

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag
om ändring av 17 och 55 §§ lagen om arbetsavtal**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om arbetsavtal ändras så att stadgandena om att kollektivavtal är allmänt bindande, skall betraktas som sådana direkt tillämpliga stadganden i finsk rätt som tillämpas på arbete som en utländsk arbetstagare utför i Finland, oberoende av enligt vilket lands lag arbetsavtalet annars skall bedömas. Undantag utgör vissa arbeten som närmast hänför sig till anskaffning, installation, reparation eller service av maskiner, anordningar eller expertsystem när dessa arbeten är tillfälliga och inte kan utföras med inhemsk arbetskraft.

Dessutom föreslås till dessa delar stadgat om förpliktelser för arbetsgivaren och den som låter utföra arbetet så att arbetarskyddsmyndigheterna på begäran skall ges en utredning om de anställningsvillkor som tillämpas på arbetsavtal med stöd av stadgandena om att kollektivavtal är allmänt bindande.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

I 5 a kap. (467/88) lagen om arbetsavtal, vilket gäller arbetsavtal av internationell karaktär, stadgas om hur tillämplig lag vid arbetsavtal bestäms i fråga om ett arbetsavtal som har anknytning till flera stater än en. Utöver stadgandena i kapitlet tillämpas på arbetsavtal av internationell karaktär stadgandena i lagen om tillämplig lag vid avtal av internationell karaktär (466/88), nedan den allmänna lagen, som stiftats samtidigt som kapitlet.

Europeiska gemenskapernas konvention om tillämplig lag i avtalsförhållanden (Convention on the Law Applicable to Contrac-

tual Obligations, 80/934/EEG), nedan Romkonventionen samt betänkandet av kommittén för utlandsarbete (komm.bet. 1982:61), som tillsattes för att utreda rättsskyddet, anställningsskyddet, den sociala tryggheten, arbetarskyddet, beskattningen och frågor i anslutning till anställningsvillkoren för finländare som arbetar på arbetsställen utomlands var centrala vid beredningen av lagvalsreglerna gällande arbetsavtal.

Det nya 5 a kap. lagen om arbetsavtal, vilket gäller arbetsavtal av internationell karaktär, och den allmänna lagen trädde i kraft 1988. Enligt motiveringen till propositionen om dessa (RP 44/1987 rd) är utgångspunkten vid lagvalet principen om avtalsfrihet. I motiveringen till lagförslagen konstateras också att principen om avtalsfrihet kan god-

kännas utan begränsningar när parterna är ekonomiskt och socialt oberoende av varandra och således utgår från ett likvärdigt förhandlingsläge. I fråga om sådana avtalstyper där detta inte är fallet begränsas avtalsrätten i den nationella materiella rätten i syfte att skydda den svagare parten. Typexemplen på detta utgörs av arbets- och konsumentavtal.

Det grundläggande stadgandet om tillämplig lag vid arbetsavtal finns i 51 a § lagen om arbetsavtal. Enligt det bestäms anställningsvillkoren enligt lagen i den stat där arbetstagaren har sitt hemvist eller arbetsgivaren sitt driftställe eller där arbetet huvudsakligen utförs. I regel tillämpas enligt 51 a § 1 mom. lagen om arbetsavtal på ett arbetsavtal som har anknytning till skilda stater lagen i den stat där arbetstagaren har sitt hemvist, om arbetsgivaren har sitt driftställe i denna stat. I annat fall tillämpas enligt stadgandet på avtalet lagen i den stat där arbetet huvudsakligen utförs eller, om det inte kan anses att arbetet huvudsakligen utförs i någon viss stat, lagen i den stat där arbetsgivaren har sitt driftställe. Om arbetsavtalet dock med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet tydligt har en närmare anknytning till någon annan stat än den vars lag enligt 1 mom. vore tillämplig, skall med stöd av 2 mom. lagen i den förstnämnda staten tillämpas.

Enligt 51 a § 3 mom. lagen om arbetsavtal kan också uttrycklig överenskommelse träffas om att tillämpa lagen i den stat där arbetet huvudsakligen utförs eller där arbetstagaren har sitt hemvist eller där arbetsgivaren har sitt driftställe. Överenskommelse om tillämplig lag skall ingås skriftligen.

