimien kiellon kirjaamista lakiin, sillä se selkeyttäisi nykytilannetta, kun vastatoimien kiello löytyy kyseistä laista. Ehdotetuilla säännöksillä olisi myös vahva informatiivinen merkitys sekä työnantajalle että työntekijälle. Vahingonkorvausvastuun säätäminen ehdotetulla tavalla olisi riittävä seuraamus vastatoimien kiellon rikkomisesta.

Eklund Natalie

Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Lounais-Suomen aluehallintovirasto,
työsuojelun vastuualue, lakimies Natalie Eklund