

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettua lakia siten, että lakiin lisätään vuokratyötä koskevat säännökset.

Lisäksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajan elinkeinolupamenettelystä luovuttaisiin ja että se korvattaisiin ilmoitusmenettelyllä. Vuokratyöstä olisi ehdotuksen mukaan tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle silloin, kun työnantaja elinkeinonharjoittajana on tehnyt kaupparekisterilaissa säädetyn perusilmoituksen.

Esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle

annettuun esitykseen työvoimapalvelulaiksi, jolla ehdotetaan kumottaviksi työnvälityslaki, ammatinvalinnanohjauksesta annettu laki, invalidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki sekä eräät työllisyyslain työvoimapalveluja koskevat ja niihin läheisesti liittyvät säännökset.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lait liittyvät muihin jo vahvistettuihin lakeihin, joiden voimaantulo riippuu Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) voimaantulosta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Vuoden 1986 alusta työnvälityslakiin (246/59) lisättiin uusi 2 a § (652/85), jossa säädetään työvoiman vuokrausta. Sen mukaan toimintaa, jossa yritys tai sen osa taikka yksityinen henkilö merkittävässä määrin vastiketta vastaan tarjoaa työnantajana työntekijöitä suorittamaan toisen teettämää, teettäjän elinkeinotoimintaan kuuluvaa työtä (*työvoiman vuokraus*), ei saa harjoittaa ilman työvoimaviranomaisen lupaa.

Työvoiman vuokrauksesta, joka suuntautuu ulkomaille, säädetään erikseen mainitun pykälän 2 momentissa. Työvoiman välitykseen ulkomaille on katsottu liittyvän siinä määrin suuria riskejä, että se säädettiin luvanvaraiseksi

kaikissa tapauksissa. Työvoiman vuokrauksesta ulkomaille yrittäjän on tehtävä ennakoita ilmoitus kussakin tapauksessa erikseen. Työvoimaviranomainen voi kieltää työvoiman vuokrauksen ulkomaille tai asettaa työvoiman ulkomaille vuokraamiselle erityisiä ehtoja. Sama viranomainen voi myös vaatia asetettavaksi riittävän vakuuden, joka voidaan käyttää ulkomaille vuokrattujen työntekijöiden kotiinkuljetukseen ja työnantajan velvoitteiden ja sitoumusten täyttämiseen.

Yleisenä edellytyksenä työvoiman vuokrausta koskevan luvan myöntämiselle on, että työvoiman vuokrauksella voidaan tyydyttää lupahakemuksessa tarkoitettujen toimialan lyhytaikaisen ja tilapäisen työvoiman tarvetta, tai jos toimintaan on ollut muu painava syy.

Työnvälityslain 17 §:n nojalla voidaan se, joka luvatta vuokraa tai julkisesti ilmoittaa

vuokraavansa työntekijöitä ulkomaille tai ulkomailta Suomeen tuomita, työnvälitysringksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Joka muutoin rikkoo työvoiman vuokrauksesta työnvälityslain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava mainitun pykälän 2 momentin nojalla työnvälitysringkuksesta sakkoon.

Työnvälityslain säännöksiä, jotka koskevat työvoiman vuokraustoimintaa, täydentää työvoiman vuokrauksesta annettu asetus (908/85). Se sisältää yksityiskohtaiset säännökset lupamenettelystä työvoiman vuokraustoimintaa varten, toiminnan harjoittamisen edellytyksistä, luvan peruuttamisesta, ulkomaille suuntautuvan vuokraustoiminnan kieltämisestä ja työn teettäjän velvollisuuksista.

Asetuksen mukaan luvan työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen myöntää työministeriö. Lupa voidaan myöntää vakavaraiselle suomalaiselle rekisteröidylle yhteisölle tai yksityiselle henkilölle. Luvan myöntämisen ehtona on muun muassa, että yhteisö harjoittaa luvassa tarkoitettua toimintaa työministeriön hyväksymän päätoimisen vastaavan hoitajan johdolla. Yksityisellä vuokrausliikkeen harjoittajalla on myös oltava päätoiminen vastaava hoitaja, jolle hän itse toimi sellaisena. Vuokrausliikkeen jokaisella sivutoimipaikalla on myös oltava vastaava päätoiminen hoitaja. Lupa voidaan myöntää, jos hakijan hallinnolliset edellytykset riittävät työvoiman vuokraustoimintaan liittyvien velvoitteiden täyttämiseen. Ministeriö voi tarvittaessa asettaa luvassa erityisiä ehtoja työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiselle. Lupa voidaan myöntää toistaiseksi tai erityisestä syystä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Jos säädettyjä edellytyksiä työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiselle ei enää ole olemassa tai jos vuokrausliikkeen harjoittaja ei muuten noudata lupamenettelyyn liittyviä säännöksiä ja määräyksiä, lupa voidaan peruuttaa. Vuokraustoiminta ulkomaille voidaan kokonaan kieltää, jos asetuksessa tarkemmin säädetty edellytykset eivät täyty. Työvoiman vuokrauksen luvan saaneen on ennen toiminnan aloittamista tehtävä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa, jäljempänä elinkeinolaki, säädetty elinkeinoilmoitus. Kaupparekisteriin tehtävistä ilmoituksista on voimassa, mitä niistä säädetään kaupparekisterilaissa (129/79).

Luvan saaneen työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajan tulee toiminnassaan muun muassa

lähteä siitä, ettei työntekijää saa asettaa työn teettäjän käyttöön kuutta kuukautta pitemmäksi ajaksi kerrallaan, ellei ole kysymys yksittäisestä työhankkeesta tai esiintyvän taiteilijan työstä. Sama velvollisuus koskee myös työn teettäjää.

1.2. Käytäntö

Vuoden 1991 lopussa oli voimassa yhteensä 458 lupaa työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamista varten. Näistä suurin osa eli 189 lupaa koski muusikkojen vuokraukseen erikoistuneita ohjelmatoimistoja. Toimistoalalle oli myönnetty 95 lupaa ja asennus- ja metallialalle 61 lupaa. Rakennusalalle sekä ravintola- ja majotus- ja kaupanalalle oli kummallekin myönnetty 25 lupaa. Loput myönnettyt luvat olivat kuljetus- ja terveydenhoitoaloilla sekä teknistä suunnittelua ja mallitoimistoja varten.

Vuokrattujen työntekijöiden lukumäärä laskettuna vuokrauskertojen mukaan oli vuoden 1990 aikana 30 564. Luku voi sisältää saman henkilön useamman kerran. Samana aikana työn teettäjäyrityksiä oli 60 631. Myös tässä luvussa sama yritys voi olla mukana useamman kerran.

Ennakoilmoituksia, joita edellytetään vuokrattaessa työvoimaa ulkomaille, on tehty vuosisatasolla muutamista henkilöistä muutamaan kymmeneen henkilöön. Vuokra-ajat ovat olleet joitakin päiviä, viikkoja taikka muutama kuukausi. Viranomaiskäytännössä ei ole vuokrausliikkeiltä vaadittu vakuuksien asettamista. Ulkomaille suuntautuvan työvoiman vuokrauksen voidaan katsoa olleen melko vähäistä.

