

U 16/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (*lähetettyjen työntekijöiden direktiivin muutosdirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä maaliskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (KOM(2016) 128 lopullinen sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2016

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

30.3.2016

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PALVELUJEN TARJOAMISEN YHTEYDESSÄ TAPAHTUVASTA TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMISESTÄ TYÖHÖN TOISEEN JÄSENVALTIOON ANNETUN DIREKTIIVIN 96/71/EY MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 8 päivänä maaliskuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta, jäljempänä *lähetettyjen työntekijöiden direktiivin muutosdirektiivi*.

Komission tavoitteena on luoda tasavertaiset toimintaedellytykset työntekijöitä lähettävien ja kotimaisten yritysten välille sen varmistamiseksi, että kotimaisiin yrityksiin sovellettavia sääntöjä sovelletaan myös työntekijöitä lähettäviin yrityksiin. Näin varmistetaan työntekijöiden suojeleminen oikeudenmukainen kilpailu yritysten välillä.

Puuttuakseen sopimattomiin käytäntöihin ja edistääkseen periaatetta, jonka mukaan samassa paikassa tehtävästä samasta työstä olisi saatava sama korvaus, komissio pyrkii muuttamaan kohdennetusti lähetetyistä työntekijöistä annettua direktiiviä 96/71/EY, jäljempänä *lähetettyjen työntekijöiden direktiivi*.

EU antoi 15 päivänä toukokuuta 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta, jäljempänä *lähetettyjen työntekijöiden direktiivin täytäntöönpanodirektiivi*. Tällä direktiivillä ei muutettu lähetettyjen työntekijöiden direktiiviä. Jäsenvaltioiden on saatettava lähetettyjen työntekijöiden direktiivin täytäntöönpanodirektiivi voimaan viimeistään 18 päivänä kesäkuuta 2016.

Komissio katsoo, että kaikkia lähetettyihin työntekijöihin ja heidän työehtoihinsa liittyviä väärinkäytöksiä ja ongelmia ei käsitelty lähetettyjen työntekijöiden direktiivin täytäntöönpanodirektiivissä.

EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto ry vastaan Elektrobudowa Spółka Akcyjna) on myös vaikuttanut tarpeeseen täsmentää lähetettyjen työntekijöiden direktiivin sisältöä sen suhteen, mitä eria vähimmäispalkassa tulee huomioida ja mitä on katsottava kustannusten korvaukseksi.

Ennen lähetettyjen työntekijöiden direktiivin muutosdirektiiviehdotuksen antamista osa jäsenmaista pyysi komissiota uudistamaan direktiiviä ja erityisesti toteuttamaan siinä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen palkkauksessa. Osa jäsenmaista puolestaan vastusti direktiivin avaamista ennen kuin lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanodirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tässä yhteydessä toteutettujen muutosten vaikutuksia arvioitu.

U 16/2016 vp

Nämä maat pitivät palkkatasoeroja palvelujen tarjoajien oikeutettuna kilpailuetuna. (Jäsenvaltioiden kannoista tarkemmin kohdassa 3.1 Komission vaikutusarvioinnit)

Komissio katsoo, että EU:n taloudellinen ja työmarkkinatilanne on muuttunut huomattavasti sitten vuoden 1996, jolloin lähetettyjen työntekijöiden direktiivi hyväksyttiin. EU:n laajentumisen myötä sisämarkkinat ja jäsenvaltioiden väliset palkkaerot ovat kasvaneet. Nykyinen lainsäädäntökehys ei komission käsityksen mukaan enää täysipainoisesti vastaa uutta todellisuutta. Siitä, että lähetävien yritysten on noudatettava vain vähimmäispalkkoja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on usein seurauksena suuret palkkaerot lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden välillä, erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa palkkataso on suhteellisen korkea. Huomattavat palkkaerot vääristävät yritysten tasavertaisia toimintaedellytyksiä ja haittaavat näin sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa. Työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen saattaminen nykyisten talouteen liittyvien ja sosiaalisten olosuhteiden tasalle on tämän vuoksi välttämätöntä niin talouden kuin sosiaalistenkin näkökohtien kannalta.

