

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta (HE 142/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tuomas Anttila, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Ari Pulkkinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio

- yhteyspäälikkö Karoliina Nurmi, Eläketurvakeskus
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- piiripäälikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri
- apulaisjohtaja Pekka Muinonen, Uudenmaan verovirasto
- päälakimies Jorma Rusanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiamies Jesper Eiskonen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- asiamies, varatuomari Markus Äimälä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
- varatuomari Kim Kaskiaro, Rakennusteollisuus RT ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä pyritään parantamaan lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen toteutumista ja tehostamaan valvontamahdollisuuksia. Lähetetyt vuokratyöntekijät asetettaisiin vähimmäispalkan määräytymisessä tasavertaiseen asemaan Suomessa toimivien yritysten palveluksessa olevien vuokratyöntekijöiden kanssa.

Työvoimaa Suomeen lähettäville työnantajayrityksille säädettäisiin velvollisuus asettaa

edustaja, jolla olisi valtuutus yrityksen puolesta vastaanottaa asiakirjoja ja laatia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Laissa säädettäisiin myös työnantajan tai tämän edustajan velvollisuudesta ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja tämän työsuhteen ehdoista tietoja, jotka olisivat työsuojeluviranomaisten saatavilla. Lisäksi työnantajalla tai tämän edustajalla olisi oltava Suomessa hallussaan lähetettyä työntekijää koskeva työaikakir-

janpito ja tiedot Suomessa maksetuista palkoista. Työnantajalla tai tämän edustajalla olisi myös velvollisuus antaa henkilöstön edustajalle tietoja tietyistä lähetetyn työntekijän työsuhteen

ehdoista. Säännösten noudattamisen tehosteeksi ehdotetaan myös rangaistussuhkaa.

Laki on tarkoitettu tuleman voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Asian valmistelu perustuu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyyn eduskunnan lausumaan, jossa edellytettiin, että hallitus valmistelee kiireellisesti esitykset toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työsuhteiden ehtojen valvontaa, ja tuo tätä tarkoittavat esitykset eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2004 (TyVM 2/2004 vp ja EV 45/2004 vp). Esitys on valmisteltu työministeriön huhtikuussa 2004 asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä, jonka tehtävänä on lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamisen ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman edistäminen (Ulteva 2). Työryhmän määräaika päättyy 31 päivänä tammikuuta 2006, mutta sen välitehtävänä oli valmistella eduskunnan lausumassa edellytetyt muutosehdotukset. Työryhmässä ovat edustettuina työministeriön edustajien lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, keskeiset työmarkkinajärjestöt ja Suomen Yrittäjät. Esitys perustuu työryhmän yksimielisiin ehdotuksiin.

Perustelujen mukaan esityksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen toteutuminen ja työntekijöiden tasavertainen kohtelu tehostamalla ja parantamalla valvontamahdollisuuksia. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää, että työntekijöillä ja työsuojeluviranomaisilla on käytössään asianmukaiset menettelyt ja tarvittavat tiedot valvontatoimissaan ja että valvonta voi tapahtua aikaisempaa enemmän varsinaisen työnteon kestäessä.

Valiokunta pitää lakiehdotuksen tavoitteita erittäin tärkeinä. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Edustajan asettaminen

Lakiehdotuksen 4 a §:n mukaan lähettävällä yrityksellä tulee olla edustaja Suomessa. Edustajaa ei kuitenkaan tarvitse asettaa, jos lähetetyn työntekijän lähetettynä olo kestää enintään 14 päivää.

Valiokunta toteaa, että Suomessa työskentelee runsaasti lähetettyjä työntekijöitä, joiden lähetettynä olo kestää enintään 14 päivää. Näiden työntekijöiden osalta tietojen saanti voi jopa nykyisestä hankaloitua, koska lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tiedot toimittaa tällöin ulkomainen työnantaja eikä työn teettäjä, kuten voimassa olevassa laissa on säädetty.

Valiokunta katsoo, että lähettävälle yritykselle säädettävä velvollisuus asettaa Suomeen edustaja on perusteltu ja se helpottaa valvonnassa tarvittavien tietojen saamista ulkomaisista työntekijöistä ja heidän työehdoistaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa, miten lakiehdotuksen tavoite toteutuu lyhytaikaisesti Suomessa työskentelevien osalta, ja palaa asiaan, jos tarvetta ilmenee.

Lakiehdotuksen lakitekkinen taso

Valiokunta on pyytänyt asiasta oikeusministeriön lausunnon. Lausunnossaan oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota lakiehdotukseen sisältyvään rangaistussäännökseen.