Luvan saaneen työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajan on ennalta kirjallisesti ilmoitettava viranomaiselle uuden toimipisteen perustamisesta sekä vuokrausliikkeen tai toimipisteen lakkaamisesta. Olennaisesta muutoksesta, joka tapahtuu lupahakemuksessa ilmoitetussa olosuhteessa, on myös ilmoitettava työvoimaviranomaisille. Jokaista lupahakemusta varten tarvitaan erilaisia selvityksiä kuten kauppa- tai yhdistysrekisteriote, yhtiöjärjestys, yhtiösopimus tai yhtiön säännöt, lääninverotoimiston todistus verojäämistä, pankin antamat luottotiedot, tilinpäätös ja tilintarkastajien lausunto tai avaava tase.

Jos yksityinen henkilö hakee lupaa vuokrausliikkeen harjoittamiseen, vaaditaan hakemuksen lisäksi virkatodistus, omavaraisuusto-

distus, verojäämätodistus, luottotiedot ja työtodistukset. Vuokrausliikkeen päätoimisesta vastaavasta hoitajasta on kustakin erikseen toimitettava virkatodistus, alioikeuden omavaraisuustodistus, viimeisin verotodistus ja työtodistus lupaviranomaiselle.

Työvoiman vuokrausta koskevasta työvälityslain 2 a §:n säännöksestä ilmenee, että toiminnan luvanvaraisuudella pyritään ensisijaisesti elinkeinon sääntelyyn. Lupa vuokraustoimintaan tarvitaan silloin, kun sitä harjoitetaan merkittävässä määrin. Vuokratyön tulee lisäksi koskea teettäjyrytyksen elinkeinotoimintaan kuuluvaa työtä. Asetuksen nimenomaisen säännöksen mukaan työvoiman vuokraukseen luvan saaneen on ennen toiminnan aloittamista tehtävä elinkeinolaissa säädetty elinkeinoilmoitus. Kaikkien yhtiöiden on lisäksi tehtävä ilmoitus kaupparekisteriin sekä yksityisen elinkeinonharjoittajan silloin, kun hänellä on palveluksessaan enemmän kuin kaksi vierasta työntekijää ja pysyvä toimipaikka. Sekä elinkeinoilmoitusta että kaupparekisteri-ilmoitusta varten joudutaan rekisteriviranomaiselle toimittamaan paljon samoja asiakirjoja, jotka on liitettävä työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseksi vaadittavaan lupahakemukseen.

Työvoiman vuokrausliikkeen harjoittaja, joka on saanut toimintaansa varten luvan, joutuu vuosittain antamaan lupaviranomaisena toimiville työvoimaviranomaisille erityisiä selvityksiä. Tällaisia ovat toimintakertomus ja tilinpäätöstiedot tilintarkastuskertomuksineen. Toimintakertomukseen tulee liittää luettelo työn teettäjistä sekä muut ministeriön määräämät selvitykset. Vuokrausliikkeen on lisäksi pidettävä luetteloa, jossa on ainakin työn teettäjän nimi, vuokratyöntekijän nimi ja henkilötunnus, työnteon ajankohta ja käytetty työaika. Vastaavaa luetteloa on pidettävä myös työn teettäjyrytyksessä.

Työvoiman vuokraustoiminnan sääntelyllä on alunperin pyritty toteuttamaan myös työvoimapoliittisia tavoitteita. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että vuokraustoimella voidaan tyydyttää asianomaisen toimialan lyhytaikaisen työvoiman tarvetta. Käytännössä tällä edellytyksellä ei kuitenkaan ole ollut sanottavaa merkitystä. Lupa työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen on yleensä myönnetty kaikille muodolliset edellytykset täyttävälle hakijoille. Luvat on valtaosaltaan myönnetty olemaan voimassa toistaiseksi. Vain kuusi lupaa 458:sta vuoden 1991 lopussa voimassa

olleista luvuista oli myönnetty määräaikaikaisiksi. Samana vuonna hylättiin 45 lupahakemusta ja lupa peruutettiin 16 tapauksessa.

1.3. Nykytilan arviointi

Luvanvaraisuusvalvonnan epäkohdat

Työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamisen julkinen valvonta on johtanut laajamittaisen lupahallintojärjestelmän ylläpitämiseen. Erilaisia selvityksiä ja asiakirjoja joudutaan toimittamaan usealle eri viranomaiselle ja päällekkäisiä tietoja säilyttämään vuosikausia. Valvonnalla on pyritty ensisijaisesti siihen, että voidaan varmistua työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajien vakavaraisuudesta ja muusta luotettavuudesta, jottei väärinkäytöksiä kuten verojen, sosiaaliturvamaksujen ja muiden työnantajavelvoitteiden laiminlyöntejä tapahtuisi. Mainitut epäkohdat samoin kuin työsopimuksen ehtojen noudattamatta jättäminen olivat niitä syitä, jotka johtivat työvoiman vuokraustoiminnan sääntelyyn ja elinkeinolupamenettelyyn.

Nykyinen valvontajärjestelmä ei kuitenkaan työntekijän suojelun kannalta johda tavoiteltuun päämäärään. Uudelta aloittavalta vuokrausliikkeeltä vaadittavista tiedoista ei tosiasiassa selviä sen enempää liikkeen vakavaraisuus kuin muutkaan toimintaedellytykset. Avaavassa taseessa on merkittynä lainmukainen alkupääoma, mutta verojäämiä ei luonnollisestikaan voi olla kirjattuna. Luottotietona on useimmiten maininta yrityksen nimiin avatusta pankkitilistä ja omavaraisuustodistus on pelkkä ilmoitus. Asiakirjoista ei selviä yrityksen aikaisempi toiminta kuin poikkeustapauksissa.

Toiminnassa olevien työvoiman vuokrausliikkeiden tilinpäätöstietojen ymmärtäminen edellyttää tilintarkastusasiain tuntemusta. Tällaista ei kuitenkaan työvoimaviranomaisilla ole. Tilintarkastuskertomuksen maininta tilikauden tappiosta tai voitosta ei paljasta vuokrausliikkeen todellista vakavaraisuutta ja asemaa ilman perusteellisempaa kirjanpidon ja talouden selvittämistä. Ilmoitetuista tiedoista ei myöskään välttämättä selviä esimerkiksi maksamattomat eläke- ja muut työnantajamaksut. Työvoimaviranomaisilla ei ole ammatillisia edellytyksiä tarvittaviin selvityksiin.

