

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsopimuslain 17 ja 55 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslakia siten, että niin sanottua työehtosopimusten yleissitovuutta koskevia työsopimuslain säännöksiä olisi pidettävä Suomen oikeuden välittömästi sovellettavina säännöksinä, joita sovelletaan ulkomaisen työntekijän Suomessa tekemään työhön riippumatta siitä, minkä valtion lain mukaan työsopimusta muutoin on arvosteltava. Poikkeuksen muodostaisivat tietyt, lähinnä koneen, laitteen tai asiantuntijajärjestelmän hankintaan, asennukseen, korjaukseen tai

huoltoon liittyvät työt, milloin ne ovat tilapäisiä eikä niitä voida teettää kotimaisella työvoimalla.

Lisäksi ehdotetaan tältä osin säädettäväksi työnantajaa ja työn teettäjää koskevista velvoitteista siten, että työsuojeluviranomaisille on pyynnöstä annettava selvitys työsopimukseen yleissitovuutta koskevien säännösten nojalla sovellettavista työehdoista.

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

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Työsopimukseen sovellettavan lain määrytyksestä silloin, kun sopimuksella on liittyviä useampaan kuin yhteen valtioon, säädetään kansainvälisluonteisia työsopimuksia koskevassa työsopimuslain 5 a luvussa (467/88). Luvun säännösten ohella kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin sovelletaan luvun kanssa samanaikaisesti säädetyn kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista annetun lain (466/88), jäljempänä yleislaki, säännöksiä.

Sopimussuhteisiin sovellettavaa lakia koskeva Euroopan yhteisöjen yleissopimus (Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations, 80/934/EEC), jäljempänä Rooman yleissopimus, sekä ulkomaisissa työkohteissa työskentelevien suomalaisten oikeusturvaa, työsuhde- ja sosiaaliturvaa, työsuojelua, verotusta sekä työsuhteen ehtoi-

hin liittyviä kysymyksiä selvittämään asetetun ulkomaantyökomitean mietintö (komiteanmietintö 1982:61) olivat keskeisellä sijalla valmisteltaessa työsopimusta koskevaa lainvalintasäännöstöä.

Vuonna 1988 voimaan tulleita työsopimuslain 5 a lukua ja yleislakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 44/1987 vp) perustelujen mukaan lainvalinnan lähtökohtana on sopimusvapauden periaate. Lakiehdotusten perusteluissa todetaan myös, että sopimusvapauden periaate voidaan hyväksyä rajoittamattomana silloin, kun sopimusosapuolet ovat taloudellisesti ja sosiaalisesti toisistaan riippumattomia ja ovat siten lähtökohtaisesti tasavertaisissa neuvotteluasemissa. Sellaisissa sopimustyypeissä, joissa näin ei ole, rajoitetaan sopimusvapautta kansallisessa aineellisessa oikeudessa heikomman osapuolen suojaamiseksi. Näin on asianlaita tyyppillisesti työ- ja kuluttajasopimuksissa.

Työsopimukseen sovellettavaa lakia kos-

keva perussäännös on työsopimuslain 51 a §:ssä. Sen mukaan työsuhteen ehdot määräytyvät sen valtion lain mukaan, jossa työntekijän kotipaikka, työnantajan liikepaikka tai työn pääasiallinen tekopaikka sijaitsee. Pääsäännön mukaan työsopimukseen, jolla on liittyviä eri valtioihin, sovelletaan työsopimuslain 51 a §:n 1 momentin mukaan sen valtion lakia, jossa työntekijällä on kotipaikka, jos työnantajalla on tässä valtiossa liikepaikka. Muutoin työsopimukseen sovelletaan säännöksen mukaan sen valtion lakia, jossa työ pääasiallisesti tehdään, tai jos työtä ei voida katsoa tehtävän pääasiallisesti jossain valtiossa, sen valtion lakia, jossa työnantajalla on liikepaikka. Jos työsopimus kuitenkin kaikki olosuhteet huomioon ottaen yksittäistapauksessa selvästi liittyy läheisemmin muuhun valtioon kuin siihen, jonka lakia 1 momentin mukaan olisi sovellettava, sovelletaan 2 momentin nojalla ensiksi mainitun valtion lakia.

Työsopimuslain 51 a §:n 3 momentin mukaan voidaan myös nimenomaisesti sopia, että työsopimukseen sovelletaan sen valtion lakia, jossa työ pääasiallisesti tehdään tai jossa työntekijällä on kotipaikka taikka jossa työnantajalla on liikepaikka. Sopimus sovellettavasta laista on tehtävä kirjallisesti.

Lähtökohtana on, että kansainvälisluonteiseen työsopimukseen sovelletaan 51 a §:n nojalla sovellettavaksi tulevaa lakia kokonaisuudessaan. Eräissä tapauksissa työsopimukseen voidaan kuitenkin soveltaa lainvalintasääntöjen osoittaman valtion lain säännösten ohella tai niiden sijasta joko asiaa käsittelevän tuomioistuinvaltion oman lain tai jonkin kolmannen valtion lain säännöksiä. Tällaisista tapauksista säädetään toisaalta yleislain 12 §:ssä ja toisaalta työsopimuslain 51 b §:ssä. Mainittujen säännösten nojalla Suomessa suoritettavaa työtä koskevaan työsopimukseen voidaan eräissä tapauksissa soveltaa Suomen lainsäädäntöä, vaikka työsopimusta muutoin olisi arvosteltava jonkin toisen valtion lain mukaan.

