

Asiantuntijalausunto
Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori
Helsingin yliopisto
16.2.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 101/2023 vp)

Euroopan komission käynnistettyä Suomea vastaan rikkomusmenettelyn, joka koskee työntekijöiden lähettämistä koskevan täytäntöönpanodirektiivin sekä tieliikenteen liikkuvuuspakettia koskevan direktiivin kansallista toimeenpanoa, työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia esitetään muutettavaksi. Tarkoitus on saattaa laki paremmin vastaamaan näiden direktiivien vaatimuksia.

Katson, että ehdotetut lainmuutokset ovat yleisesti ottaen asianmukaisia, joskin lakiin ehdotetun 10 §:n 2 momentin sanamuodossa on teknisluontoista korjattavaa, johon palaan erikseen jäljempänä. Lisäksi ehdotetun vastatoimien kieltoa koskevan 12 a §:n sääntelytapa sekä tapa, jolla hallituksen esityksen perusteluissa esitetään ehdotetun pykälän soveltamiseen liittyviä näkökohtia, edellyttävät kriittistä tarkastelua.

Ehdotettu vastatoimien kieltoa koskeva 12 a §

Analysoin seuraavassa ehdotettua 12 a §:ää, jolla tarkoituksena on täytäntöönpanna täytäntöönpanodirektiivin 11 artiklan 5 kohta.

Lähetettyjen työntekijöiden sosiaalinen polkumyynti on kansainvälisesti tunnettu ilmiö. Lähetetyt työntekijät ovat usein heikossa oikeudellisessa asemassa ja hyvin

riippuvaisia työnantajastaan. Työnantajat myös vaihtuvat usein. Eri selvityksissä on todettu, että tilapäisesti toisessa valtiossa työskentelevän ulkomaisen työntekijän on vaikeaa perätä oikeuksiaan tai esimerkiksi nostaa vahingonkorvauskanne työnantajaansa vastaan.

Täytäntöönpanodirektiivillä pyritään parantamaan heikossa asemassa olevien lähetettyjen työntekijöiden oikeussuojaa ja oikeuksiin pääsyä. On korostettava, että direktiivin tarkoituksena on puuttua epäkohtiin, jotka ovat juuri lähetettyjen työntekijöiden työoloille ja kohtelulle tyypillisiä ja kaipaavat korjausta oikeussääntöjen tasolla. Tätä taustaa vasten lähetetyn työntekijän käytössä olevilla oikeussuojakeinoilla on erityinen merkitys heidän suojelulle. Käsillä olevan täytäntöönpanodirektiivin lähtökohtana on, että heikon asemansa vuoksi lähetetyt työntekijät tarvitsevat erityistä suojelua tilanteissa, joissa he ryhtyvät oikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa selvitetään erilaisia vaihtoehtoja täytäntöönpanodirektiivin 11 artiklan 5 kohdan implementoinnille ja päädytään yhdistelmään, jossa vastatoimien kiellosta säädettäisiin työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin ehdotetussa 12 a §:ssä ja kiellon tehosteena olisi vahingonkorvausvelvollisuus sellaisena kuin siitä säädetään työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentissa.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille tarve säätää vastatoimien kiellosta, koska komissio on tätä rikkomismenettelyssä nimenomaisesti edellyttänyt. Laajempaa asiayhteyttä tai lainmuutoksen vaikutuksia työntekijöiden suojan parantamisen kannalta siihen liittyvät erityiset haasteet huomioon ottaen ei sanottavasti tuoda esille.

Perusteluissa korostetaan seuraamusjärjestelmien yhteensovittamista ja erityisesti rikastumiskieltoa. Olennaista on kuitenkin se, että vastatoimien kiellolla pyritään suojaamaan lähetettyjä työntekijöitä kielteisiltä seurauksilta, joita työnantaja voi kohdistaa heihin heidän käynnistettyään oikeusprosessin tai muun menettelyn oikeuksiinsa pääsemiseksi.