Utgångspunkten är att på arbetsavtal av internationell karaktär tillämpas den lag som skall tillämpas med stöd av 51 a § i sin helhet. I vissa fall kan på arbetsavtal vid sidan av eller i stället för stadgandena i lagen i den stat som lagvalsreglerna utvisar dock tillämpas antingen domstolsstatens egen lag eller en lag i någon tredje stat. Om sådana fall stadgas dels i 12 § i den allmänna lagen, dels i 51 b § lagen om arbetsavtal. Med stöd av nämnda stadganden kan på arbetsavtal som gäller arbete som utförs i Finland i vissa fall tillämpas finländsk lagstiftning, trots att arbetsavtalet annars skall bedömas enligt lagstiftningen i någon annan stat.

I 12 § i den allmänna lagen uttrycks den inom den internationella privaträtten allmänt

godtagna principen om s.k. omedelbart tillämpliga normer. Enligt paragrafen kan utan hinder av att ett avtal skall bedömas enligt lagen i en främmande stat på avtalet tillämpas sådana tvingande stadganden i finsk rätt som, med beaktande av deras offentlighetsrättsliga karaktär eller ett med dem annars sammanhängande viktigt allmänt intresse, skall anses vara avsedda att tillämpas på avtalet oberoende av den lag som annars vore tillämplig, nedan direkt tillämpliga stadganden. Stadgandet avviker till sin natur från 51 b § lagen om arbetsavtal, enligt vilken endast de tvingande normer om arbetsförhållandena som gäller där arbetet utförs skall beaktas och som främst gäller situationer då en finsk arbetstagare arbetar någon annanstans än i Finland. Sådana normer som avses i 12 § i den allmänna lagen är enligt motiveringen till lagrummet t.ex. stadganden om arbetsförhållanden. Offentlighetsrättsliga stadganden är i allmänhet tvingande på så sätt att de också skall tillämpas på rättsförhållanden av internationell karaktär. På privaträttens område är gränsdragningen inte lika klar. T.ex. stadganden som har en stark social prägel eller som på annat sätt värnar om ett stort offentligt intresse kommer i fråga.

Enligt 51 b § lagen om arbetsavtal skall tvingande normer om arbetsförhållandena som gäller där arbetet utförs beaktas när en annan lag än lagen i den stat där arbetet utförs tillämpas på arbetsavtalet. Enligt regeringens proposition kan det t.ex. vara fråga om rättsnormer som gäller arbetstid och tidpunkten för vilopausar, skydd i arbete eller affärernas öppettider eller begränsningar som gäller vistelse i vissa lokaler. Rättsnormernas tvingande karaktär skall bedömas ur den ifrågavarande statens synvinkel. Även andra normer än stadganden i skriven lag kan vara tvingande. Lokala tvingande normers inverkan på arbetsförhållandet samt sammanjämkningen av dessa normer och den lag som är tillämplig på avtalet skall enligt motiveringen bedömas separat i varje enskilt fall. I övrigt tillämpas på arbetsavtal av internationell karaktär enligt 51 c § lagen om arbetsavtal vad som stadgas i den allmänna lagen.

Vid bedömning av vilka normer som skall betraktas som tvingande normer som skall tillämpas på arbetsavtal skall uppmärksamhet fästas vid rättsordningen och förhållandena i landet i fråga. Som sådana normer kan i Finland betraktas närmast stadgandena om arbetstid och arbetsförhållanden och

dessutom sådana stadganden som har en stark social prägel, dvs. vilkas syfte särskilt är att skydda den svagare avtalsparten.

På basis av vad som anförts ovan har t.ex. stadgandena om beviljande av semester, ordinarie arbetstid och maximal arbetstid, övertidsersättning, arbetarskydd, minimilön samt förbud mot diskriminering i semesterlagen (272/73), arbetstidslagarna, lagen om skydd i arbete (299/58) och lagen om arbetsavtal samt de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av dem inom tillsynen över arbetarskyddet i Finland ansetts vara direkt tillämpliga stadganden i finsk rätt på det sätt som avses dels i 51 b § lagen om arbetsavtal, dels i 12 § i den allmänna lagen.