Yleislain 12 §:ään on kirjattu kansainvälisessä yksityisoikeudessa yleisesti hyväksytyt niin sanottu välittömästi sovellettavien normien periaate. Pykälän mukaan sen estämättä, että sopimusta on arvosteltava vieraan valtion lain mukaan, siihen voidaan soveltaa sellaisia Suomen oikeuden pakottavia säännöksiä, joita niiden julkisoikeudellinen luonne taikka niihin muuten liittyvä tärkeä yleinen etu huomioon ottaen on katsottava tar-

koitetun soveltaa sopimukseen muutoin sovellettavasta laista riippumatta, jäljempänä välittömästi sovellettavat säännökset. Säännös poikkeaa luonteeltaan työsopimuslain 51 b §:stä, jonka nojalla on ainoastaan otettava huomioon työntekopaikalla voimassa olevat, työolosuhteita koskevat pakottavat oikeusohjeet, ja joka koskee lähinnä tilanteita, joissa suomalainen työntekijä työskentelee muualla kuin Suomessa. Yleislain 12 §:ssä tarkoitettuja normeja ovat säännöksen perustelujen mukaan esimerkiksi työoloja koskevat säännökset. Julkisoikeudelliset säännökset ovat yleensä sillä tavoin pakottavia, että niitä on sovellettava myös kansainvälisluonteisiin oikeussuhteisiin. Yksityisoikeudessa rajanveto ei ole yhtä selkeä. Kyseeseen tulevat esimerkiksi säännöt, joilla on vahva sosiaalinen leima tai joissa julkinen intressi muuten on suuri.

Työsopimuslain 51 b §:n nojalla on otettava huomioon työolosuhteita koskevat työntekopaikalla voimassa olevat pakottavat oikeusohjeet sovellettaessa työsopimukseen muuta kuin sen valtion lakia, jossa työ tehdään. Tällaisia oikeusohjeita voivat hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi määräykset työajasta ja lepotaukojen ajankohdistusta, työturvallisuudesta tai liikkeiden aukioloajoista taikka oleskelurajoitukset määrätynlaisissa tiloissa. Oikeusohjeiden pakottavuutta on arvosteltava asianomaisen valtion näkökulmasta. Myös muut normit kuin kirjoitetun lain säännökset voivat olla pakottavia. Paikallisten pakottavien normien vaikutus työsuhteeseen sekä niiden ja työsopimukseen sovellettavan lain yhteensovittaminen jäävät perustelujen mukaan arvioitaviksi kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Muutoin kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin sovelletaan työsopimuslain 51 c §:n mukaan, mitä yleislaissa säädetään.

Arvioitaessa sitä, millaisia normeja pidetään työsopimuksiin sovellettavina pakottavina oikeusohjeina, on kiinnitettävä huomiota asianomaisen maan oikeusjärjestykseen ja olosuhteisiin. Tällaisiksi oikeusohjeiksi voidaan Suomessa katsoa lähinnä työaikaa ja työoloja koskevat säännökset sekä lisäksi sellaiset säännökset, joilla on vahva sosiaalinen leima eli joilla pyritään erityisesti suojaamaan heikompaan sopimusosapuolta.

Edellä esitetyn perusteella esimerkiksi vuosiloman antamista, säännöllistä työaikaa ja enimmäistyöaikaa, ylityökorvauksia, työturvallisuutta, vähimmäispalkkaa sekä syrjin-

täkieltoa koskevia vuosilomalain (272/73), työaikalakien, työturvallisuuslain (299/58) sekä työsopimuslain säännöksiä ja niiden nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä on työsuojeluvalvonnassa Suomessa pidetty työsopimuslain 51 b §:ssä ja toisaalta yleislain 12 §:ssä tarkoitettussa mielessä Suomen oikeuden välittömästi sovellettavina säännöksinä.

Työoikeudellisessa aineellisessa säännöstössä ei nimenomaisesti säädetä säännösten soveltamisesta kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin. Työoikeudellisten aineellisten säännösten välittömästi sovellettavuudesta ei ole myöskään oikeuskäytäntöä. Näistä syistä epäselvyyksiä on liittynyt siihen, missä määrin työsopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momenttia voidaan soveltaa sellaiseen kansainvälisluonteista työsuhdetta koskevaan työsopimukseen, jota on vallitsevien liittymäsääntöjen mukaan arvosteltava muun valtion kuin Suomen lain mukaan.

Työsopimuslain 17 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on työsopimuksessa tai työsuhhteessa muuten noudatettava vähintään niitä palkka- ja muita ehtoja, joita kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty. Säännöksessä on säädetty niin sanotusta työehtosopimusten yleissitovuudesta. Toisaalta myös Suomen ratifioiman Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimuksen, joka koskee työlausekkeita, joissa julkinen viranomainen on sopimuspuolena (n:o 94; SopS 30/51) mukaan julkisen keskusviranomaisen on hankintasopimuksissa edellytettävä, että niissä tarkoitettussa työssä noudatetaan vähintään alalla sovellettavan työehtosopimuksen mukaisia ehtoja.

Työsopimuslain 17 §:n 1 momentin nojalla työnantaja, joka ei ole työehtosopimukseen osallinen tai muuten sidottu, on velvollinen noudattamaan työsuhhteissa lainkohdassa tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä. Yleissitovuusjärjestelmän päätehtävä on saattaa järjestäytymättömissä yrityksissä työskentelevät työntekijät samalle palkkausetujen ja työsuhdeturvan vähimmäistasolle kuin järjestäytyneessä kentässä eli työehtosopimusten normaalisitovuusalueella olevat työntekijät. Yleissitovuussäännöstä lukuun ottamatta työsopimuslakiin ei sisälly varsinaisia palkan määräytymistä koskevia säännöksiä. Toisaalta yleissitovuus

liittyy ainoastaan työehtosopimuksiin, jotka täyttävät lain asettamat edellytykset.