Komission mukaan ehdotuksella pyritään yhtenäistämään lähetettyjä työntekijöitä koskevat säännöt vastaamaan paremmin myös muuta EU:n lainsäädäntöä, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, jäljempänä *sosiaaliturvan koordinaatioasetus* ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2008/104/EY vuokratyöstä, jäljempänä *vuokratyödirektiivi*. EU-lainsäädännön yhtenäistäminen tukee komission mukaan oikeudenmukaisempien ja syvempien sisämarkkinoiden kehittymistä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Työntekijän tavanomainen työntekopaikka (uusi 2 a artikla)

Ehdotuksen 1 artiklassa komissio esittää lähetettyjen työntekijöiden direktiiviin *uutta 2 a artiklaa*. Siinä säänneltäisiin yli 24 kuukautta kestäviä lähettämiskausia ja lähetettyihin työntekijöihin näissä tilanteissa sovellettavaa työlainsäädäntöä. Direktiivin 2 a artiklan 1 kohdan mukaan sitä jäsenvaltiota, jonka alueelle työntekijä lähetetään työhön, pidetään hänen tavanomaisena työntekomaanaan, jos oletettu tai tosiasiallinen lähettämiskausi kestää yli 24 kuukautta. Jotta 1 kohdan säännöstä ei kierrettäisi, artiklan 2 kohdassa selkeytetään kohdan soveltamista. Sen mukaan lähettämiskauden kestoa laskettaessa on otettava huomioon asianomaisten työntekijöiden lähettämisen yhteenlaskettu kesto, jos lähetetty työntekijä korvataan toisella samaa työtä tekevällä työntekijällä. Lähettämiskausien yhteenlasketussa kestossa on kuitenkin otettava huomioon vain sellaiset työntekijät, joiden tosiasiallinen lähettämiskausi kestää vähintään kuusi kuukautta.

Komission mukaan ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kuitenkaan palvelujen väliaikaisen tarjonnan mahdolliseen keston. EU-tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että sijoittautumisvapauden ja palvelujen väliaikaisen tarjonnan vapauden välistä eroa on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Tässä yhteydessä on palvelujen tarjonnan keston lisäksi otettava huomioon sen säännöllisyys, jaksollisuus ja jatkuvuus.

Uuden 2 a artiklan 1 kohtaa sovellettaisiin, kun lähettämiskauden oletetaan kestävän yli 24 kuukautta tai kun lähettämiskausi on tosiasiallisesti kestänyt yli 24 kuukautta. Molemmissa tapauksissa vastaanottavaa jäsenvaltiota pidetään työntekijän tavanomaisena työntekomaana. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista, jäljempänä *Rooma I -asetus*, 3 artiklan säännösten mukaisesti vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädäntöä sovelletaan tällaisten lähetettyjen työntekijöiden työsopimuksiin, jos osapuolet eivät ole valinneet toisen maan lainsäädännön soveltamista. Jos osapuolet

U 16/2016 vp

ovat valinneet toisen maan lainsäädännön soveltamisen, tästä ei kuitenkaan voi seurata se, että työntekijä jää ilman sellaisten säännösten mukaista suojaa, joista vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ei voida sopimuksin poiketa.

Koska direktiiviin ehdotettava säännös tavanomaisesta työntekopaikasta olisi pakottava, se esittäisi sopimasta työnantajan ja työntekijän kesken sellaisesta lainvalinnasta, jolla työntekijä voisi jäädä vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaisesta suojasta, josta ei siellä voida sopimuksin poiketa.

Komissio ei käsittele direktiiviehdotuksen perusteluissa säännöksen suhdetta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 492/2011, jäljempänä *työntekijöiden liikkuvuusasetus*, säännöksiin. Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa siihen, tulisivatko asetuksen työskentelyä ja yhdenvertaista kohtelua koskevien 7—9 artiklojen säännökset sovellettaviksi niissä tilanteissa, joissa tavanomainen työntekomaa olisi se maa, johon henkilö on lähetetty työhön. Asetuksen säännökset kattavat työsuhteen ehtojen ohella säännöksiä yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaali- ja veroetujen osalta, työntekijöiden yhdenvertaisesta mahdollisuudesta osallistua koulutukseen ammatillisissa oppilaitoksissa sekä uudelleen- ja jatkokoulutuskeskuksissa ja yhdenvertaisesta kohtelusta asumisessa sekä tietyissä lähtömaahan jääneiden perheenjäsenten oikeuksissa.