Kun työvoiman vuokrausliikkeen harjoittaminen on toimintaa, jota suoritetaan elinkei-

nönharjoittajana, valvotaan sitä normaalin verotarkastuksen avulla. Jos on tarpeellista, on kaikki tarvittavat tiedot saatavissa viranomaiskäyttöön tätä kautta. Työnvälityslain muutosta valmisteltaessa kiinnitettiin verohallinnon tältä huomiota siihen, että luvanvaraisuudesta aiheutuu enemmän häirtatekijöitä kuin hyötyä. Työnantajapuolen käsityksen mukaan työvoiman vuokraustoiminnan sääntelyn, jos se katsotaan tarpeelliseksi, tulee kuulua elinkeinon harjoittamisen vapauteen liittyvänä kysymyksenä kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Työntekijäpuolella katsottiin, ettei toiminnan luvanvaraisuus poista sitä keskeistä ongelmaa, että vuokrausliikkeen palveluksessa työtä tehdään lähes poikkeuksetta määräaikaisin työsopimuksin, jolloin työntekijä saattaa jäädä lainsäädännön eräiden keskeisten turva- ja etuusnormien ulkopuolelle.

Työsuhte- ja työsuojeluvälvönnän puutteet

Työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamisen viranomaisvälvönnän piiriin kuuluvat työnvälityslain mukaan vain sellaiset yritykset tai henkilöt, jotka harjoittavat vuokraustoimintaa merkittävässä määrin. Valvonta koskee teettäjärityksiä vain silloin, kun kysymyksessä on sen elinkeinotoimintaan kuuluva työ.

Tästä työnvälityslain säännöksestä johtuu, että osa vuokraustoiminnasta on kokonaan välvönnän ulkopuolella ja että osaa toiminnasta valvotaan sekä elinkeinopoliittisin että työvoimapolitiittisin perustein siten, ettei luvanvaraisuudella voida sanottavasti puuttua vuokraustoiminnan todellisiin käytännön epäkohtiin työntekijöiden suojeluperiaatteen toteuttamiseksi. Harvinaista ei ole, että esimerkiksi työehtosopimuksen ehtoja tai työsopimuksen määräyksiä jätetään noudattamatta. Tässä suhteessa on merkityksetöntä, kuuluuko työ teettäjän elinkeinotoimintaan, tai missä laajuudessa vuokratyönantaja sitä harjoittaa.

Työoikeudellisen sääntelyn kannalta keskeistä on se, ettei työnantaja voi vetäytyä normaalista vastuusta myöskään vuokraamansa työntekijän osalta. Vastuuseen kuuluu työlainsäädännön sekä työ- että työehtosopimuksen määräysten noudattaminen. Vuokratyöntekijöiden alhaisesta järjestäytymisasteesta myös johtuu, ettei työmarkkinajärjestöjen yhteistyöhön perustuva työehtosopimusjärjestelmä ole toistai-

seksi kovin merkittävästi vaikuttanut työvoiman vuokraustoimintaan.

Työvoimaviranomaisen ristiriitainen asema lupahallintoviranomaisena

Työvoiman vuokrausta koskevien säännösten sisältyminen työvoimapalveluja koskevaan lainsäädäntöön on ollut omiaan herättämään arvostelua. Oikeusturvavasyistä ja lupahallintojärjestelmän tasapuolisen toimivuuden näkökulmasta on kiinnitetty huomiota siihen, että työvoimaviranomaiset myöntävät luvan työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen, vaikka samat viranomaiset toimeenpanevat myös sellaisia työvoimapalveluja, jotka itse asiassa ovat työvoiman vuokraustoiminnan luonteisia. Erityisesti näin on asianlaita työllistämispalveluiden kohdalla.

Työllistämispalvelulla tarkoitetaan sitä, että työvoimatoimisto työnantajana ottaa määräaikaiseen työsuhteeseen työnhakijoita sijoitettaviksi yhdistyksiin, yrityksiin ja yksityisille elinkeinonharjoittajille erilaisiin työtehtäviin. Näin työllistettävät työnhakijat tulevat usein sijoitetuiksi usealle eri alalle ilman, että tutkitaan, onko toimialaa koskeva työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen tarkoitettu elinkeinoluopa mahdollisesti evätty alalta sen tähden, ettei alalla ole lyhytaikaisen ja tilapäisen työvoiman tarvetta. Järjestelyä ei voida pitää elinkeinotoiminnan vapaan kilpailun kannalta perusteltuina.

2. Ehdotetut muutokset

2.1. Lupahallinnon korvaaminen ilmoitusmenetelällä

Työvoiman vuokraustoiminnan luvanvaraisuudesta on muodostunut laajamittainen hallinnollinen valvontajärjestelmä, joka työllistää viranomaisia ilman käytännön merkitystä ja joka edellyttää samojen tietojen ja asiakirjojen lähettämistä näille useampaan eri kertaan. Lainsäädännön tarjoamaa mahdollisuutta tehdä työvoimapolitiittiseen tarveharkintaan perustuvia kielteisiä päätöksiä on tehty vähän. Poikkeuksen muodostaa rakennusala, jolle lupia ei kevästä 1989 lukien ole myönnetty alalla vallitsevan työllisyystilanteen johdosta.

Käytännöstä saatujen kokemusten perusteel-

la ja osana valtion tarpeettoman lupahallinnon purkamista esityksessä ehdotetaan, että työvoiman vuokraliikkeen harjoittamiseen tarvittavasta lupamenettelystä luovutaan ja että se korvataan ilmoitusmenettelyllä. Tämän vuoksi työväilylainsäädännön 2 a § tulisi kumota, jolloin kumoutuvat myös työväilylainsäädännön nojalla annetut alemmanasteiset säännökset.

Eri viranomaisten päällekkäisten tehtävien poistamiseksi ja yhteistyön tiivistämiseksi esityksessä ehdotetaan, että työnantaja, joka samalla elinkeinonharjoittajana harjoittaa työvoiman vuokrausta, olisi velvollinen ilmoittamaan työsuojeluviranomaiselle kirjallisesti siitä, että hän on tehnyt kaupparekisterilaisissa säädetyn elinkeinonharjoittajan perusilmoituksen. Ilmoitusmenettelyn avulla voidaan ilman monikeräistä hallintobyrokratiaa riittävästi huolehtia kaikkien tarpeellisten tietojen välittymisestä valvontaviranomaiselle ja samalla kuitenkin varmistua valvontamenettelyn toimivuudesta.

Velvollisuus tehdä työvoiman vuokrauslupan myöntämisestä johtuen myös elinkeinoilmoitus lakkaisi työväilylainsäädännön 2 a §:n kumoamisen seurauksena olemasta voimassa. Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (228/93) on elinkeinolaki saatettu vastaamaan lupahallinnon uudistamiselle asetettuja tavoitteita. Koko elinkeinolupamenettelystä ollaan luopumassa ja siirtymässä kaupparekisterilain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Kun maistraateille ja nimismiehille tehtävistä elinkeinoilmoituksista luovutaan ja kun työvoiman vuokrausliikkeen harjoittaminen lakkaa olemasta luvanvarainen elinkeino, olisi myös elinkeinolain 3 §:n 15 kohta muutettava.

Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti on annettu hallituksen esitys työvoimapalvelulaiksi. Sillä kumottaisiin koko vanhentunut työvoimapalveluja koskeva lainsäädäntö. Ehdotus sisältää ratkaisun siitä, että kaikista työvoimapalveluja koskevaan lainsäädäntöön sisällytettäisiin toimilupasäännöksistä luovutaan ja siirrytään vapaaseen kilpailuun työvoimapalvelujen järjestämisessä. Työväilylainsäädännön näin tapahtuvan kumoamisen myötä kumoutuvat niin ikään työvoiman vuokrausta koskevat säännökset. Siirtolaisväilytyksestä annettu laki (11/56) tulee ETA-sopimukseen liittyen kumoutumaan siirtolaisväilytyksestä annetun lain kumoamisesta annetun lain (131/93) nojalla erikseen annettavalla asetuksella, joten siirtolaisväilytyksen luvanvaraisuus tulee myös poistumaan. Näin

ollen elinkeinolain 3 §:n 15 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi maininta liikkeistä, jotka harjoittavat työväilytystä, työvoiman vuokrausta tai siirtolaisuuden välittämistä.

2.2. Valvonta työsuojeluviranomaisille

Ehdotettuun työvoimapalvelulakiin, jolla kumottaisiin muun muassa myös työväilylainsäädäntö, sisältyy säännökset yksityisten työväilypalvelujen maksukielloista. Ehdotuksen mukaan, jos muu kuin valtio järjestää työvoimapalveluja, ei työllistymiseen suoranaisesti tähtäävistä työväilypalveluista saa periä maksua yksityiseltä henkilöltä. Työväilytys merenkulkijoille olisi kokonaan kiellettyä, jos siitä peritään maksua. Samassa esityksessä ehdotetaan lisäksi, että mainittujen maksukieltojen noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Ehdotuksen johdosta voimassa olevan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (131/73), jäljempänä työsuojelunvalvontalaki, soveltamisala vastaavasti laajenee.

Eduskunnalle samanaikaisesti annetun työvoimapalvelulakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että ehdotuksen lähtökohdalla on pyrkimys jakaa työministeriön hallinnonalan viranomaistehtäviä ja vastuualueita uudelleen. Työvoimapalveluista huolehtiminen halutaan selkeästi erottaa sellaisista tehtävistä, jotka yleisen edun nimissä edellyttävät valvonta- ja sanktiokeinojen käyttämistä.

Työsuojeluviranomaisilla on kokemusta hallinnollisten ja muiden sanktiojärjestelmien käytössä ja vakiintuneet yhteistyösuhteet muiden valvontaviranomaisten kuten esimerkiksi elinkeino- ja syyttäjäviranomaisten kanssa. Työhallinnon oikeusturvajärjestelmä muutoksenhakuviranomaisineen on uudenaikainen ja vastaa yleisiä oikeusturvavaatimuksia sekä työntekijöiden että työnantajien edunvalvonnan kannalta.

Työvoiman vuokraus

Työvoiman vuokraustoiminnan tehokas valvonta edellyttää hyvää perehtyneisyyttä työsuhte-, vero- ja eläkelainsäädäntöön sekä mahdollisuuksia arvioida vuokrausliikkeiden taloudellista tilannetta. Tällaista asiantuntemusta ei työvoimaviranomaisilla ole. Niillä ei näin ollen

ole myöskään ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia selvittää sitä, onko yritys vakavarainen, noudattaako se työehtosopimuksia ja täyttääkö se muut yleiset työnantajan velvollisuudet asianmukaisesti. Valvonnan asianmukainen hoitaminen olisi edellyttänyt jatkuvaa yhteistyötä työsuojelu-, vero- ja poliisiviranomaisten kanssa. Lisäksi olisi oltava toimivat ja säännölliset yhteydet työmarkkinajärjestöihin. Tällaisia yhteyksiä tai yhteistyökäytäntöjä on ollut vain satunnaisesti. Henkilöstöpulan ohella asiaan on vaikuttanut se, ettei työvoimapalvelujärjestelmään sen palveluluonteesta johtuen ole ollut kovin luontevasti nivellettävissä hallinnollisia valvontatoimintoja.

Työvoiman vuokraustoiminnan valvonnan tehostamiseksi ehdotetaan, että tarvittavat valvontakeinot säädetään työsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluviksi. Tällä tavoin on mahdollista saada aikaan myös henkilöstövoimavarojen säästöjä työhallinnossa ja selkiyttää toimintaorganisaatioiden luonnetta ja toimenkuvia. Työsuojeluviranomaiset ovat jo nyt käytännössä valvoneet työvoiman vuokrausliikkeiden toimintaa vähimmäistyöehtojen ja työaika-säännösten osalta. Työsuojeluviranomaisten toimivaltuudet ja tarvittavat sanktiosäännökset ehdotetaan sijoitettaviksi työsuojelunvalvontalakiin.

Vuokratyöntekijän työsuhde

Eräs ongelma työvoiman vuokrausta koskevien säännösten ja niiden noudattamisen valvonnan toimivuuden kannalta on työnvälityksen, alihankinnan ja aliurakoinnin sekä työvoiman vuokrauksen välisen käsitteellisen rajanvedon epäselvyys.

Kun työvoiman vuokrausta ei lain mukaan saa harjoittaa ilman lupaa, voidaan luvattomasta toiminnasta rangaista sakolla tai enintään yhden vuoden vankeudella. Käytännössä sanktioiden soveltaminen olisi ilmeisestikin edellyttänyt sitä, että viranomaiset voivat yksiselitteisesti osoittaa harjoitetun toiminnon olevan nimenomaan työvoiman vuokrausta eikä esimerkiksi työnvälitystä, alihankintaa, konsultointia tai muuta erityistoimintaa. Kun myöskään rajanvetoa koskevia oikeustapauksia ei ole, on valvontaviranomaisten ollut vaikeaa sitovasti osoittaa, mistä toimintamuodosta kulloinkin on kyse.

Työvoiman vuokraukseen ja vuokratyövoim-

an käyttöön liittyvien epäkohtien takia, jotka ensi sijassa olivat työnantajavelvoitteiden laiminlyöntejä, tekivät Suomen Työnantajain Keskusliitto ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK vuonna 1969 yleissopimuksen ulkopuolisen työvoiman käytöstä. Sillä asetettiin raamit myös työvoiman vuokraustoiminnalle.

Työmarkkinat ovat jäsentymässä uudella tavalla. Työlainsäädäntöä sekä työsopimus oikeudelliselta että työvoimapolitiittiselta osiltaan on tarkasteltava yhä enenevässä määrin yhtenä kokonaisuutena. Säädösjärjestelmä on saatava entistä joustavammaksi tyydyttämään työmarkkinoiden toimivuus. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että työntekijän asema työsuhteen osapuolena säilyy hyvällä kansallisella tasolla ja että työntekijän suojeluperiaate toteutuu.

Olosuhteet ovat muuttuneet sillä tavoin, että enää ei pelkästään vaihdeta työnantajaa useammin kuin aikaisemmin, vaan siten että työtä tehdään myös mitä erilaisemmissa muodoissa. Uusia työntekomuotoja kuvataan käsitteellä epätyyppiset työsuhteet.