Jos työsuopimus on joiltakin osiltaan ristiriidassa sen kanssa, mitä työsopimuslain 17 §:n 1 momentissa säädetään, on työsuopimus näiltä osiltaan mitätön ja niiden sijasta käyvät 2 momentin mukaan noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset. Yleissitovan työehtosopimuksen palkkaehtoja ja muita työehtoja koskevat määräykset syrjäyttävät täten niiden kanssa ristiriitaiset työsopimuksen määräykset.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty toisistaan poikkeavia kannanottoja siitä, onko lainoituja lainkohtia katsottava tarkoitetun soveltaa työsopimukseen muutoin sovellettavasta laista riippumatta. Tässä suhteessa erityisen kiistanalainen on ollut työsopimuslain 17 §:n 1 momentin ja siihen sisältyvän niin sanottujen yleissitovien työehtosopimusten noudattamisvelvollisuuden luonne. Esitettyjen kannanottojen mukaan työsopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momenttia ei voitaisi pitää työsopimuslain 51 b §:ssä tarkoitettuina työolosuhteita koskevinä, pakottavina säännöksinä. On myös pidetty epäselvänä, onko lainkohtia tarkoitettu sovellettavan yleislain 12 §:ssä edellytetyllä tavalla pakottavasti. Myös työmarkkinajärjestöjen näkemykset eroavat toisistaan.

Oikeusvarmuuden kannalta olisi tärkeää, että kansainvälisluonteisissakin työsopimuksissa sopijapuolilla olisi jo työsopimusta tehtäessä mahdollisuus varmistua siitä, mitä ovat ne säännökset, joiden nojalla sopimuksen ehtoja mahdollisessa riitatilanteessa arvioidaan. Nykytilaa on pidettävä oikeusvarmuuden kannalta epätydyttävänä.

Työsopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin säännöksillä on erityisen selvästi sosiaalinen luonne. Niiden tavoitteena on taata kaikille työntekijöille yhtäläiset vähimmäistyöehdot ja tasavertainen kohtelu. Pykälän 1 momentin katsomista välittömästi sovellettavaksi voidaan perustella sen yleistä ansioturvaa tukevalla sosiaalipoliittisella tarkoituksella ja keskeisellä merkityksellä työntekijän suojasäännöksenä. Tämän mukainen kanta on vähimmäispalkan osalta esitetty myös hallituksen 13 päivänä maaliskuuta 1990 eduskunnalle antamassa selonteossa Euroopan yhdyntymiskehitykseen.

Ulkomaisen työnantajan ulkomaisella työvoimalla teettämä, palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluva alihankintatyö on, toisin kuin muu ulkomaisilla työntekijöillä

Suomessa teetetty työ, usein sen laatuista, että työehtosopimusjärjestelmään nojautuvan vähimmäispalkkasuojan perustava työsopimuslain 17 §:n 1 momentin säännös ei käytännössä tule sovellettavaksi. Säännöksen noudattamatta jättäminen ei ole rangaistavaa, mutta yksittäinen työntekijä voi halutessaan perustaa siihen yksityisoikeudellisen kaanteen. Ulkomaisen työntekijän kohdalla oikeuspaikka määräytyy tällöin tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan yleissopimuksen (SopS 44/93), jäljempänä Lukanon yleissopimus, perusteella. Tällä on merkitystä erityisesti alihankintatilanteissa.

Kaikkeen Suomessa tehtävään työhön on sovellettava yleislain 12 §:ssä tarkoitettuja Suomen työlainsäädännön välittömästi sovellettavia säännöksiä. Työsuojeluviranomaisten valvonta ja menettelytavat ovat tältä osin sinänsä työsuhteen osapuolten kansalaisuudesta ja osapuolten mahdollisesti sopimasta lainvalinnasta riippumattomia. Työsuojeluviranomaiset valvovat myös työsopimuslain 17 §:n noudattamista ilmoittamalla sen pakottavuudesta työnantajalle tarkastuspöytäkirjassa tai muuten ja antamalla työntekijälle ohjeet menettelystä siinä tapauksessa, että työnantaja ei vapaaehtoisesti noudata säännöstä. Työsuojelun valvontakäytännössä työsopimuslain 17 § on katsottu kokonaisuudessaan Suomen oikeuden pakottavaksi normistikoksi, jota myös kansainvälisluonteisissa työsuhteissa Suomessa tehtävässä työssä tulee noudattaa. Työsuopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin merkitys on alihankintatöiden osalta ollut enemmänkin yleisestävänä kuin yksittäistapauksissa suojaava.

Vuoden 1994 alusta voimaan tulleen Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) myötä ulkomaalaislakia (378/91) muutettiin siten, että ETA-maiden kansalaisilta poistettiin työlupavelvollisuus. Oleskeluluvan ETA-maiden kansalaiset tarvitsevat, jos palvelussuhde Suomessa kestää kolme kuukautta pitempään. Työnteon voi kuitenkin aloittaa jo ennen kuin lupa on myönnetty.

Muiden kuin ETA-maiden kansalaisilta edellytetään työlupaa. Työnantajan on ennen työsuhteen alkamista varmistauduttava ulkomaalaislain 29 §:n 1 momentin mukaan siitä, että ulkomaalaisella on työlupa tai että hän ei tarvitse työlupaa. Pykälän 2 momentin nojalla työnantajan on annettava työviranomaiselle vakuutus siitä, että ulkomaalai-

selle maksettava palkka ja muut työehdot ovat voimassa olevien työehtosopimusten mukaiset tai, milloin alalla ei ole työehtosopimusta, että ne vastaavat suomalaisiin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Kun kyse on ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskentelystä urakointi- tai aliurakointityössä taikka vuokratyövoimana, 1 ja 2 momentissa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia sovelletaan 3 momentin mukaan urakan tai aliurakan antajaan tai työn teettäjään. Ulkomaalaislain 29 §:n 4 momentissa on todettu, että työsuhteessa, jolla on liittymä useampaan valtioon, noudatetaan, mitä siitä on erikseen säädetty. Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen työlupaa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvovat työvoimatoimistot.