2.2 Lähetetyn työntekijän palkka- ja muut työsuhteen ehdot (3 artiklan 1 kohta)

Komissio ehdottaa nykyisen 3 artiklan 1 kohdan osittaista muuttamista. Jäsenvaltioiden olisi uuden 3 artiklan 1 kohdan mukaan varmistettava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset varmistavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijälle jäljempänä tarkoitettujen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, vahvistetaan:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

– työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla:

a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;

b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto;

c) *korvaus, mukaan lukien ylityökorvaus*; tätä alakohtaa ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin;

d) työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot, erityisesti kun kyseessä on tilapäistyövoimaa välittävien yritysten suorittama työntekijöiden vuokraaminen;

e) työturvallisuus, työterveys ja työhygieniat;

f) raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet;

g) miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset.

Direktiivin muutosehdotuksen mukaan ilmaisulla '*korvaus*' tarkoitetaan kaikkia kansallisen lain, asetuksen, hallinnollisen määräyksen, yleisesti sovellettaviksi julistettujen työehtosopi-

U 16/2016 vp

musten tai välitystuomioiden ja/tai, jos työehtosopimuksen tai välitystuomion yleisesti sovellettavaksi julistamista koskevaa järjestelmää ei ole, muiden 8 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti pakollisia korvauksen muodostavia tekijöitä siinä jäsenvaltiossa, jonka alueelle työntekijä lähetetään.

Muutos nykyiseen direktiiviin verrattuna olisi se, että 1 kohdan c alakohdan termi ”vähimmäispalkka” korvattaisiin termillä ”korvaus” (engl. remuneration). Myös korvaus-sanan sisältöä täsmennettäisiin uudessa alakohdassa. Jäsenvaltioilla olisi toimivalta antaa korvauksia koskevia sääntöjä omien lakiansa, hallinnollisten määräysten, yleisesti sovellettavien työehtosopimusten ja käytäntöjensä mukaisesti. Mainittu muutos johtaisi siihen, että lainsäädännössä tai 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitetuissa yleisesti sovellettaviksi julistetuissa työehtosopimuksissa määrättyjä paikallisiin työntekijöihin sovellettavia korvauksia koskevia sääntöjä sovellettaisiin myös lähetettyihin työntekijöihin.

Lisäksi uudella alakohdalla asetetaan jäsenvaltioille velvoite julkaista tiedot direktiivin c alakohdan tarkoittaman ”korvauksen” muodostavista palkan eri tekijöistä kansallisilla verkkosivuilla.

2.3 Direktiivin soveltamisala (3 artiklan 9 ja 10 kohtien poistaminen)

Muutoksella poistettaisiin 3 artiklan 1. kohdan toisessa luetelmakohdassa oleva ilmaisu ”liitteessä tarkoitettua toimintaa”. Tämän muutoksen myötä 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuja yleisesti sovellettaviksi julistettuja työehtosopimuksia alettaisiin soveltaa lähetettyihin työntekijöihin kaikilla talouden eikä ainoastaan direktiivin liitteessä mainittuihin toimintoihin eli ainoastaan rakennusalaalla. Tämä soveltamisalan laajennus on nykyisinkin mahdollista, mutta nyt laajennus tulisi pakolliseksi.

2.4 Palkkaus alihankinnassa (3 artiklan uusi 1 a. kohta)

Lisäksi komissio ehdottaa 3 artiklaan *uutta 1 a. kohtaa*, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta säännellä kansallisesti alihankinnan edellytyksistä alihankintaketjujen valvomiseksi ja hallinnoimiseksi. Uuden alakohdan mukaan jäsenvaltio, jonka alueelle sijoittautuneet yritykset saavat lain, asetuksen, hallinnollisen määräyksen tai työehtosopimuksen nojalla käyttää sopimusvelvoitteidensa yhteydessä alihankkijana ainoastaan yrityksiä, jotka täyttävät tietyt korvausta koskevat työehdot ja -olot, voi syrjimättömästi ja oikeasuhteisesti edellyttää, että työntekijöitä lähettävien yritysten työntekijöihin on sovellettava vastaavia ehtoja näiden työskennellessä tämän jäsenvaltion alueella.