Kun työvoiman vuokrauksessa työoikeudelliselta kannalta on perimmältään kysymys edellä mainitusta palkkatyön muodosta ja kun työvoimapolitiittiset syyt eivät vaadi muunlaista sääntelyä, työvoiman vuokraus epätyyppisen työsuhteen eräänä muotona kuuluu työsopimuslain noudattamisen valvontatehtäviin. Tästä vastaavat työsuojeluviranomaiset yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Valvonnan järjestely ei edellytä lainsäädäntötoimenpiteitä.

3. Asian valmistelu

Työvoiman vuokrausta koskevien säännösten soveltamisessa on alun alkaen esiintynyt tulkintavaikeuksia ja erityisesti säännösten noudattamisen valvonta on ollut ongelmallista. Näitä on kartoitettu työministeriön työryhmämuistiossa (työvoiman vuokraus 3/90). Työvoimahallinnon ja työsuojeluhallinnon yhteistyön tehostamista hallinnonalan tuloksellisuuden parantamiseksi muun muassa työvoiman vuokrausta ja työnvälitystä koskevien säännösten noudattamisen valvonnassa on puolestaan selvitetty työhallinnon yhteistyötä käsitteellisesti työryhmämuistiossa (työhallinnon yhteistyö 25/91).

Työministeriön lupahallintotyöryhmän muis-

tiossa (28/91) on tehty ehdotukset hallinnonalan lupajärjestelmän uudistamisesta. Ehdotuksilla pyrittiin toteuttamaan valtioneuvoston 27 päivänä heinäkuuta 1989 tekemän lupahallinnon uudistamista koko valtionhallinnossa koskeneen periaate- ja suunnittelupäätöksen toimeenpano työministeriön toimialalla. Työryhmän käsityksen mukaan työministeriön toimialalla voidaan lupahallintoa useimmiten kehittää yleisten valtionhallinnossa noudatettavaksi hyväksytyjen periaatteiden mukaan. Välttämättömien poikkeuksien katsottiin johtuvan kansainvälisistä sopimuksista ja työntekijän suojeluperiaatteesta.

Ulkomaisen muusikkotyövoiman käytössä esiintyneitä epäkohtia on viimeksi selvitetty 15 päivänä joulukuuta 1992 päivätyssä työministeriön työryhmämuistiossa (ulkomaiset muusikot ja ohjelmatoimistojen valvonta 42/92). Tämän selvitysvaiheen tulokset erityisesti työvoiman vuokraustoiminnassa ilmenneistä epäkohdista ohjelmatoimistoalalla on myös otettu huomioon esityksen valmistelussa.

Työministeriö asetti 7 päivänä helmikuuta 1991 toimikunnan laatimaan esityksen työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi ja ajanmukaistamiseksi. Työvoimapalvelulakitoimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 1992:29) ehdotettiin, että käsitteestä työvoiman vuokraus luovutaan ja se korvataan käsitteellä vuokratyö. Työvoiman vuokrausta koskevasta elinkeinolupamenettelystä ehdotettiin luovuttavaksi ja se ehdotettiin korvattavaksi ilmoitusmenettelyllä. Säännösehdotukset esitettiin sijoitettavaksi työsopimuslakiin ja työsuojeluvallontalakiin. Toimikunnan ehdotusten jatkovalmistelu on tapahtunut työministeriön työvoimapolitiisessa neuvottelukunnassa, jossa keskeiset työmarkkinajärjestöt ovat edustettuina. Esitys perustuu viimeksi mainitun valmisteluvaiheen esityksiin.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksen merkittävin organisaatiovaikutus on se, että työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen tarvittava lupajärjestelmä puretaan ja korvataan ilmoitusmenettelyllä. Esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon, että elinkeinoilmoitusmenettelystä ollaan kokonaan luopumassa ja siirtymässä kaupparekisterilain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Esityksen mukaan vuokratyön teettämistä koskevasta kauppare-

kisterilain edellyttämästä elinkeinonharjoittajan perusilmoituksesta on tiedotettava työsuojeluviranomaiselle. Nykyinen lupahallinto kevenee huomattavasti ja ilmoitusmenettely voidaan järjestää olemattomin kustannuksin työsuojeluviranomaisten ja kaupparekisteriviranomaisten tavanomaisena eri hallintoviranomaisten yhteistyönä.

Esityksellä on organisatorisia vaikutuksia työministeriön oman hallinnonalan sisällä. Työministeriön perustamisella pyrittiin luomaan edellytyksiä yhtenäisen työpolitiikan harjoittamiselle. Näin ollen on tarkoituksenmukaista selkeyttää työhallinnon sisäistä eri organisaatioiden välistä tehtäväjakoja siten, että työvoimahallinnon palveluluonne korostuu ja valvontajärjestelmä huolehtii työntekijöiden suojelutarpeesta johtuvista tehtävistä. Organisaatiomuutoksella voidaan säästää työhallinnon toimintamenoja ja päällekkäisten toimintojen purkaminen vapauttaa erityisesti työvoimapalvelun henkilöstöä käytettäväksi lupajärjestelmään perustuneen valvontatehtävän sijasta työvoimapalveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen.

Esityksen taloudelliset välittömät vaikutukset ilmenevät valtiota ja kuntia huomattavasti merkittävämpinä yritystalouden piirissä. Työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen tarvittavien lupahallintoon liittyvien hakemus- ja erityisselvitysten poistuessa aiheutuu alan elinkeinonharjoittajille hallintomenojen säästöjä.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

5.1. Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä

Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annettu Euroopan yhteisöjen (EY) neuvoston direktiivi (89/391/ETY) on osa ETA-sopimusta. Sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi työturvallisuuslain 34 §:ää on muutettu työturvallisuuslain muuttamisesta annetulla lailla (144/93). Sen mukaan työnantajan on varmistettava, että hänen työpaikallaan työtä teettävät ulkopuoliset työnantajat sekä siellä työssä olevat ulkopuolisten työnantajien työntekijät ovat saaneet

tarvittavat tiedot ja ohjeet työn aikaisista työpaikan vaaratekijöistä ja terveyshaitoista. Ehdotettu muutos ottaa huomioon myös määräaikaaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työturvallisuuden ja -terveyden parantamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden täydentämisestä 25 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin (91/383/ETY).

Työnvälityslakiin sisältyvien työvoiman vuokrausta koskevien säännösten tulkinta työturvallisuusvastuun jakautumisesta työnantajasemassa olevan työnantajan ja työn teettäjän välillä on ollut ongelmallista. Ehdotettu lainmuutos on omiaan selventämään tilannetta ja vuokratyötä koskevan uuden lainsäädännön noudattamisen valvonta tulee helpottamaan nykyisestään.

5.2. Vuokratyö ja EY:n säännökset

Ehdotus vuokratyön sääntelyksi

Työvoimapalvelulakitoimikunnan mietintöön sisältyi ehdotus vuokratyötä koskeväksi lainsäädännöksi. Käsitteestä työvoiman vuokraus ehdotettiin luovuttavaksi ja korvattavaksi se käsitteellä vuokratyö.

Kun työvoiman vuokrauksessa työoikeudelliselta kannalta on perimmältään kysymys epätyyppisen työsuhteen sääntelystä ja kun työvoimapolitiittiset syyt eivät vaadi muunlaista sääntelyä, ehdotettiin, että osa-aikatyön tapaan työsopimuslakiin otetaan säännös vuokratyöstä.