1.2. Kansainvälinen vertailu

Euroopan unionin jäsenvaltioista muun muassa vähimmäispalkkasäännösten välittömästä sovellettavuudesta on säädetty Belgiassa, Itävallassa, Luxemburgissa sekä Ranskassa. Saksassa on valmisteilla tällaista sääntelyä.

Belgiassa on säädetty, että ulkomaisen työntekijän Belgiassa tekemään työhön on noudatettava Belgian lainsäädäntöä ja sen mukaisia työehtoja.

Itävallassa on säädetty, että kun sellainen työnantaja, jolla ei ole kotipaikkaa Itävallan alueella, palkkaa ulkomaisen työntekijän suorittamaan työtä Itävallassa, työntekijällä on oikeus vähintään lain tai työehtosopimuksen mukaan määräytyvään palkkaan, jota samalla työskentelyalueella verrattavissa oleva työnantaja maksaa kyseiseen komennusmieheen verrattavissa olevalle itävaltalaiselle työntekijälle. Edellytyksenä on, että työskentely Itävallassa kestää yhteensä kuukautta pidemmän ajan. Asennus- ja korjaustyöhön sekä sellaiseen koneiden ja laitosten käyttöönotossa välttämättömään työhön, jota ei voitaisi teettää kotimaisella työvoimalla, lakia sovelletaan kuitenkin vain yhteensä kolme kuukautta pidemmissä komennuksissa. Laki sisältää siten näissä tilanteissa niin sanotun alkukynnysajan.

Luxemburgissa vuonna 1995 säädetyin lain mukaan ulkomaisen työntekijän Luxemburgissa tekemään työhön on sovellettava Luxemburgissa voimassa olevia työehtoja komennustyön pituudesta riippumatta. Säännös

koskee vastaavalla tavalla myös palkkaehtoja, joista Luxemburgissa sisältyy säännöksiä ja määräyksiä sekä työehtosopimukseen että lainsäädäntöön.

Ranskassa on vuonna 1994 säädetty, että Ranskassa rekisteröimättömän yrityksen on palkatessaan palvelujen tarjoamiseksi Ranskassa tilapäistä työvoimaa noudatettava niitä lakeihin, hallinnollisiin määräyksiin sekä sopimukseen perustuvia, samalla alalla sovellettavia työntekijöiden palkkaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä, jotka koskevat Ranskassa rekisteröityjä yrityksiä. Lakia sovelletaan komennustyöhön ensimmäisestä työpäivästä lukien.

Saksassa on valmisteilla kansallinen laki ulkomaisia työntekijöitä koskevista työehdoista. Saksan työministeriö on tehnyt vuonna 1995 aloitteen kahden vuoden määräaikaiseksi laiksi. Se koskisi rakennusalaa ja määräisi komennusmiehille tietyn vähimmäispalkkatason, jota tulisi soveltaa ensimmäisestä työskentelypäivästä lähtien. Saksan osavaltiot ovat myös tehneet oman lakialoitteensa, jonka mukaan säädettäisiin pysyvistä, kaikkia aloja koskevasta laista.

1.3. Kansainvälinen normien yhtenäistäminen

Yleissopimus sopimussuhteisiin sovellettavasta laista

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiot tekivät vuonna 1980 Rooman yleissopimuksen, joka koskee sopimussuhteisiin sovellettavaa lakia. Sopimuksen ovat ratifioineet kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot lukuunottamatta Suomea, Ruotsia ja Itävaltaa. Suomi on Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen nojalla sitoutunut liittymään yleissopimukseen.

Rooman yleissopimuksen 3 artiklan mukaan pääsääntö on, että työopimuksen osapuolet voivat vapaasti sopia työopimukseen sovellettavasta laista. Yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa määrätään työopimukseen sovellettavasta laista silloin, kun sopijapuolet eivät ole sopineet sovellettavasta laista. Tällöin työopimukseen sovelletaan lähtökohtaisesti sen valtion lakia, jossa työntekijä työskentelee tavallisesti, vaikka hän työskentelisi tilapäisesti toisessa valtiossa. Jos työntekijä ei työskentele tavallisesti missään määrättyssä valtiossa, sovelletaan sen valtion lakia, jossa sijaitsee se työnantajan

liikepaikka, jossa työntekijä otettiin työhön. Jos kuitenkin olosuhteista kokonaisuudessaan käy ilmi, että sopimus liittyy läheisemmin johonkin muuhun valtioon, työopimukseen sovelletaan tämän valtion lakia.

Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräys koskee työntekijän vähimmäis-suojaa silloin, kun sopijapuolet ovat sopineet työopimukseen sovellettavasta laista. Määräyksen mukaan työopimusosapuolten sopiman lain soveltaminen ei saa johtaa siihen, että työntekijä menettäisi sen suojan, joka hänelle kuuluu 6 artiklan 2 kappaleen yleisten lainvalintasääntöjen nojalla määräytyvän lain pakottavien säännösten mukaan. Pakottavilla normeilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia kansallisia normeja, joista ei voida sopimuksin poiketa.