I de materiella arbetsrättsliga stadgandena sägs inte uttryckligen att stadgandena skall tillämpas på arbetsavtal av internationell karaktär. Det finns inte heller någon rättspraxis beträffande de materiella arbetsrättsliga stadgandenas direkta tillämplighet. Därför har det varit oklart i vilken mån 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal kan tillämpas på ett arbetsavtal som gäller ett arbetsförhållande av internationell karaktär och som enligt de gällande stadgandena om anknytning skall bedömas enligt någon annan stats lag än lagen i Finland.

Enligt 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal skall arbetsgivaren i arbetsavtal eller arbetsförhållande i övrigt iakttä åtminstone de löne- och andra villkor som bestäms för ifrågavarande eller därmed närmast jämförligt arbete i riksomfattande kollektivavtal, vilket bör anses vara allmänt i branschen i fråga. I lagrummet stadgas om kollektivavtalens s.k. allmänt bindande karaktär. Å andra sidan skall enligt Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention, som gäller arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part (nr 94; FördrS 30/51) som också Finland har ratificerat, den behöriga centrala myndigheten i leveransavtal förutsätta att i arbete enligt dem skall iakttas minst villkoren enligt det kollektivavtal som tillämpas i branschen.

Med stöd av 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal är en arbetsgivare som inte är part i eller annars bunden av ett kollektivavtal skyldig att i arbetsförhållanden iakttä bestämmelserna i ett allmänt bindande kollektivavtal enligt lagrummet. Huvudsyftet med systemet med allmänt bindande avtal är att arbetstagare som arbetar i företag som inte har organiserat sig skall garanteras samma

minimnivå i fråga om löneförmåner och anställningsskydd som arbetstagare på det organiserade fältet, dvs. den normala kretsen av avtalsbundna. Med undantag av stadgandet om allmänt bindande kollektivavtal innehåller lagen om arbetsavtal inga egentliga stadganden om bestämmande av lön. Å andra sidan gäller den allmänt bindande verkan endast kollektivavtal som uppfyller villkoren enligt lagen.

Om ett arbetsavtal till någon del står i strid med vad 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal stadgar, är avtalet till denna del ogiltigt, och i stället skall enligt 2 mom. motsvarande bestämmelser i vederbörande kollektivavtal iakttas. Bestämmelserna om lönevillkor och andra anställningsvillkor i ett allmänt bindande kollektivavtal åsidosätter således sådana bestämmelser i ett arbetsavtal som står i strid med dem.

I rättslitteraturen har framförts avvikande åsikter om huruvida det skall anses att avsikten är att de nämnda lagrummen skall tillämpas på arbetsavtal oberoende av den lag som annars vore tillämplig. I synnerhet har det till dessa delar tvistats om 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal och om arten av den skyldighet att iakttä s.k. allmänt bindande kollektivavtal som ingår i detta stadgande. Enligt åsikter som framförts kan 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal inte anses som sådana tvingande normer om arbetsförhållandena som avses i 51 b §. Det har också ansetts vara oklart om avsikten är att lagrummen skall tillämpas så, att de är internationellt tvingande så som avses i 12 § i den allmänna lagen. Också arbetsmarknadsorganisationerna har olika åsikter i saken.

Med tanke på rättssäkerheten vore det viktigt att avtalsparterna också i fråga om arbetsavtal av internationell karaktär redan när arbetsavtalet ingås kan förvissa sig om enligt vilka stadganden villkoren i avtalet skall bedömas vid en eventuell tvist. Nuläget bör betraktas som otillfredsställande med tanke på rätts säkerheten.

Stadgandena i 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal är synnerligen tydligt av social natur. Syftet med dem är att garantera alla arbetstagare lika minimianställningsvillkor och ett likvärdigt bemötande. Det att 1 mom. skall anses vara ett direkt tillämpligt stadgande kan motiveras med dess socialpolitiska syfte, att stöda det allmänna förtjänstskyddet, och med dess centrala betydelse

som skyddsstadgande för arbetstagare. En dylik ståndpunkt har i fråga om minimilönen framförts också i regeringens redogörelse till riksdagen gällande integrationsutvecklingen i Europa av den 13 mars 1990.