Tapa, jolla hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille ehdotetun 12 a §:n vastatoimien kiellon soveltamisen lähtökohdat, on epäselvä. Ehdotetun pykälän sisältöä pyritään osaltaan tarkastelemaan viittauksin työsopimukseen sovellettavaan lakiin ja Rooma I asetukseen. Hallituksen esityksessä viitataan työsopimukseen sovellettavaan lakiin vastatoimien kiellon soveltamisen yhteydessä. Ehdotetun 12 a §:n perusteluissa kysymys siitä, kuinka vastatoimien kieltoa ja vahingonkorvausta käsitellään lainvalinnan vaikutus huomioon ottaen, jää asianmukaisesti tarkastelematta.

Lisäksi voidaan todeta, että perusteluissa tuodaan jossain määrin epätarkasti esille se, millaisissa tilanteissa vastatoimien kieltoa koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi. Esityksen mukaan vastatoimien kiello koskisi myös tilannetta, jossa lähetetty työntekijä ottaa Suomessa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen tai muuhun viranomaiseen laissa säädettyjen oikeuksiensa turvaamiseksi. Toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa esitetään, pelkästään se, että lähetetty työntekijä ottaa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen tai muuhun viranomaiseen laissa säädettyjen oikeuksiensa

turvaamiseksi, ei kuitenkaan välttämättä vielä ole ehdotetussa 12 a §:ssä tarkoitettua oikeudellisiin tai hallinnollisiin menettelyihin ryhtymistä. 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.

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.

Täytäntöönpanodirektiivi edellyttää vastatoimien kiellolle tehostetta, jollaiseksi lakiehdotuksessa mahdollisuus soveltaa työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momenttia on tarkoitettu. Valitun tehosteen riittävyttä 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.

Koska osa toimenpiteistä, jotka voivat olla lähetetyn työntekijän työnantajan vastatoimia, jää vahingonkorvausvelvollisuuden ulkopuolelle, täytäntöönpanodirektiivin 20 artiklassa asetetun vaatimuksen tehokkaasta, oikeasuhtaisesta ja varoittavasta seuraamuksesta ei voida kaikilta osin katsoa täyttyvän.

Teknisluontoinen selventämisen tarve

Hallituksen esityksen säännösehdoituksista 10 §:n 2 momentti kaipaasi teknisluontoista selkiytystä, joka liittyy säännöksen sisällön ymmärrettäväksi tekemiseen.

Ehdotettu 10 §:n 2 momentti kuuluu: ”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 työehtojen valvontaa varten sekä työsuojeluviranomaisen pyynnöstä toimittaa palkanmaksun suorittamista koskeva todistus tai muu selvitys.” Ehdotetusta säännöksestä ei kuitenkaan selviä, mille taholle

työaikakirjanpito ja palkkalaskelma tulee tarvittaessa tai pyynnöstä toimittaa. Hallituksen esityksen perusteluista tämä käy ilmi. Tarpeettoman epäselvyyden välttämiseksi pykälän sanamuotoa voitaisiin selventää seuraavasti (muutokset kursivilla): ”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.”

Lopuksi

Katson, että käsillä oleva hallituksen esitys sisältää muutosehdotuksia, jotka ovat perusteltuja komission esittämien vaatimusten ja EU-säädösten puutteellisen implementoinnin näkökulmasta. Olen kuitenkin edellä tuonut ehdotetun 10 §:n 2 momentin sanonnallisten korjaustarpeiden ohella esille kriittisiä havaintoja siitä, kuinka ehdotetun vastatoimien kieltoa koskevan 12 a §:n luonnetta ja soveltamista on käsitelty hallituksen esityksessä. Perusteluiden epäselvyydet korostavat ehdotetun pykälän sanamuotoon tukeutumisen merkitystä.

Edellä olen myös todennut, että vastatoimien kieltoon ehdotetussa 12 a §:ssä liitetty työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen vahingonkorvausvelvollisuus ei kata kaikkia työnantajan toimia, jotka voisivat olla pykälässä tarkoitettuja vastatoimiksi katsottavia tai muita epäedullisia toimia. Tältä osin täytäntöönpanodirektiivin 20 artiklan vaatimuksen tehokkaasta, oikeasuhtaisesta ja varoittavasta seuraamuksesta ei voida katsoa täyttyvän.

Vahingonkorvausvelvollisuuden ala suhteessa vastatoimien kiellon alaan olisi tullut tuoda hallituksen esityksessä selvästi esille. Tärkeää olisi, että lainsäädännön muutosten merkitys ja ala olisivat mahdollisimman tarkoin selvillä, kun niistä päätetään.