Kun jonkin valtion laki tulee sovellettavaksi työopimukseen yleissopimuksen perusteella, voidaan yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen mukaan lisäksi ottaa huomioon sellaisen toisen valtion pakottavat säännökset, jolla on läheinen liittymä työopimukseen. Harkittaessa pakottavien normien huomioon ottamista on kiinnitettävä huomiota niiden luonteeseen ja tarkoitukseen sekä siihen, mitä seurauksia niiden soveltamisella tai soveltamatta jättämisellä on. Yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen nojalla Rooman yleissopimuksen määräykset eivät estä tuomioistuinta soveltamasta sen omaan lainsäädäntöön sisältyviä, välittömästi sovellettavia säännöksiä.

Yleislain 12 §:ssä säädetään Rooman yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, että tietynlaisia Suomen oikeuden välittömästi sovellettavia säännöksiä sovelletaan työopimukseen muutoin sovellettavasta laista riippumatta. Sen sijaan yleissopimuksen työopimuksia koskevat lainvalintasäännökset poikkeavat työopimuslain 5 a luvussa säädetystä. Näin ollen luvun säännöksiä joudutaan tältä osin muuttamaan yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä.

Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva yleissopimus

Kansainvälisluonteista työopimusta koskevassa yksityisoikeudellisessa riita-asiassa toimivaltainen tuomioistuin määräytyy vuonna 1988 tehdyn Luganon yleissopimuksen määräysten perusteella. Luganon yleissopimus pohjautuu Brysselissä vuonna 1968

tehtyyn, tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen (Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters, Bryssel 27.9.1968), jäljempänä Brysselin yleissopimus.

Brysselin yleissopimukseen vuonna 1989 tehtyjen muutosten johdosta Lukanon ja Brysselin yleissopimusten määräykset ovat lähes yhdenmukaiset. Työsopimusta koskevassa asiassa on toimivaltainen ensisijaisesti sen paikkakunnan tuomioistuin, jolla työntekijä tavallisesti työskentelee. Jollei työntekijä tavallisesti työskentele yhdessä ja samassa valtiossa, asia voidaan saattaa myös sen paikkakunnan tuomioistuimen tutkittavaksi, jossa työntekijän palvelukseen ottanut liikepaikka sijaitsee. Liikepaikka voi olla pääkonttorin ohella esimerkiksi sivuliikkeen tai edustuston sijaintipaikka.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän mennessä antanut ratkaisuja, joissa olisi sovellettu Brysselin yleissopimuksen työsopimuksia koskevaa toimivaltamääräystä. Tämän vuoksi muun muassa kysymys siitä, mitä työntekopaikkaa on pidettävä työntekijän tavallisena työntekopaikkana, on tulkinnanvarainen.

Ehdotus direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä toiseen maahan palveluja tarjottaessa

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vuonna 1990 asiassa 113/89, Rush Portuguesa vastaan Office National d'Immigration, jossa oli kyse työskentelyvaltion asettamista rajoituksista ulkomaisen työvoiman työskentelylle, todennut, ettei yhteisöjen oikeus estä jäsenvaltioita soveltamasta lainsäädäntöään tai työmarkkinaosapuolten tekemiä työehtosopimuksia henkilöön, joka on työssä, vaikkapa väliaikaisesti, niiden alueella, vaikka hänen työnantajansa liikepaikka olisi toisessa jäsenvaltiossa. Yhteisöjen oikeus ei myöskään estä jäsenvaltioita takaamasta niiden sääntöjen noudattamista sopivin tavoin.

Vuonna 1994 asiassa 43/93, Raymond Vander Elst vastaan Office des Migrations Internationales, jossa oli kyse työskentelyvaltion asettamista työolupavaatimuksista muista jäsenvaltioista lähetetyille, tilapäiselle työvoimalle, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Euroopan yhteisön perus-

tamissopimuksen 59 artiklassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva, toisesta jäsenvaltiosta olevaan palveluksen tarjoajaan kohdistuva syrjintä, olivatpa yrityksen palveluksessa olevat työntekijät jonkin jäsenvaltion kansalaisia tai eivät. Yhteisöjen oikeus ei toisaalta estä jäsenvaltioita ulottamasta lainsäädäntöään tai vähimmäispalkkoja koskevia työehtosopimuksia sovellettaviksi tilapäiseen työvoimaan riippumatta siitä, missä valtiossa työnantajan liikepaikka on.

Euroopan yhteisöjen sosiaalisten oikeuksien peruskirjan toimintaohjelmassa (COM (89)568) esitettiin laadittavaksi työehtoja koskeva ehdotus yhteisön säädökseksi sovellettavaksi toisesta valtiosta oleviin työntekijöihin, jotka tekevät palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa työtä alirakoitsijayritysten lukuun vastaanottavassa maassa.

Viitaten Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen, erityisesti sen 57 artiklan 2 kohtaan ja 66 artiklaan, Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 19 päivänä kesäkuuta 1991 ehdotuksen direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä toiseen maahan palveluja tarjottaessa (COM(91) 230 final). Euroopan parlamentin lausunnossa 10 päivänä helmikuuta 1993 esitettiin useita muutoksia alkuperäiseen ehdotukseen. Tämän jälkeen komissio antoi 16 päivänä kesäkuuta 1993 muutetun ehdotuksen (COM(93) 225 final).

Ehdotuksen mukaan työvoiman liikkuvuutta voidaan parantaa selkeyttämällä työläisäädännön soveltamiskäytäntöjä niissä tilanteissa, joissa työntekijä palvelussuhteen omaan työnantajaan jatkuessa tilapäisesti siirtyy työskentelemään toiseen valtioon. Direktiiviä ehdotetaan sovellettavaksi työsuhteisiin, joissa on kyse palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltiossa yritysten lähettäessä työntekijöitä tilapäiseen työhön jäsenvaltioon. Direktiivi koskisi myös yrityksiä, joiden kotipaikka ei ole jossakin jäsenvaltiossa.