2.5 Vuokratyödirektiivin yhdenvertaista kohtelua koskevan säännöksen soveltaminen lähetettyihin työntekijöihin (3 artiklan uusi 1 b. kohta)

Direktiivin 3 artiklan 2 kohtaan esitetään uutta 1 b. alakohtaa, jossa asetetaan ehtoja muuhun jäsenvaltioon kuin käyttäjäyrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon sijoittautuneen vuokratyöntekijän lähettämille vuokratyöntekijöille. Uusi kohta vastaa voimassa olevan lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 9 kohtaa. Siinä täsmennetään, että valtioiden rajat ylittävää toimintaa harjoittaviin vuokratyöntekijöihin on sovellettava samoja ehtoja, joita sovelletaan kansallisiin vuokratyöntekijöihin vuokratyödirektiivin nojalla. Voimassa olevan direktiivin 3 artiklan 9 kohdasta poiketen velvoite olisi jäsenvaltioille oikeudellinen velvoite eikä mahdollisuus kuten nykyään. Tämän vuoksi direktiivistä on tarpeen myös poistaa 3 artiklan 9 kohta ja 10 kohdan toinen alakohta.

2.6 Direktiivin tavanomaiset loppuartiklat (2-4 artiklat)

Ehdotuksen 2—4 artikloissa ovat tavanomaiset direktiivien loppusäännökset, joissa säädetään direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä alustavasti kahden vuoden kuluttua direktiivin antamisen jälkeen, kansallisissa säännöksissä viittausten tekemisestä tähän direktiiviin, kansallisten säännösten toimittamisesta kirjallisesti komissiolle, voimaantulosta ja osoituksesta.

3 Direktiivin vaikutukset

3.1 Komission vaikutusarvioinnit

Lainsäädäntöehdotukseen liittyvässä vaikutusten arvioinnissaan komissio selvittää lainsäädännön muuttamistarvetta, sen tavoitteita sekä lisäarvoa jäsenvaltioille. Komissio perustelee myös syitä lainsäädäntötien valinnalle sekä selostaa eri tahojen ennakkokantoja asiaan. Lisäksi komissio arvioi lainsäädännön etuja, kustannuksia, vaikutuksia yrityksille ja pk- ja mikroyrityksille sekä kansallisiin budjetteihin.

Komission mukaan lähetettyjä työntekijöitä oli EU:ssa vuonna 2014 yhteensä 1,9 miljoonaa, mikä merkitsee kaikesta EU:ssa tehtävästä työstä 0,7 prosenttia. Pääaloja olivat rakentaminen ja eräät palvelusektorit. Nykyiset säännökset, joissa palkkaus määräytyy vähimmäispalkkojen mukaan, johtavat merkittäviin palkkaeroihin lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden osalta: erot vaihtelevat maittain ja aloittain 10—50 prosentin välillä. Tästä aiheutuu kilpailun vääristymiä lähetettävien ja paikallisten yritysten kesken. Lisäksi lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin ja muun EU-lainsäädännön yhteensopimattomuudesta aiheutuu oikeudellista epävarmuutta erityisesti pitkäkestoisissa lähettämisisä. Nykydirektiivin säännökset eivät myöskään käsittele asianmukaisesti erilaisia lähettämistilanteita, eli alihankintaa, vuokratyötä ja yritysten sisäisiä siirtoja.

Direktiivin muutoksella pyritään vahvistamaan nykyisen direktiivin tavoitetta kannustaa palvelujen tarjoamiseen reilun kilpailun ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittamisen ilmapiirissä parantamalla erityisesti yhdenvertaisuutta palkkauksen osalta.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevat sääntelyongelmat voidaan ratkaista vain EU-tason sääntelyllä. Jäsenvaltiot ja/tai työmarkkinaosapuolet sen sijaan toimeenpanevat säännöksiä kansallisella lainsäädännöllä sekä työehtosopimuksin.

Komissio pitää ongelmien parhaana ratkaisuna direktiivin muuttamista. Säännökset, jotka lisäävät yhdenvertaisuutta palkkauksessa, tasoittavat yritysten kilpailuedellytyksiä. Uusi 24 kuukauden sääntö selkeyttää puolestaan pitkäaikaista lähettämistä koskevaa sääntelyä ja saat-
taa sen vastaamaan sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen säännöksiä. Alihankintaa koskevat muutokset saattavat pääurakoitsijan ja ulkomaisen alurakoitsijan palveluksessa olevat työntekijät samojen työehtosopimusten palkkamääräysten soveltamisen piiriin, mukaan lukien mahdolliset pääurakoitsijaa sitovat yrityskohtaiset sopimukset. Vuokratyöntekijöille turvattaisiin vuokratyödirektiivin mukainen yhdenvertainen kohtelu työntekomaan vuokratyöntekijöiden kanssa.