Sådant underleveransarbete som utländsk arbetskraft utför för en utländsk arbetsgivare och som omfattas av friheten att tillhandahålla tjänster är, till skillnad från annat arbete som utländska arbetstagare för någons räkning utför i Finland, ofta av den arten att det stadgande i 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal som grundlägger minimilöneskydd och som stöder sig på kollektivavtalssystemet i praktiken inte blir tillämpligt. Underlåtelse att iaktta stadgandet är inte straffbart, men en enskild arbetstagare kan om han så önskar grunda privaträttslig talan på det. I fråga om en utländsk arbetstagare bestäms behörig domstol då på basis av konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (FördrS 44/93), nedan Luganokonventionen. Detta har betydelse särskilt vid underleverans.

Direkt tillämpliga stadganden i finsk arbetslagstiftning skall i enlighet med 12 § i den allmänna lagen tillämpas på allt arbete som utförs i Finland. Arbetsarkyddsmyndigheternas tillsyn och förfaringsätt är till dessa delar i sig oberoende av vilken nationalitet arbetsförhållandets parter har och av vilken lag parterna eventuellt har valt att tillämpa. Arbetsarkyddsmyndigheterna övervakar också iakttagandet av 17 § lagen om arbetsavtal genom att i ett protokoll eller på annat sätt underrätta arbetsgivaren om stadgandets tvingande natur samt genom att ge arbetstagarna anvisningar om förfarandet i sådana fall att arbetsgivaren inte frivilligt iakttar stadgandet. I fråga om tillsynspraxis inom arbetsarkyddet har det ansetts att 17 § lagen om arbetsavtal i sin helhet är en sådan tvingande norm i finsk rätt som skall iakttagas också beträffande arbete som utförs i Finland inom ramen för arbetsförhållanden av internationell karaktär. Betydelsen av 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal när det gäller underleveransarbeten har snarare bestått i en allmänförhindrande verkan än i skydd i enskilda fall.

I samband med att avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) trädde i kraft vid ingången av 1994 ändrades utlänningslagen (378/91) så, att skyldigheten att ha arbetstillstånd slopades för medborga-

re i EES-staterna. Av medborgare i EES-staterna krävs uppehållstillstånd, om anställningsförhållandet i Finland varar längre än tre månader. Arbetet kan dock inledas redan innan tillståndet har beviljats.

Av andra än medborgare i EES-staterna förutsätts arbetstillstånd. Arbetsgivaren skall enligt 29 § 1 mom. utlänningslagen innan en utlännings arbetsförhållande börjar förvisa sig om att utlänningen har arbetstillstånd eller att han inte behöver arbetstillstånd. Enligt 2 mom. skall arbetsgivaren ge arbetsmyndigheten en försäkran om att den lön som betalas till utlänningen och övriga arbetsvillkor stämmer överens med de gällande kollektivavtalen eller, om det inte finns något kollektivavtal i branschen, om att de svarar mot den praxis som gäller finska arbetstagare. Då arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft, tillämpas enligt 3 mom. vad som i 1 och 2 mom. stadgas om arbetsgivarens skyldigheter på den som lämnat entreprenaden eller underentreprenaden eller på den som låter utföra arbetet. I 29 § 4 mom. utlänningslagen konstateras att på ett arbetsförhållande som har anknytning till flera stater tillämpas vad som stadgas särskilt. Arbetskraftsbyråerna övervakar att de stadganden och bestämmelser om arbetstillstånd som utfärdats i utlänningslagen och med stöd av den iakttagas.

1.2. Internationell jämförelse

Av medlemsstaterna i Europeiska unionen stadgas bl.a. i Belgien, Österrike, Luxemburg och Frankrike att stadgandena om minimilön är direkt tillämpliga. I Tyskland håller sådan reglering på att beredas.

I Belgien stadgas att belgisk lagstiftning och anställningsvillkor som överensstämmer med den skall iakttagas i fråga om arbete som utländska arbetstagare utför i Belgien.

I Österrike stadgas att när en arbetsgivare som inte har hemvist inom österrikiskt territorium anställer en utländsk arbetstagare för att utföra arbete i Österrike, har arbetstagaren rätt till minst den lön som en motsvarande arbetsgivare i samma område enligt lag eller kollektivavtal betalar till en österrikisk arbetstagare som kan jämföras med ifrågavarande kommanderingsman. En förutsättning är att arbetet i Österrike sammanlagt varar i över en månad. När det gäller instal-

lations- och reparationsarbete samt sådant arbete som är nödvändigt vid ibruktagandet av maskiner och anläggningar och som inhemsk arbetskraft inte kan utföra tillämpas lagen dock endast på kommendering som sammanlagt varar i över tre månader. I lagen finns således utsatt en s.k. minimitid i dessa fall.