Direktiiviehdotuksessa on määritetty ne vähimmäisehdot, joihin alihankintatilanteissa tulisi aina soveltaa kohdemaan lainsäädäntöä. Vähimmäispalkkaa ja palkallista vähimmäisvuosilomaa koskeviin työehtoihin on liitetty komission ehdotuksessa yhden kuukauden pituinen, pakollinen alkukynnysaika, jonka jälkeen kohdemaan määräykset vastaisivat sovellettaviksi. Euroopan unionin neuvoston käsittelyssä on ollut esillä myös vapaaehtoisen, 0—1 kuukauden kynnysajan sisältävä malli, niin sanotun pakollisen nol-

lakynnysajan sisältävä malli sekä vaihtoehto, jonka mukaan ne jäsenvaltiot, joiden kansallisessa lainsäädännössä on säädetty nollakynnysajasta ennen direktiivin hyväksymistä, saavat pitää kynnysajan ja muille jäsenvaltioille säädetään pakollinen alkukynnysaika.

Direktiiviehdotus on viimeksi ollut esillä Euroopan unionin neuvostossa työ- ja sosiaaliministereiden kokouksessa 5 päivänä joulukuuta 1995. Neuvosto ei tuolloin hyväksynyt yhteistä kantaa ehdotukseen.

Neuvostossa on myös kiinnitetty huomiota toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisperusteisiin direktiivissä tarkoitetuissa alihankintatilanteissa. Riittävänä sääntelynä ei ole pidetty sitä, että työntekijä voi nostaa yksityisoikeudellisen kanteen tavallisen työntekopaikkansa tuomioistuimessa.

Direktiiviehdotukseen on esitetty sääntelyä, jonka mukaan kansainvälisten, tuomioistuimen toimivaltaa koskevien yleissopimusten määräysten estämättä oikeustoimiin voitaisiin ryhtyä myös siinä jäsenvaltiossa, johon työntekijä lähetetään tai oli lähetetty komennustyöhön.

2. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Ehdotettu valvontasäännös helpottaa työsuojeluviranomaisten tehtäviä, eikä ehdotetusta sääntelystä aiheudu merkittäviä henkilöstö- ja organisaatiovaikutuksia.

3. Asian valmistelu

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan,

että ulkomaalaisen Suomessa tekemään työhön sovelletaan suomalaisia työehtoja, joita on sovellettava työsopimukseen muuten sovellettavasta laista riippumatta. Hallituksen kannanotossa 10 päivänä syyskuuta 1995 saavutettuun talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittista sopimusta vuosille 1996—1997 koskevaan neuvottelutulokseen on todettu, että hallitus käynnistää välittömästi ulkomaalaisiin noudatettavia työehtoja koskevan valmistelutyön työsopimuslain muuttamiseksi. Hallituksen esitys perustuu näiden lähtökohtien mukaisesti käynnistettyyn virkamiesvalmisteluun, joka on tapahtunut yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työmarkkinajärjestöjen näkemykset vaa-dittavien toimenpiteiden tasosta poikkeavat kuitenkin toisistaan. Palkansaaajapuolen käsityksen mukaan hallitusohjelmaan ja talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittiseen sopimukseen liittyvään hallituksen kannanottoon kirjatun tavoitteen toteuttaminen edellyttää, että yleissitovissa työehtosopimuksissa sovit-tuja vähimmäistyöehtoja on sovellettava ilman poikkeuksia. Tämän varmistamiseksi palkansaaajajärjestöt lisäksi edellyttävät valvonnan tehostamista ja työn tilaajan vastuun toteuttamista. Työnantajapuolen käsitys on, että asiaa koskevan direktiivivalmistelun ollessa vireillä ei kansallisiin lainsäädäntötoimiin ole aiheutta. Esityksen valmistelussa on pyritty yhteensovittamaan työmarkkinajärjestöjen näkemyksiä. Hallituksen tarkoituksena on viipymättä käynnistää tilaajan vastuun laajentamismahdollisuuksia koskeva selvitystyö.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

17 §. *Yleissäännös työnantajan velvollisuuksista.* Oikeustilan selkiyttämiseksi hallitusohjelmassa ja talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittisen ratkaisun yhteydessä edellytetyllä tavalla työsopimuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 17 §:n 6 momentti. Sen mukaan 17 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä on pidettävä yleislain 12 §:ssä tarkoitettuina, Suomen oikeuden pakottavina säännöksinä silloin, kun työsopimus, jonka nojal-

la ulkomainen työntekijä tekee työtä Suomessa, koskee muuta työtä kuin sellaista suunnittelua, valvontaa ja koulutusta, joka liittyy koneen, laitteen tai asiantuntijajärjestelmän hankintaan, sekä näitä koskevaa asennus-, korjaus- tai huoltotyötä taikka henkilöiden ja tavaroiden kuljetusta Suomen kautta tai Suomeen, kun tällainen työ on luonteeltaan tilapäistä eikä työtä voida teet-tää kotimaisella työvoimalla. Yksilöity viit-taus yleislain 12 §:ään, jossa tarkoitettusta kansainvälisestä pakottavuudesta ehdotetussa

muutoksessa on kyse, on sisällytetty ehdotettuun säännökseen nykyisin vallitsevan tulokinnallisen epävarmuuden poistamiseksi.