Komission mukaan samaa palkkaa samasta työstä samassa paikassa tukivat Alankomaat, Belgia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) ja Euroopan rakentajien keskusjärjestö. Myös vuokratyöyrityksiä edustava EUROCIETT tuki vuokratyöntekijöiden palkkatasa-arvon saattamista osaksi direktiiviä.

U 16/2016 vp

Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki, Unkari, Viro, Business Europe, UEAMPE ja CEEMET pitivät parempana sitä, että ennen ehdotuksen antamista arvioitaisiin lähetettyjen työntekijöiden direktiivin täytäntöönpanodirektiivin vaikutukset.

Yhdenvertaisuuden lisääminen palkkauksen osalta nostaa lähetettyjen työntekijöiden palkkoja, vähentää palkkaeroja työntekomaan työntekijöihin nähden sekä luo edellytykset reilulle kilpailulle lähetettävien yritysten ja työntekomaan yritysten kesken. Lähetettyjen työntekijöiden direktiivi saatetaan muutoksen avulla yhteensopivaksi muun EU-lainsäädännön kanssa. Samalla yritykset ja työntekijät hyötyvät oikeusvarmuuden parantumisesta.

Lähetettävien yritysten työvoimakustannukset saattavat nousta erityisesti alhaisen palkkauksen tilanteissa, joita komission arvion mukaan on kolmannes lähettämistilanteista. Lähetettyjen työntekijöiden osalta työvoimakustannukset saattavat silti jäädä edelleen alhaisemmiksi lähettömaan alhaisemmista sosiaaliturvamaksuista ja veroista johtuen. Muutokset saattavat vähentää palkkaerojen vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakentamisessa sekä pitkäkestoisten lähettämisten tilanteessa sekä nostaa työvoimakustannuksia lähetettyjen työntekijöiden osalta vuokratyössä.

Pk-yritykset eivät tarvitse komission arvion mukaan erityissäännöksiä. Ne hyötyvät lainsäädännön selkeyden parantumisesta sekä oikeusriitojen aiheuttamien kulujen ja hallinnollisen taakan vähenemisestä. Palkkakustannukset saattavat nousta matalapalkkaisissa tehtävissä, mutta nousua lievittävät useissa tapauksissa edelleen alhaisemmat palkan sivukulut. Sen sijaan ehdotukset saattavat vaikuttaa suotuisasti korkeamman palkkauksen aloille, reilun kilpailun ilmapiiriin lisääntymisen myötä.

Komission arvion mukaan ehdotukset eivät vaikuta kansallisiin budjetteihin.

3.2 Suomen lainsäädäntö ja sen suhde ehdotukseen

Lähetettyjen työntekijöiden direktiivin täytäntöönpanodirektiivin implementoinnin yhteydessä hallitus on esittänyt nykyisen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999), jäljempänä *lähetettyjen laki*, korvaamista uudella lailla (HE 39/2016 vp.). Lähetettyjen lailla on pantu täytäntöön lähetettyjen työntekijöiden direktiivi.

Voimassa olevan lähetettyjen lain mukaan lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoitautunut työnantaja lähettää työhön Suomeen rajoitetuksi ajaksi tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja. Lakia sovelletaan

- a) työntekijään, joka lähetetään lähettävän yrityksen eli työntekijän työnantajayrityksen johdolla ja lukuun tehtävään työhön työnantajan ja Suomessa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla (alihankinta),
- b) työntekijään, joka lähetetään työhön samaan yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen (yritysryhmän sisäinen siirto) taikka
- c) työntekijään, jonka työvoiman vuokrausta tai välitystä harjoittava yritys lähettää työhön toisen yrityksen käyttöön (työvoiman vuokraus).

Lakia sovelletaan yleisesti kaikilla toimialoilla. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä lain soveltamisala ulotettiin koskemaan myös muita kuin rakennusalan töitä. Siten soveltamisalan laajennusta koskeva muutosehdotus ei aiheuta muutostarpeita lain soveltamisalaan. Lain so-

U 16/2016 vp

veltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko työntekijän lähettänyt työnantaja muusta EU-maasta vai EU:n ulkopuolelta.