Työnantajan oikeutta tehdä työsopimus työntekijöiden kanssa, joita käytetään vuokratyöhön, ehdotettiin työntekijän suojelutarpeesta johtuen rajoitettavaksi. Vuokratyötä teettävän työnantajan olisi ollut esitettävä vuokratyötä koskevan työsopimuksen ehdoista kirjallinen selvitys ennen sopimuksen tekemistä, jollei itse sopimusta tehdä kirjallisesti. Työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus vuokratyön päätyttyä ei olisi saanut rajoittaa eikä työntekijän käyttämisestä vuokratyöhön sopia silloin, kun työntekijä on välittömästi ennen työsopimuksen tekemistä sanoutunut irti vuokratyötä teettävän työnantajan palveluksesta, ellei irtisanomuksesta olisi ollut kulunut vähintään kolme kuukautta.

Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi (91/533/ETY) työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille ehdoista, joita sovelletaan sopimuksessa tai työsuhteessa

Toimikunnan mietinnön valmistumisen jälkeen on EY:n neuvosto hyväksynyt työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille ehdoista, joita sovelletaan sopimuksessa tai työsuhteessa 14 päivänä lokakuuta 1991 direktiivin (91/533/ETY), jäljempänä todentamisdirektiivi. Direktiivin mukaan työntekijällä on oikeus saada kirjallisessa muodossa tiedot keskeisistä työsuhteessa noudatettavista ehdoista.

Direktiivin mukaan työnantajan on ilmoitettava kahden kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta työntekijälle osapuolten henkilöllisyys, työn suorittamispaikka, taikka jos kiinteää työn suorittamispaikkaa ei ole, ne kohteet, joissa työtä tehdään, ja lisäksi työnantajan liikepaikka, työntekijän työn nimike, taso, luonne tai laatu, johon työntekijä on palkattu, työsuhteen alkamispäivä, työsuhteen arvioitu kesto, jos kysymyksessä on väliaikainen työ, palkallisen loman ansaintaperiaate ja lomakausi, irtisanomisajan määräytymistapa, peruspalkka ja muut palkan osat sekä palkanmaksukausi, säännöllinen työaika sekä työntekijän työssä sovellettavat työehtosopimukset. Tiedot voidaan antaa joko yhdellä tai useammalla asiakirjalla sekä niissä tapauksissa, joissa se on mahdollista, myös viittaamalla työsuhteen ehtona noudatettavaan lakiin tai työehtosopimuksen määräykseen.

Työskentelyn tapahtuessa ulkomailla työsuhteen ehtojen on oltava työntekijän tiedossa ennen työkomennukselle lähtöä. Tällöin työntekijälle annettaviin tietoihin on sisällytettävä myös selvitys ulkomaan työskentelyn pituudesta, palkanmaksussa käytettävästä valuutasta, ulkomailla saatavista rahallisista eduista ja luontoiseduista sekä mahdollisuuksien mukaan myös tiedot ehdoista, joita noudatetaan työntekijää kotiutettaessa.

Työsopimuslain lähiajan muutostarve

Suomen kansalliseen lainsäädäntöön joudutaan ETA-sopimuksesta johtuen tekemään todentamisdirektiivin voimaantumisen johdosta muutoksia. Muutokset koskevat työsopimuslakia. Kun myös vuokratyötä tekevän työnteki-

jän asema työsopimushteessa tulee parane-
maan direktiivien johdosta työsopimuslakiin
tarkoitettujen muutosten seurauksena, ei tässä
vaiheessa ole tarkoituksenmukaista ryhtyä lain-
säädäntötoimiin työsopimuslain muuttamiseksi
työvoimapaalvelulakitoimikunnan ehdottamalla
tavalla. EY:n direktiivin edellyttämät muutok-
set työsopimuslakiin ovat parhaillaan valmis-
teltavina ja asiaa koskeva hallituksen esitys
eduskunnalle on tarkoitus antaa ensi tilassa.
Tämän valmisteluvaiheen yhteydessä voidaan
vielä erikseen selvittää vuokratyötä tai muussa
epätyyppisessä työsuhteessa tehtävää työtä
suorittavien työntekijöiden työsuhteisen ase-
man turvaamiseksi mahdollisesti tarvittavien
erityissäännösten tarvetta.

5.3. Elinkeinolain ja kaupparekisterilain muutokset

Elinkeinolain muuttamisesta annettu laki
(228/93) ja kaupparekisterilain muuttamisesta
annettu laki (229/93) vastaavat kansallisen lain-
säädännön elinkeinovapauden sääntelyn osalta
sekä ETA-sopimuksen asettamia vaatimuksia
että lupahallinnon kansalliselle uudistamiselle
asetettuja vaatimuksia. Elinkeinoilmoituksen

merkitys on katsottu kyseenalaiseksi, koska
siinä annetut selvitykset viranomaiselle ovat
suurelta osin samoja, jotka ilmenevät kauppa-
rekisteriin ilmoitettavista tiedoista.

Lakien seurauksena elinkeinonharjoittajien
ilmoitusmenettely yksinkertaistuu siten, että
elinkeinonharjoittaja tekee vain yhden useita
tarkoituseriä palvelevan ilmoituksen. Työnan-
taja, joka elinkeinonaan harjoittaa vuokratyön
teettämistä, ei tee tässä suhteessa poikkeusta.
Niinpä työntekijän suojelutarpeen toteuttami-
seksi tarpeellista valvontaa palvelevat tiedot
ovat kaupparekisteriin tehtävässä perusilmoi-
tuksessa olemassa. Riittävänä on pidettävä
vuokratyötä elinkeinonaan harjoittavalle ase-
tettavaa velvollisuutta tiedottaa perusilmoituk-
sestaan työsuojeluviranomaiselle.

5.4. Esitys työsuojelunvalvontalain 22 §:n muut- tamisesta

Eduskunnalle on samanaikaisesti annettu
ammattitauti-ilmoitusta koskeva esitys työsuojelun-
valvontalain 22 §:n muuttamisesta. Mainit-
tu esitys ja tämä esitys on laadittu niin, että ne
voidaan käsitellä ja ehdotetut lait saattaa voi-
maan toisistaan riippumatta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksen- hausta työsuojeluasioissa

21 a §. Osana lupahallinnon purkamista eh-
dotetaan, että työvoiman vuokrauksen luvan-
varaisuudesta luovutaan ja lupajärjestelmä kor-
vataan erityisellä ilmoitusmenettelyllä. Kun
voimassa olevaan lakiin sisältyy säännöksiä
lukuisista erilaisista työnantajan ilmoitusvel-
vollisuuksista, sopii elinkeinonaan vuokratyön
teettämistä koskeva työnantajan ilmoitusvel-
vollisuudesta määrääminen luontevasti toteut-
tavaksi saman lain avulla. Lakiin ehdotetaan
lisättäväksi säännös työnantajan ilmoitusvel-
vollisuudesta, jos tämä toimii samalla vuokra-
työtä teettävänä elinkeinonharjoittajana. Vuok-

ratyönä on säännösehdoista sovellettaessa pi-
dettävä sellaista työtä, jota työntekijä työsuh-
teessa omaan työnantajaansa tekee muun kuin
oman työnantajansa tarjoamana sellaisen vasti-
kkeellisen sopimuksen perusteella, jonka
työntekijän oma työnantaja on tehnyt työntar-
joajan kanssa. Työntekijä on vuokrattuna te-
kemään työtä toiselle saaden kuitenkin palk-
kansa ja muut työsopimuksesta johtuvat etuu-
det työnantajaltaan.