Ehdotettu muutos merkitsee sitä, että työ-sopimuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetut yleissitovat työehtosopimukset määrittävät myös ulkomaisten työntekijöiden työsuhteissa sovellettavien työehtojen minimitason. Työnantajalla on siten velvollisuus noudattaa yleissitovan työehtosopimuksen palkkaehtoja ja muita ehtoja vähimmäisehtoina ulkomaisten työntekijöiden työsuhteissa. Yleissitovuus koskee kaikkia työsuhteen ehtoina noudatettavia työehtosopimusten normimääräyksiä. Kaikilla työaloilla ei kuitenkaan ole yleissitovaa työehtosopimusta. Joillekin aloille ei ole tehty lainkaan työehtosopimuksia. Erityisesti palveluelinkeinojen piirissä on tällaisia aloja.

Säännösehdotuksen mukaisesta pääsäännöstä voitaisiin poiketa vain sellaisissa töissä, joissa suomalaisten työehtojen noudattaminen ei ole toiminnan luonteen vuoksi mahdollista eikä toisaalta tarkoituksenmukaista. Työsopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momenttia ei tarvitsisi soveltaa sellaisessa suunnittelu-, valvonta- ja koulutustyössä, joka liittyy koneen, laitteen tai asiantuntijajärjestelmän hankintaan. Asiantuntijajärjestelmällä tarkoitetaan lähinnä jonkin erikoisalan tietoutta sisältäviä tietokantajärjestelmiä ja ohjelmia, joita koskevaa erityisosaamista ei ole Suomessa. Koneiden, laitteiden ja asiantuntijajärjestelmien hankintasopimuksissa lähdetään tyypillisesti siitä, että toimitusta edeltävässä suunnittelussa ja valvonnessa ovat mukana tilaajan edustajat. Toimitusta edeltää toisinaan myös tilaajan edustajien perehdytys valmistettuun koneeseen, laitteeseen tai asiantuntijajärjestelmään. Tällöin valmistaja perehdyttää ulkomaisen työvoiman koneeseen, laitteeseen tai asiantuntijajärjestelmään kerta-luonteisesti osana hankintasopimusta. Hankintasopimuksen edellyttämän toimituksen hyväksyttävä toteuttaminen saattaa näin ollen edellyttää suunnittelun, valvonnan ja koulutuksen osalta ulkomaisen työvoiman tilapäistä työskentelyä Suomessa.

Säännösehdotuksen mukaan työ-sopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentti eivät myöskään tulisi sovellettaviksi koneen, laitteen tai asiantuntijajärjestelmän asennus-, korjaus- tai huoltotyössä silloin, kun nämä edellyttävät sellaista asiantuntemusta, jota tuotteen toimittaneella tai valmistaneella taholla on, eikä työtä siten voida teettää kotimaisella työ-

voimalla. Suomalaisten työehtojen noudattamisvelvollisuus ei myöskään toisaalta ulottuisi sellaiseen henkilöiden tai tavaroiden kuljetustyöhön, jossa liikennöintiä harjoitetaan Suomen kautta tai Suomeen ilman, että tässä yhteydessä tai tällaiseen työhön liittyen kuljetetaan tavaroita tai henkilöitä Suomen sisäisenä liikennöintinä.

Kaikki säännösehdotuksessa tarkoitetut poikkeukset pääsäännöstä koskevat tilanteita, joissa on kyse tilapäisistä ja lyhytaikaisista työsuorituksista, joita ei voida teettää kotimaisella työvoimalla. Esimerkiksi laitteen asennustyötä ei aina voida erottaa käytännössä laitevalmistuksesta takuuvälvoitteiden, tieto-taitovaatimusten ja hankkeen valmistusaikataulussa pysymisen vuoksi. Laitteen valmistavalla ulkomaisella yrityksellä saattaa olla asennustyöhön liittyvää erityisosaamista. Toisaalta myös Suomessa valmistetun laitteen käyttö saattaa edellyttää, että ulkomaisen yrityksen työntekijät perehdytetään laitteeseen sen valmistuspaikalla.

Edellä kuvatuissa tilanteissa, joissa on kyse lyhytaikaisista, poikkeuksellista erityisosaamista edellyttävistä töistä eikä näitä töitä edellä mainituista syistä käytännössä voida suorittaa muulla tavoin, sosiaalisen suojan ei voida katsoa edellyttävän suomalaisten palkkaehtojen soveltamista. Suomalaisten palkkaehtojen ja muiden yleissitovan työehtosopimuksen ehtojen soveltamatta jättäminen ei johtaisi käytännössä tällaisen työvoiman epäedulliseen kohteluun suomalaisiin työntekijöihin nähden. Työsuojeluvalvonassa tämäntyyppiset ulkomaankomennustilanteet eivät ole myöskään aiheuttaneet ongelmia. Lisäksi voidaan pitää hallinnollisesti raskaana ja epätarkoituksenmukaisena työ-sopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin soveltamista tällaiseen työhön. Tällaisissa lyhytaikaisissa ulkomaankomennuksissa ei työsuhteen ehtoihin ole yleensä ollut tarvetta puuttua työsuojeluvalvonnan kautta. Myöskään yleinen etu ei edellytä tällaisissa tilanteissa, joissa työ ei ole kohtuudella teetettävissä kotimaisella työvoimalla, työ-sopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin soveltamista.

Ehdotettu poikkeussäännös ei sitä vastoin kattaisi niitä tilanteita, joissa siinä tarkoitettu työ on keinotekoisesti järjestetty tilapäiseksi esimerkiksi niin, että työntekijöitä vaihdetaan lyhyin väliajoin. Yksinomaan se seikka, että poikkeussäännöksessä tarkoitettu työ on luonteeltaan tilapäistä ja lyhytaikaista tai poikkeuksellista erityisosaamista vaativaa, ei

säännösehdotuksen sanamuodon mukaisesti muutoinkaan olisi riittävä peruste poikkeuksen soveltamiselle, vaan lisäksi edellytetään, ettei työssä voida käyttää kotimaista työvoimaa. Poikkeusmahdollisuus tulee siten käytännössä kysymykseen lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa erityisosaamista omaavan ulkomaisen työvoiman käyttäminen liittyy osana hankintaan, jonka toteuttaminen ei muutoin ole mahdollista.