Lain 2 §:ssä säädetään lähetetyn työntekijän työsuhteen vähimmäisehdoista. Lähetetyn työntekijän työsopimukseen sovellettava laki määräytyy Rooma I -asetuksen, mukaan. Jos lähetetyn työntekijän työsopimukseen tulee sovellettavaksi vieraan valtion laki, sovelletaan 2 §:n 2 momentissa lueteltuja Suomen lain säännöksiä kuitenkin siltä osin kuin ne ovat työntekijän kannalta edullisempia kuin muuten sovellettavaksi tulevan lain säännökset. Vähimmäisehdot koskevat työaikalain (605/1996) työaikaan perustuvia korvauksia ja korotettuja palkkoja, työ- ja lepoaikoja, vuosilomalain (162/2005) mukaista vuosiloman, vuosilomapalkan ja lomakorvauksen määräytymistä, palkan määräytymistä ja asuntoetua sekä perhevapaita koskevia säännöksiä.

Komission ehdotuksen tavoitteena on myös täsmentää ja yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden käytäntöjä sen suhteen, mihin palkan erilaisiin lisiin ja korvauksiin lähetetyt työntekijät olisivat oikeutettuja, koska nämä ovat erottamaton osa lähetetylle työntekijälle maksettavaa palkkaa. Tämä tavoite saavutettaisiin komission ehdotuksen mukaan korvaamalla direktiivin 96/71/EY 3 artiklan vähimmäispalkka-käsite termillä korvaus. Koska Suomen lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyehtojen määräytymisjärjestelmä on komission ehdotuksen mukainen, ainaakaan merkittäviä muutoksia lainsäädäntöömme ei tarvittane tehdä palkan tai korvauksen määräytymisen osalta. Suomessa työehtosopimukset määrittävät käytännössä muun muassa vähimmäispalkan tason, mukaan lukien erilaiset lisät ja korvaukset maksettavasta työstä.

Myös vuokratyöntekijöiden osalta Suomen sääntely täyttää jo nyt komission ehdotuksen edellyttämän tason. Laissa on vuokratyöntekijöistä omat säännöksensä ja ne ovat yhdenmukaiset kansallisten vuokratyöntekijöiden työehtojen määräytymisen kanssa. Lain 2 a §:n mukaan vuokratyöntekijän vähimmäispalkka määräytyy työsopimuslain 2 luvun 9 §:n mukaan. Jos mainitussa pykälässä tarkoitettua työehtosopimusta taikka muuta sopimusta tai käytäntöä ei ole, lähetetylle työntekijälle on maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka, jos työnantajan ja työntekijän sopima työstä maksettava vastike alittaa sen olennaisesti. Vuokratyöntekijän työsuhteessa sovelletaan lisäksi työsopimuslain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitetun työehtosopimuksen määräyksiä taikka mainitussa pykälässä tarkoitettua muuta sopimusta tai käytäntöä vuosilomasta, työajasta ja työturvallisuudesta.

Vähimmäispalkan määrittäminen on kunkin jäsenvaltion toimivaltaan kuuluva asia. Tämä periaate on vahvistettu voimassa olevassa direktiivissä ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuten myös se, että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu määrittää vähimmäispalkan määräytymisen laskentatapa. Tätä lähtökohtaa komissiolla ei ole tarkoitus muuttaa ehdotuksellaan.

Komission ehdotus uudeksi 2 a artiklaksi, jossa säännellään yli 24 kuukautta kestäviä lähettämiskausia edellyttää toteutuessaan kansallista sääntelyä.

Komission ehdotus alihankintaketjujen vapaaehtoisesta sääntelystä uudessa 3 artiklan 1 a. alakohdassa on jäsenvaltioille valinnainen mahdollisuus eikä siten välttämättä edellytä uutta lainsäädäntöä. Jos Suomi päättäisi ottaa käyttöön direktiivin alihankinnan palkkaussäännöksen, lainsäädäntöä tulisi ilmeisesti muuttaa. Tällä hetkellä alihankinnan yhteydessä lähetetylle työntekijälle tulee maksaa vähimmäispalkka, jona pidetään työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta. Jos sovellettavaa yleissitovaa työehtosopimusta ei ole eivätkä työnantaja ja työntekijä ole sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta, työntekijälle on maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka.