Enligt en lag som stiftades i Luxemburg 1995 skall i fråga om sådant arbete som en utländsk arbetstagare utför i Luxemburg iakttas de anställningsvillkor som gäller i Luxemburg, oberoende av kommenderingstidens längd. Stadgandet gäller på motsvarande sätt också lönevillkoren, om vilka i Luxemburg finns bestämmelser såväl i kollektivavtal som i lagstiftningen.

I Frankrike stadgades 1994 att ett företag som inte registrerats i Frankrike, när det anställer tillfällig arbetskraft för tillhandahållande av tjänster i Frankrike, skall följa de på lagar, administrativa bestämmelser och avtal grundade bestämmelser om arbetstagarers lön inom samma bransch som gäller företaget som registrerats i Frankrike. Lagen tillämpas på kommenderingsarbete från och med den första arbetsdagen.

I Tyskland bereds en nationell lag om anställningsvillkoren för utländska arbetstagare. Det tyska arbetsministeriet har 1995 tagit initiativ till en tidsbunden tvåårig lag. Lagen gäller byggnadsbranschen och i den fastställs för kommenderingsmän en viss minimilönenivå som skall tillämpas räknat från den första arbetsdagen. De tyska delstaterna har också lagt fram ett eget laginitiativ enligt vilket en permanent lag som gäller alla branscher föreslås bli stiftad.

1.3. Förenhetligande av normer internationellt

Konventionen om tillämplig lag vid avtalsförhållanden

Medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna ingick 1980 Romkonventionen om tillämplig lag vid avtalsförhållanden. Konventionen har ratificerats av alla medlemsstater i Europeiska unionen, med undantag av Finland, Sverige och Österrike. Finland har förbundit sig att ansluta sig till konventionen med stöd av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen.

Enligt artikel 3 i Romkonventionen är huvudregeln att parterna i ett arbetsavtal fritt

kan komma överens om den lag som skall tillämpas på arbetsavtalet. I artikel 6 andra stycket i konventionen bestäms om den lag som skall tillämpas på arbetsavtalet i sådana fall när parterna inte har kommit överens om tillämplig lag. Utgångspunkten är då att på arbetsavtalet tillämpas lagen i den stat där arbetstagaren vanligtvis arbetar, också om han arbetar tillfälligt i en annan stat. Om arbetstagaren inte vanligtvis arbetar i någon viss stat, tillämpas lagen i den stat där arbetsgivaren har det driftställe där arbetstagaren blivit anställd. Om det med beaktande av samtliga omständigheter dock framgår att avtalet har en närmare anknytning till någon annan stat, skall lagen i denna stat tillämpas.

Bestämmelsen i artikel 6 första stycket i konventionen gäller minimiskyddet för arbetstagare i sådana fall när avtalsparterna har kommit överens om den lag som skall tillämpas på arbetsavtalet. Enligt bestämmelsen får tillämpningen av den lag som parterna i arbetsavtalet kommit överens om att skall tillämpas inte leda till att arbetstagaren går miste om det skydd som han har rätt till på basis av de tvingande stadgandena i den lag som bestäms med stöd av de allmänna lagvalsbestämmelserna i artikel 6 andra stycket. Med tvingande normer avses i detta sammanhang sådana nationella normer från vilka inte kan avvikas genom avtal.

Om en viss stats lag på basis av konventionen blir tillämplig på ett arbetsavtal, kan enligt artikel 7 första stycket i konventionen dessutom beaktas sådana tvingande normer i en annan stat som har nära anknytning till arbetsavtalet. När beaktandet av tvingande normer övervägs, skall uppmärksamhet fästas vid deras natur och syfte samt vid vilka följder det har om de tillämpas eller inte tillämpas. Med stöd av artikel 7 andra stycket i konventionen hindrar bestämmelserna i Romkonventionen inte en domstol från att tillämpa direkt tillämpliga stadganden i dess egen lagstiftning.