Ehdotetulla säännöksellä ei sinänsä puututa työehtojen edullisemmuusvertailussa noudatettaviin periaatteisiin. Jos työsuhteessa noudatettavien työehtojen vertailu säännösehdotuksen tarkoittamissa, ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvissä tilanteissa on käytännössä vaikeaa, työsopimuslain 17 §:n 1 momentissa edellytetyn vähimmäistason täyttymistä arvioitaessa voidaan joutua käyttämään perusteena yksittäisten työehtojen osoittamaa yleistä tasoa.

55 §. *Valvonta.* Työsopimuslain 17 §:n 6 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työsuojelun valvonta on usein tavallista vaikeampaa, koska ulkomaisella, alihankintatyötä teettävällä työnantajalla ei tyypillisesti ole liikepaikkaa Suomessa. On mahdollista, että työnantajalla ei ole lainkaan edustajaa Suomessa, kun komennustyötä tehdään suomalaisen työn tilaajan toimeksiannosta. Tällaisia tilanteita koskevan työsuojelun valvonnan helpottamiseksi ehdotetaan työsopimuslain 55 §:ään otettavaksi uusi 3 momentti, jonka mukaan työnantajan, tai kun työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, työn teettäjän, on pyynnöstä annettava työsuojeluviranomaisille työsopimuslain 4 §:n 3 momentin mukainen selvitys 17 §:n 6 momentissa tarkoitetuista, kansainvälisluonteisiin työsuhteisiin sovellettavista työehdoista.

Työsopimuslain 4 §:n 3 momentin mukaan työnantajan on annettava työntekijälle työsuhteen keskeisistä ehdoista kirjallinen selvitys kahden kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta tai, jos työsuhde päättyy tätä aikaisemmin, viimeistään työsuhteen päättyessä, milloin työsopimus tehdään suullisesti tai tiedot eivät sisälly kirjallisesti tehtyyn

työsopimukseen ja työsuhde jatkuu vähintään yhden kuukauden. Selvityksestä on käytävä ilmi ainakin työsopimuksen osapuolet, työsuhteen alkamisajankohta ja määräaikaisen työsopimuksen kestämisäika, työn suorittamispaikka, työntekijän työtehtävien pääasiallinen laatu sekä palkka tai muu vastike, palkanmaksukausi, työaika, vuosiloma ja irtisanomisaika taikka niiden määräytymistapa sekä työsuhteessa mahdollisesti sovellettava työehtosopimus. Ehdotetun säännöksen mukaan tätä selvitystä vastaavat tiedot olisi pyydettyäessä annettava työsuhteen kestosta riippumatta työsuojeluviranomaiselle sen varmistamiseksi, että ulkomaalaisten Suomessa tekemään työhön sovelletaan työsopimuslain 17 §:n 6 momentissa edellytetyllä tavalla suomalaisia vähimmäistöehtoja.

Työsopimuslain 55 §:n 1 momentin mukaan työsopimuslain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaisten ohella siinä tarkoitetut työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset. Tämä merkitsee sitä, että myös lainkohdassa tarkoitetuilla työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksillä olisi oikeus valvoa ehdotetun 17 §:n 6 momentin noudattamista.

Työn teettäjällä tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä sellaista suomalaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on tehnyt sopimuksen kysymyksessä olevan työn suorittamisesta ulkomaista työvoimaa käyttävän ulkomaisen työnantajan kanssa.

2. Voimaantulo

Hallituksen kannanotossa talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittista sopimusta vuosille 1996—1997 koskevaan neuvottelutulokseen on edellytetty, että ulkomaalaisiin noudatettavia työehtoja koskeva lainmuutos saatetaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työsopimuslain 17 ja 55 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 30 päivänä huhtikuuta 1970 annetun työsopimuslain (320/70) 17 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 8 päivänä elokuuta 1986 ja 4 päivänä joulukuuta 1987 annetuilla laeilla (611/86 ja 935/87), uusi 6 momentti sekä 55 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

17 §

Yleissäännös työnantajan velvollisuuksista

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, on pidettävä kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista annetun lain (466/88) 12 §:ssä tarkoitettuina, Suomen oikeuden pakottavina säännöksinä, milloin työsopimus, jonka nojalla ulkomainen työntekijä tekee työtä Suomessa, koskee muuta työtä kuin sellaista suunnittelua, valvontaa ja koulutusta, joka liittyy koneen, laitteen tai asian-
tuntijajärjestelmän hankintaan, sekä näitä koskevaa asennus-, korjaus- tai huoltotyötä taikka henkilöiden ja tavaroiden kuljetusta Suomen kautta tai Suomeen, kun tällainen työ on luonteeltaan tilapäistä eikä työtä voida teettää kotimaisella työvoimalla.

55 §

Valvonta

Työnantajan tai, jos työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, työn teettäjän on pyynnöstä annettava työsuojeluviranomaisille 4 §:n 3 momentin mukainen selvitys sellaisista ulkomaisen työntekijän työsuhteeseen sovellettavista työehdoista, jotka 17 §:n 6 momentin mukaan tulevat sovellettaviksi työsopimukseen muutoin sovellettavasta laista riippumatta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 22 päivänä joulukuuta 1995

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Työministeri *Liisa Jaakonsaari*