Lausunnon mukaan "on ongelmallista, että pykälässä säädetään rangaistus laiminlyönnistä

ylläpitää tietoja lähetetyistä työntekijöistä (4 b §), mutta ei edustajan asettamisen laiminlyönnistä eikä työaikakirjanpitovelvollisuuden tai palkkatietojen säilyttämisvelvollisuuden laiminlyönnistä (5 §) eikä esimerkiksi vähimmäispalkan maksamisvelvollisuuden laiminlyönnistä (2 §:n 4 mom). Jos kriminalisointia käytetään, tulisi rikosoikeudessa pyrkiä punnitsemaan kokonaisuutena laiminlyöntien ja tekojen moitittavuutta ja vahingollisuutta sekä tulisi pyrkiä siihen, että vain kaikkein vahingollisimmat ja moitittavimmat teot olisivat rangaistavia tai että moitittavuudeltaan samanarvoisia tekoja kohdeltaisiin samanarvoisesti.

Pykälän mukaan rangaistavaa olisi 4 b §:ssä tarkoitettujen tietojen ja selvitysten ylläpitoa koskevien säännösten rikkominen. Lakiehdotuksen 4 b §:ssä ei kuitenkaan puhuta ylläpidosta, vaan siinä lueteltujen tietojen hallussapidosta, sekä 3 momentissa ilmoitusvelvollisuudesta.

Kriminalisoinnissa tulisi pyrkiä laillisuusperiaatteen vaatimaan täsmällisyyteen muun muassa käyttämällä rangaistussäännöksessä johdonmukaisesti samoja käsitteitä kuin säännöksissä, joihin siinä viitataan. Ehdotuksen mukaan rangaistavaa olisi 8 a §:ssä tarkoitetun tietojenantovelvollisuuden rikkominen, mutta ei (ehkä) 4 b §:n 3 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden rikkominen. Pykäläehdotuksen mukaan rajoitetaan työn teettäjän edustajan vastuuta ilmaisulla "vain ottaen huomioon työpaikalla annetut ohjeet ja menettelytavat." Ilmaisuu on laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisen väljä. Perustelujen mukaan työn teettäjänä olevan työnantajan tai työnantajan edustajan vastuu kohdentuisi rikoslain 47 luvun 7 §:n mukaisesti. Tätä ilmaisua täsmennetään erikseen kuvailemalla "pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa" toisaalta yrityksen johdon sekä toisaalta alemman tason toimihenkilön tai työntekijän vastuuta, joista viimeksi mainitun ryhmän vastuun kuvailu vastaa pykälän muotoilua teettäjän edustajan vastuusta. Pykälä ja sen perustelut eivät kohtaa. Normaali kirjoittamistapa on käyttää pykälän perusteluissa pitkälti samoja käsitteitä kuin pykälätekstissä sekä kohdentaa näin perustelut ymmärrettävällä tavalla. Mainituissa

RL:n 47 luvun 7 §:ssä on säännökset muun muassa seikoista, jotka on vastuun arvioinnissa otettava huomioon. Jos on tarkoitus soveltaa vastuun kohdentamiseen RL:n 47 luvun 7 §:n säännöksiä joltain osin, on legaliteettiperiaatteen ja normaalin kirjoittamistavan mukaista liittää vastaava teksti itse pykälään."

Valiokunta pitää tärkeänä, että lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen toteutumista parannetaan ja valvontamahdollisuuksia tehostetaan, ja katsoo, että lakiehdotukseen sisältyvät ehdotukset ovat näiden tavoitteiden kannalta tarpeellisia. Tästä syystä valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä. Valiokunta toteaa kuitenkin edellä lainattuun oikeusministeriön lausuntoon viitaten, että lakiteknisesti säännösehdotukset eivät kaikin osin täytä tämän tyyppiseltä lainsäädännöltä edellytettäviä vaatimuksia. Valiokunta kiinnittää hallituksen huomiota lainvalmistelun tasoon ja korostaa, että ainakin rangaistussäännösten osalta hallituksen esitysten valmistelu olisi syytä tehdä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Harmaan talouden torjumiseksi valmisteilla olevat veromuutokset

Kansainvälistyminen ja EU:n laajentuminen ovat tuoneet mukanaan hankalasti ratkaistavan ongelman: työvoiman vapaa liikkuvuus ja palveluiden tarjonnan vapautuminen luovat otollista maaperää harmaalle taloudelle. EU:n uusien jäsenmaiden kansalaisille asetetut siirtymäajat ovat myös voineet jossain määrin vaikuttaa tilanteeseen. Ongelma on korostunut erityisesti rakennusalaalla, jossa verojen välttäminen ulkomaisen työvoiman avulla on jo kilpailuhaitta lakien mukaan toimiville yrityksille.