I 12 § i den allmänna lagen stadgas i enlighet med artikel 7 andra stycket i Romkonventionen att vissa direkt tillämpliga stadganden i finsk rätt skall tillämpas oberoende av den lag som annars vore tillämplig. Däremot avviker de lagvalsregler i konventionen som gäller arbetsavtal från vad som stadgas i 5 a kap. lagen om arbetsavtal. Stadgandena i kapitlet måste således till dessa delar ändras i samband med ratificeringen av konventionen.

Konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område

I ett privaträttsligt tvistemål som gäller arbetsavtal av internationell karaktär bestäms den behöriga domstolen enligt bestämmelserna i Luganokonventionen från år 1988. Luganokonventionen grundar sig på den i Bryssel 1968 ingångna konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område, nedan Brysselkonventionen. (Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters, Bryssel 27.9.1968).

På grund av de ändringar som 1989 gjordes i Brysselkonventionen överensstämmer bestämmelserna i Luganokonventionen och Brysselkonventionen så gott som helt med varandra. I ett ärende som gäller arbetsavtal är domstolen på den ort där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i första hand behörig. Om arbetstagaren inte vanligtvis utför sitt arbete i en och samma stat, kan ärendet också prövas vid domstolen på den ort där det driftställe där arbetstagaren anställdes finns. Driftstället kan förutom ett huvudkontor vara t.ex. den ort där en filial eller en representation är belägen.

Europeiska gemenskapernas domstol har hittills inte meddelat några avgöranden i vilka behörighetsbestämmelsen angående arbetsavtal i Brysselkonventionen skulle ha tillämpats. Därför lämnar bl.a. frågan om var det skall anses att en arbetstagare vanligtvis arbetar rum för tolkning.

Förslaget till direktiv om utsända arbetstagare

Europeiska gemenskapernas domstol konstaterade 1990 i ärendet 113/89, Rush Portuguesa versus Office National d'Immigration, som gällde sådana begränsningar för arbete utfört av utländsk arbetskraft som uppställts av den stat i vilken arbetet utförs, att gemenskapsrätten inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa sin lagstiftning eller arbetsmarknadsparternas kollektivavtal på en person som arbetar inom deras territorium, också om arbetet endast är tillfälligt, trots att hans arbetsgivare har sitt driftställe i en annan medlemsstat. Gemenskapsrätten hindrar inte heller att medlemsstaterna uppställer

lämpliga garantier för att deras regler följs.

I ärendet 43/93, Raymond Vander Elst versus Office des Migrations Internationales, som gällde sådana krav på arbetstillstånd för tillfällig utsänd arbetskraft från andra medlemsstater som uppställts av den stat i vilket arbetet utförs, ansåg Europeiska gemenskapernas domstol att artikel 59 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet av en tillhandahållare av tjänster från en annan medlemsstat, oberoende av om företagets anställda är medborgare i en viss medlemsstat eller inte. Gemenskapsrätten hindrar å andra sidan inte medlemsstaterna från att utsträcka sin lagstiftning eller sina kollektivavtal gällande minimilöner så, att de skall tillämpas på tillfällig arbetskraft oberoende av i vilken stat arbetsgivarens driftställe finns.

I åtgärdsprogrammet för Europeiska gemenskapernas sociala stadga (COM (89) 568) föreslogs att ett förslag skulle utarbetas till en rättsakt från gemenskapen gällande anställningsvillkor som skall tillämpas på arbetstagare från en annan stat vilka i det mottagande landet för ett underentreprenörsföretags räkning utför arbete som omfattas av friheten att erbjuda tjänster.

Med hänvisning till fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2 och 66, godkände Europeiska gemenskapernas kommission den 19 juni 1991 ett förslag till direktiv gällande utsända arbetstagare (COM (91) 230 final). I Europaparlamentets utlåtande av den 10 februari 1993 föreslogs flera ändringar av det ursprungliga förslaget. Efter detta utfärdade kommissionen den 16 juni 1993 ett ändrat förslag (COM (93) 225 final).