U 16/2016 vp

Valtioneuvosto arvioi direktiivin valmistelun yhteydessä muutosehdotusten vaikutuksia työntekijöiden suojelun, yritysten reilujen kilpailuedellytysten ja palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta ottaen huomioon sekä Suomeen että Suomesta muihin maihin tapahtuva palvelujen tarjoaminen. Myös työmarkkinajärjestöjen pyrkimykset kehittää kansallista palkanmuodostusprosessia sekä mahdolliset pidemmän aikavälin muutostarpeet pyritään ottamaan huomioon. Ehdotuksen 2 a artiklan 24 kuukauden säännön osalta tulee selvittää muun muassa sen suhde Rooma I -asetuksen kansainvälisiin lainvalintasäännöksiin.

3.3 Muut vaikutukset

Suomen osalta ehdotetut muutokset vaikuttavat toteutuessaan ulkomaisten palveluntarjoajien ja suomalaisten toimijoiden kilpailuedellytyksiä tasaavasti. Suomessa tämä vaikutus on ilmeisesti kuitenkin vähäisempi kuin niissä maissa, jotka eivät tällä hetkellä sovelle direktiiviä kaikilla toimialoilla, tai jotka eivät sovelle vuokratyödirektiivin mukaista yhdenvertaisuutta myös lähetettyihin vuokratyöntekijöihin.

Ehdotetun 24 kuukauden säännön vaikutuksia tulee vielä arvioida tarkemmin liittyen lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn suhteeseen työvoiman vapaan liikkuvuuden säännöksiin ja kansainvälisiin yksityisoikeudellisiin lainvalintasäännöksiin.

Jos direktiivi hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa, alihankintaa koskeva muotoilu näyttäisi turvaavan mahdollisuuden soveltaa pääurakoitsijan työntekijöihin sovellettavia palkkaehtoja myös alihankkijan lähetettyihin työntekijöihin. Tämä olisi ilmeisesti mahdollista silloinkin, kun alalla ei olisi yleissitovaa työehtosopimusta tai vaikka työpaikalla noudatettaisiin yrityskohtaista työehtosopimusta tai jos noudatettavan sopimuksen palkkamääräyksistä olisi sovittu paikallisesti toisin.

Ehdotuksen mukaisilla säännöksillä ei tässä vaiheessa arvioida olevan ainakaan merkittäviä budjettivaikutuksia, vaikkakin 24 kuukauden säännöksen osalta mahdollisia vaikutuksia tulee edelleen arvioida. Merkittävin selvitettävä kysymys tässä yhteydessä on se, tulevatko työvoiman vapaan liikkuvuuden säännökset sovellettaviksi henkilöihin, joiden tavanomainen työntekomaa siirtyisi muutoksen myötä Suomeen.

Koska ehdotus ei parantaisi samalla tavoin yritysten sisäisinä siirtoina lähetettävien työntekijöiden, kuin alihankintana tai vuokratyöntekijänä lähetettävien asemaa, on mahdollista, että aiempaa suurempi osuus lähettämistapauksista kanavoituisi tällaisiksi yritysten sisäisenä siirtona lähetettäväksi työntekijöiksi.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT-sopimuksen 53 artiklan 1 kohtaa ja 62 artiklaa. Myös lähetettyjen työntekijöiden direktiivi hyväksyttiin samalla oikeusperustalla. Direktiivi voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun oikeusperustan käyttämisen, vaikka asiaa koskeneessa keskustelussa on esitetty vaatimuksia, että direktiiviä hyväksyttäessä tulisi käyttää oikeusperustana sosiaalipolitiikkaa koskevaa 153 artiklaa, jolloin kyseessä olisi vähimmäisharmonisointi.

5 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

U 16/2016 vp

Toissijaisuusperiaatteen (SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) mukaan EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla.

Komissio perustelee toissijaisuusvaatimusta sillä, että voimassa olevaa direktiiviä voidaan muuttaa ainoastaan antamalla uusi direktiivi.