Parhaillaan valtiovarainministeriössä selvitetään ulkomaisten työn teettäjien ja työntekijöiden verokohtelun muutostarpeita. Selvityskohteina ovat ennen muuta Suomen verotusoikeuden ulottaminen ulkomaisiin vuokratyöntekijöihin ja ulkomaisen työnantajan merkitseminen ennakkoperintärekisteriin. Voimassa olevan sääntelyn mukaan verovelvollisuus Suomeen syntyy pääsääntöisesti vasta kuuden kuukauden

oleskelun jälkeen. Ulkomaisen työvoiman käytöstä johtuvia ongelmia ei helpota nykytilanteessa myöskään ennakkoperintärekisteröinti, sillä rajoitetusti verovelvollista työn- tai toimeksiantajaa ei merkitä ennakkoperintärekisteriin, ellei kiinteää toimipaikkaa muodostu.

Valmisteilla olevassa esityksessä on tarkoitus ottaa kantaa sekä Suomen verotusoikeuden alkamisajankohtaan (verovelvollisuus alkaisi heti) vuokratyövoiman kyseessä ollessa että ennakkoperintärekisteröinnin tehostamiseen. Myös tiedonantovelvollisuutta vuokratyövoimasta lisättäisiin. Saadun selvityksen mukaan esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2006.

Valiokunta pitää harmaan talouden torjumisen ja yhdenvertaisten kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta erittäin tärkeinä valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevia muutoksia, jotka koskevat ulkomaisten yritysten ennakonperintärekisteriin merkitsemistä ja verovelvollisuuden alkamista heti, kun työnteko Suomessa aloitetaan. Valiokunta kiirehtii niitä koskevan esityksen saamista eduskunnan käsittelyyn heti vuoden 2006 valtiopäivien alussa.

Ulkomaisen työvoiman työehtoihin ja niiden valvontakeinoihin haetaan ratkaisuja myös työ-

markkinajärjestöjen kesken edelleen jatkuvassa ns. ULTEVA2-työryhmän työssä. Harmaan talouden ongelmiin on kuitenkin syytä puuttua myös veromuutoksin, jotta ilmiö saadaan kunolla hallintaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

9 a §. Rangaistussäännös. Edellä yleisperusteiluissa esittämänsä viitaten valiokunta ehdottaa, että säännöstä täsmennetään siten kuin työministeriön oikeusministeriön lausunnon johdosta antamassa vastineessa on esitetty. Säännöstä ehdotetaan selkeytettäväksi jakamalla pykälä kahteen momenttiin, joista ensimmäinen koskisi työnantajan ja tämän edustajan rikkomuksia ja toinen työn teettäjän ja tämän edustajan rikkomuksia. Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus työrikoksia koskevaan rikoslain 47 lukuun.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lähetetyistä työntekijöistä 9 päivänä joulukuuta 1999 annetun lain (1146/1999) 2 §:n 4 ja 5 momentti, 5 §:n otsikko ja 8 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 4 momentti ja 8 §:n 2 momentti laissa 74/2001, 2 §:n 5 momentti laissa 749/2002 ja 5 §:n otsikko laissa 163/2005, sekä

lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on mainituissa laeissa 74/2001, 749/2002 ja 163/2005, uusi 6 momentti, 5 §:ään, sellaisena kuin se on viimeksi mainitussa laissa, uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 4 a, 4 b, 8 a ja 9 a § seuraavasti:

2, 4 a , 4 b, 5, 8 ja 8 a §
(Kuten HE)

9 a §

Rangaistussäännös

Jos työnantaja tai tämän edustaja taikka 4 a §:n mukaan asetettu edustaja tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 4 b §:ssä tarkoitettujen tietojen ja selvitysten *hallussapitoa tai ilmoitusvelvollisuutta* koskevia säännöksiä tai laiminlyö antaa 8 a §:ssä tarkoitettut tiedot henkilöstön edustajalle, *on hänet* tuomittava *lähetetyistä*

työstä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta sakkoon. (Poist.)

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta tuomitaan myös työn teettäjä tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 a §:ssä säädetyn huolehtimisvelvollisuuden, työn teettäjän edustaja kuitenkin vain huomioon ottaen työpaikalla annetut ohjeet ja menettelytavat. (Uusi)

Rangaistus työrikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvussa. (Uusi)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd
vpj. Anne Holmlund /kok
jäs. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /kesk
Roger Jansson /r
Anneli Kiljunen /sd (osittain)
Esa Lahtela /sd
Rosa Meriläinen /vihr
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk

Markus Mustajärvi /vas
Terhi Peltokorpi /kesk
Leena Rauhala /kd
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Arto Satonen /kok
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jaana Ylä-Mononen /kesk
vjäs. Matti Kauppila /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.