Elinkeinolakia on 19 päivänä helmikuuta
1993 annetulla lailla muutettu siten, että maistraatille tai nimismiehelle tehtävästä elinkeinoil-
moituksesta luovutaan ja siirrytään kaupparekisterilain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn.
Kaupparekisterilain 2 §:n mukaan ennen elinkeinotoiminnan aloittamista tehdään rekisteri-
viranomaiselle ilmoitus, joka sisältää elinkei-

nonharjoittajan ja tämän elinkeinotoimintaa koskevat perustiedot.

Elinkeinona harjoitettavan vuokratyön valvonta, joka ehdotuksen mukaan kuuluisi työsuojeluviranomaisille, tapahtuu parhaiten eri viranomaisten yhteistyönä.

Kaupparekisterilain 1 §:n 4 momentin mukaan kaupparekisteriin tehdyistä merkinnöistä ja siihen kuuluvista rekisteriviranomaisen tai paikallisviranomaisen hallussa olevista asiakirjoista on jokaisella oikeus saada tietoja. Näin ollen työsuojeluviranomaiset saavat rekisteristä kaikki valvontaa varten tarpeelliset tiedot, joten perusilmoituksen tekemisestä ilmoittaminen on riittävä toimenpide tehokasta valvontaa varten. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseen liittyvästä menettelystä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Asetuksella voidaan eri viranomaisten tehtävänjakoa ja yhteistyötä samoin kuin ilmoitusmenettelyn tekniset yksityiskohdat säädellä tarkemmin.

Julkinen intressi valvoa suomalaisen työvoiman käyttöä ulkomailla on tähän mennessä ollut perusteltua. Asiaan on ensisijaisesti vaikuttanut tarve työntekijän suojeluperiaatteesta johtuen ennalta ehkäistä työvoiman käyttöön liittyvien epäkohtien syntymistä. Yleisen edun nimissä on voitava edellyttää, ettei työtä jouduta tekemään epäselvin sopimusehdoin ja sellaisissa olosuhteissa, joista ei ennakolta ole tietoa tai varmuutta. Näistä syistä ehdotetaan, että kumottavaan asetukseen työvoiman vuokrauksesta sisältyvä oikeus ulkomaille suuntautuvan vuokrauksen kieltämisestä siirretään soveltuvin osin työsuojelunvalvontalakiin. Kielintä voitaisiin myös tätä toimintaa koskeva julkinen ilmoittelu. Toiminnan kieltäminen voisi ensinnäkin tulla kyseeseen silloin, kun työnantaja laiminlyö ulkomailla suoritetun työn osalta 1 momentissa säädettäväksi ehdotetun ilmoituksen työsuojeluviranomaiselle. Toisena ja käytännössä tärkeämpänä perusteena tulisi kyseeseen ulkomailla suoritetun työn työsuhteen ehtojen olennainen laiminlyönti. Näitä ehtoja olisivat ennen muuta palkka- ja muut työsuhteeseen liittyvät taloudelliset ehdot, työaikakäytökset sekä työntekijän terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset. Olennaisina laiminlyöntejä voitaisiin yleensä pitää silloin, kun ne osoittavat, ettei työnantaja kykene toimintaa asianmukaisesti hoitamaan. Siinä tapauksessa, että laiminlyönnit ovat vähäisiä tai korjattavissa, voidaan tarvittaessa käyttää 15 §:ssä säädettyä pakkokeinomenettelyä. Siinä

säädettyä menettelyä voidaan käyttää myös tässä laissa säädettyjen laiminlyöntien tehosteeksi ja siten myös 1 momentissa säädetyin ilmoitusmenettelyn tehosteeksi. Niiden säännösten perusteella ei voida kuitenkaan toimintaa välittömästi kieltää.

25 §. Työnvälityslain 17 §:ssä säädetään rangaistus luvattomasta työvoiman vuokrauksesta ja tällaisen julkisesta ilmoittelusta ulkomaille tai ulkomailta Suomeen. Kun työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamisen luvanvaraisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi ja korvattavaksi se ilmoitusmenettelyllä, josta säädettäisiin työsuojelun valvontalaissa, on johdonmukaista, että tarpeelliset hallinnollista valvontamenettelyä täydentävät rangaistussäännökset sijoitetaan myös samaan lakiin. Työsuojelunvalvontalain ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyömisistä säädetään rangaistus 25 §:n 2 momentissa. Säännöstä sovelletaan työn teettämisen aloittamisilmoituksen laiminlyöntiin, tapaturman tai ammattitautin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin ja vaarallisen koneen tai laitteen taikka kemiallisen aineen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin.

Edellä mainittuja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä koskevaan rangaistussäännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan työnantaja, joka laiminlyö 21 a §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuuden eli velvollisuuden ilmoittaa kaupparekisteriin tehdystä perusilmoituksesta, on tuomittava vuokratyötä koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä sakkoon. Rangaistuksen laatu, sakkoa, vastaa muista edellä mainituista ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönneistä säädettyä rangaistusta.

26 §. Voimassa olevan 26 §:n 1 momentin mukaan työnantaja tai työnantajan edustaja taikka 15 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka tahallaan laiminlyö noudattaa työsuojeluviranomaisen työsuojelua koskevien lakien tai asetusten nojalla yksittäistapauksessa antamia työn turvallisuutta ja terveellisyttä koskevia määräyksiä, on tuomittava sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen. Säännöstä on sovellettu työsuojelunvalvontalain 15 §:n perusteella annetun velvoittavan päätöksen samoin kuin 16 §:n perusteella annetun kieltopäätöksen laiminlyöntiin. Päätökset vastaavat 21 a §:n 2 momentissa ehdotettua työsuojeluviranomaisen antamaa kieltopäätöstä. Säännös ei sellaisenaan sanamuodoltaan soveltu ehdotetun 21 a §:n 2 momentin tarkoittamien päätösten lai-

minlyöntiin. Sen vuoksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tältä osin laajennettavaksi. Rangaistuksen laatu ja enimmäismäärä vastaavat kumotun työnvälityslain 17 §:n 1 momentissa vastaavasta laiminlyönnistä säädettyä rangaistusta työnvälitysr rikoksesta. Työnvälitystä koskevat rangaistukset sisältyvät tässä yhteydessä erikseen säädettäväksi ehdotettuun työvoimapalvelulakiin. Tältä osin voidaan viitata niihin perusteluihin, jotka liittyvät lakiehdotuksen 22 §:n 1 momenttiin.