Komissio katsoo ehdotusten olevan myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjonnan vapautta saa rajoittaa ainoastaan, jos tätä voidaan perustella erityisesti työntekijöiden suojeluun liittyvillä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Lisäksi kyseisten rajoitusten on oltava oikeasuhteisia ja tarpeellisia. Tämä ehdotus noudattaa tätä vaatimusta, koska sillä ei yhdenmukaisteta työvoimakustannuksia Euroopassa ja koska se koskee ainoastaan sitä, mikä on tarpeen vastaanottavan jäsenvaltion elinkustannuksiin ja elintasoon sopeutettujen edellytysten takaamiseksi työntekijöiden lähettämiskauden ajaksi.

Erittäin kilpailluilla sisämarkkinoilla kilpailu perustuu palvelujen laatuun, tuottavuuteen, kustannuksiin (joista työvoimakustannukset ovat vain yksi osa) ja innovointiin. Sen vuoksi tässä ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto tukee komission näkemystä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisen osalta.

6 Toisten maiden kannat

Asian käsittely on vasta alkanut. Jo nyt on kuitenkin tiedossa, että jäsenvaltioiden kannat ehdotuksen suhteen ovat erittäin jakaantuneet. Tiedossa olevia kantoja on selostettu tarkemmin edellä kohdassa 3.1 (Komission vaikutusarvioinnit).

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio esitteli ehdotuksen 21 päivänä maaliskuuta 2016 neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä, minkä jälkeen ehdotuksen käsittely työryhmässä alkaa vielä huhtikuun aikana.

Euroopan parlamentti on vasta aloittamassa ehdotuksen käsittelyn.

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty EU-asioiden komitean työoikeusjaoston laajassa kokoonpanossa yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa 30 päivänä maaliskuuta 2016. Palkansaajia edustavat jäsenet tukivat ehdotuksen tavoitteita. Elinkeinoelämän keskusliitto ei tukenut ehdotusta.

8 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan työoikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että lähetettyjä työntekijöitä koskevien säädösten tulee jatkossakin helpottaa palvelujen tarjoamisen vapauden hyödyntämistä, taata työntekijöiden oikeuksien

U 16/2016 vp

turvaaminen, sekä edistää reilua kilpailua palveluntarjoajien kesken siten, ettei esimerkiksi lähetettyjä työntekijöitä käyttämällä pyritä kiertämään toisen jäsenvaltion työolainsäädäntöä.

Valtioneuvosto voi lähtökohtaisesti tukea tavoitetta parantaa lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua työntekomaassa tavanomaisesti työskentelevien henkilöiden kanssa sekä täsmentää eräitä direktiivin säännöksiä muun muassa vastaamaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Suomen osalta merkittävin muutos nykytilaan vaikuttaisi olevan ehdotus uudeksi 2a artiklaksi, jonka mukaan yli 24 kuukauden pituiseksi oletetun tai tosiasiallisesti yli kahden vuoden pituisen työntekijän lähettämisen tilanteessa sitä jäsenvaltiota, jonka alueelle työntekijä lähetetään työhön, pidetään maana, jossa hän tekee työtä tavallisesti. Tällä hetkellä aikarajaa, jonka jälkeen työntekijää olisi kohdeltava täysin yhdenvertaisesti työntekomaassa tavanomaisesti työtä tekevien henkilöiden kanssa, ei ole määritelty.

Valtioneuvosto arvioi direktiivin valmistelun yhteydessä muutosehdotusten vaikutuksia työntekijöiden suojelun, yritysten reilujen kilpailuedellytysten ja palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta ottaen huomioon sekä Suomeen että Suomesta muihin maihin tapahtuva palvelujen tarjoaminen. Myös työmarkkinajärjestöjen pyrkimykset kehittää kansallista palkanmuodostusprosessia sekä mahdolliset pidemmän aikavälin muutostarpeet pyritään ottamaan huomioon. Ehdotuksen 2 a artiklan 24 kuukauden säännön osalta tulee selvittää muun muassa sen suhde Rooma I -asetuksen kansainvälisiin lainvalintasäännöksiin ja työvoiman vapaan liikkuvuuden säännöksiin. Direktiivillä ei tule lisätä pk-yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Tämä tulee huomioida erityisesti alihankinnan osalta. Hallitus arvioi kaikkea EU-säätelyä talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden näkökulmasta.

Valtioneuvoston kantaa täsmennetään, kun ehdotuksen vaikutukset tarkentuvat.