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 1 momentin mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Kun vuokratyötä koskevien säännösten noudattamisen valvonta siirtyy työvoimaviranomaisilta työsuojeluviranomaisille ja järjestäytyneen työmarkkinakentän osalta myös työmarkkinajärjestöille, tarvitaan nykyisten soveltamisohjeiden ja alemmanasteisten säännösten uudistamista ja niistä tiedottamista.

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa ehdotetaan kaikki ne työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajat, joilla on lain voimaantuloohetkellä voimassa työvoimaviranomaisten lupa, vapautettaviksi velvollisuudesta ilmoittaa kaupparekisteriin mahdollisesti tehdystä vuokratyöstä koskevasta perusilmoituksesta. Ilmoitusvelvollisuus olisi tällaisissa tapauksissa ilmeisen turha ja lisätöitä aiheuttava toimenpide, koska kaikki tarvittavat tiedot ovat lupahakemuksen mukana jo toimitettuna työvoimaviranomaisille. Saman hallinnonalan sisällä lupaviranomaisen vaihtumisesta johtuvat hallintotoimet on mahdollista suorittaa joustavasti.

1.2. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta

Voimassa oleva elinkeinolain 3 § sisältää luettelon niistä elinkeinoista, joiden harjoitta-

misesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Pykälän 15 kohdassa mainitaan muun muassa siirtolaisuuden välittämiseksi perustetut liikkeet sekä työnvälitystä tai työvoiman vuokrausta harjoittavat liikkeet.

Siirtolaisvälityksestä annettu laki (11/56) on kumottu 29 päivänä tammikuuta 1993 annetulla lailla. Eduskunnalle samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetulla hallituksen esityksellä työvoimapalvelulaiksi ehdotetaan muun muassa työnvälityslaki kumottavaksi. Työnvälitysvälityksen ja työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen tarvittavista elinkeinoluista ehdotetaan luovuttaviksi. Näin ollen olisi elinkeinolain 3 §:n 15 kohtaa muutettava vastaavasti.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Valtuutus päättää asetuksella voimaantuloajankohdasta johdetaan siitä, että lakiehdotusten voimaantulo on riippuvainen ETA-sopimuksen voimaantulopäivästä eikä siitä ole vielä päätetty.

Esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annettuun esitykseen työvoimapalvelulaiksi, jolla kumottaisiin nykyisen työnvälityslain lisäksi muun muassa ammatinvalinnanohjauksesta annettu laki (43/60) sekä invaliidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki (401/62). Ehdotettu työvoimapalvelulaki ehdotetaan myös tulevaksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa 16 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (131/73) 26 §:n 1 momentti sekä

lisätään lakiin uusi 21 a § ja 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

21 a §

Työnantaja, joka vastiketta vastaan tarjoaa työntekijöitään suorittamaan toisen teettämää työtä (*vuokratyö*) ja joka on tehnyt tämän toiminnan osalta kaupparekisterilaisissa (129/79) säädetyn perusilmoituksen, on velvollinen ilmoittamaan kirjallisesti perusilmoituksen tekemisestä asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

Työsuojeluviranomainen voi kieltää työvoiman vuokraamisen ulkomaille ja tätä koskevan julkisen ilmoittelun, jos työnantaja laiminlyö 1 momentissa säädetyn ilmoituksen tai olennaisesti rikkoo työsuhteen ehtoja ulkomailta suoritettussa työssä.

25 §

Työnantaja, joka laiminlyö 21 a §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava *vuokratyötä koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä* sakkoon.

26 §

Työnantaja, työnantajan edustaja tai 15 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka tahallaan laiminlyö noudattaa työsuojeluviranomaisen työsuojelua koskevien lakien tai asetusten nojalla yksittäistapauksessa antamia työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevia määräyksiä, on tuomittava *työsuojeluviranomaisen määräysten rikkomisesta* sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen. Samoin on tuomittava työnantaja tai työnantajan edustaja, joka laiminlyö noudattaa 21 a §:n 2 momentin nojalla annettua kieltoa.

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettyäänä ajankohtana.

Se, jolle tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla on myönnetty lupa harjoittaa työvoiman vuokrausta, ei ole velvollinen tekemään tämän lain 21 a §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta.

2.

Laki**elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27 päivänä syyskuuta 1919 annetun lain 3 §:n 15 kohta, sellaisena kuin se on 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetussa laissa (653/85), seuraavasti:

3 §

Seuraavien elinkeinon harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella:

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

15) asunnonvälitysliikkeet;

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1993

Tasavallan Presidentti**MAUNO KOIVISTO**Työministeri *Ilkka Kanerva*

1.

Laki**työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa 16 päivänä helmi-
kuuta 1973 annetun lain (131/73) 26 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 21 a § ja 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 a §

Työnantaja, joka vastiketta vastaan tarjoaa työntekijöitään suorittamaan toisen teettämää työtä (vuokratyö) ja joka on tehnyt tämän toiminnan osalta kaupparekisterilaissa (129/79) säädetyn perusilmoituksen, on velvollinen ilmoittamaan kirjallisesti perusilmoituksen tekemisestä asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

Työsuojeluviranomainen voi kieltää työvoiman vuokraamisen ulkomaille ja tätä koskevan julkisen ilmoittelun, jos työnantaja laiminlyö 1 momentissa säädetyn ilmoituksen tai olennaisesti rikkoo työsuhteen ehtoja ulkomailta suoritettussa työssä.

25 §

Työnantaja, joka laiminlyö 21 a §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava vuokratyötä koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä sakkoon.

26 §

Työnantaja tai työnantajan edustaja taikka 15 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka tahallaan laiminlyö noudattaa työsuojeluviranomaisen työsuojelua koskevien lakien tai asetusten nojalla yksittäistapauksissa antamia työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevia määräyksiä, on tuomittava työsuojeluviranomaisen määräysten rikkomisesta sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen.

26 §

Työnantaja, työnantajan edustaja tai 15 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka tahallaan laiminlyö noudattaa työsuojeluviranomaisen työsuojelua koskevien lakien tai asetusten nojalla yksittäistapauksessa antamia työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevia määräyksiä, on tuomittava työsuojeluviranomaisen määräysten rikkomisesta sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen. Samoin on tuomittava työnantaja tai työnantajan edustaja, joka laiminlyö noudattaa 21 a §:n 2 momentin nojalla annettua kieltä.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Se, jolle tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla on myönnetty lupa harjoittaa työvoiman vuokrausta, ei ole velvollinen tekemään tämän lain 21 a §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta.

2.

Laki**elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27 päivänä syyskuuta 1919 annetun lain 3 §:n 15 kohta, sellaisena kuin se on 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetussa laissa (653/85), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

Seuraavien elinkeinojen harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella:

15) *siirtolaisuuden välittämiseksi perustetut liikeyritykset, asunnonvälitysliikkeet sekä työnvälitystä tai työvoiman vuokrausta harjoittavat liikkeet;*

15) asunnonvälitysliikkeet;

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.