Enligt förslaget kan arbetskraftens rörlighet förbättras genom att tillämpningspraxis när det gäller arbetslagstiftningen görs klarare i sådana situationer där en arbetstagare tillfälligt övergår till att arbeta i en annan stat medan anställningsförhållandet till hans egen arbetsgivare fortsätter. Det föreslås att direktivet skall tillämpas på anställningsförhållanden där det är fråga om erbjudande av tjänster i en medlemsstat när företag sänder ut arbetstagare i tillfälligt arbete i medlemsstaten. Direktivet skall också gälla företag som inte har hemvist i någon av medlemsstaterna.

I direktivförslaget fastställs de minimivill-

kor i fråga om vilka lagstiftningen i det mottagande landet alltid skall tillämpas i underentreprenadssituationer. Enligt kommissionens förslag skall beträffande de anställningsvillkor som gäller minimilön och avlönad minimisemester bestämmelserna i det mottagande landet tillämpas först efter en obligatorisk minimitid om en månad. Andra alternativ som varit uppe för behandling i Europeiska unionens råd är en modell som omfattar en frivillig minimitid om 0—1 månader, en modell enligt vilken ingen minimitid får tillämpas samt ett alternativ enligt vilket de medlemsstater i vilkas nationella lagstiftning innan direktivet godkänns stadgats om att ingen minimitid tillämpas får bibehålla denna praxis, medan för de övriga medlemsstaterna stadgats om en obligatorisk minimitid.

Direktivförslaget behandlades senast den 5 december 1995 i Europeiska unionens råd bestående av arbets- och socialministrarna. Rådet godkände då ingen gemensam ståndpunkt i fråga om förslaget.

I Rådet har också fästs uppmärksamhet vid grunderna för bestämmandet av behörig domstol i de underentreprenörssituationer som avses i direktivet. Det att en arbetstagar kan väcka privaträttslig talan vid en domstol på den ort där han vanligtvis arbetar, har inte ansetts utgöra en tillräcklig reglering.

I direktivförslaget föreslås reglering enligt vilken rättsliga åtgärder kan vidtas också i den medlemsstat till vilken arbetstagaren utkommenderas eller utkommenderats, utan hinder av bestämmelserna i de internationella konventionerna om domstols behörighet.

2. Propositionens ekonomiska verkningar

Propositionens ekonomiska verkningar beräknas vara små. Det föreslagna tillsynsstadgandet underlättar arbetarskyddsmyndigheternas arbetsfält, och den föreslagna regleringen medför inga betydande verkningar i fråga om personal och organisation.

3. Beredningen av propositionen

Enligt regeringsprogrammet skall det säkerställas att på arbete som utlänningsutför i Finland tillämpas sådana finländska anställningsvillkor som skall tillämpas på arbetsavtalet oberoende av den lag som annars vore tillämplig. I regeringens ställningstagande till förhandlingsresultatet gällande den överenskommelse om den ekonomiska politiken samt sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken för 1996—1997 som nåddes den 10 september 1995 konstateras att regeringen omdelbart kommer att börja bereda en ändring av lagen om arbetsavtal till den del den gäller de anställningsvillkor som skall iakttas i fråga om utlänningsar. Regeringens proposition grundar sig på tjänstemannaberedning som startats utgående från detta och som skett i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna.

Arbetsmarknadsorganisationernas åsikter beträffande nivån på de åtgärder som krävs avviker dock från varandra. Enligt löntagar-sidans uppfattning förutsätter uppnåendet av målet i regeringsprogrammet och i regeringens ställningstagande i anslutning till överenskommelsen om den ekonomiska politiken samt sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken att de minimianställningsvillkor om vilka överenskommit i allmänt bindande kollektivavtal skall tillämpas utan undantag. För säkerställande av detta förutsätter löntagarorganisationerna dessutom att tillsynen effektivteras och att beställaransvar förverkligas. Arbetsgivarsidan anser att det inte finns anledning till åtgärder gällande den nationella lagstiftningen, eftersom beredningen av ett direktiv i saken pågår. Vid beredningen av propositionen har man försökt samordna arbetsmarknadsorganisationernas åsikter. Regeringen har för avsikt att snarast påbörja ett utredningsarbete gällande möjligheterna att utvidga ansvaret för den som låter utföra ett arbete.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

17 §. *Allmänt stadgande om arbetsgivares skyldigheter.* För klarläggande av rättsläget så som förutsatts i regeringsprogrammet och i anslutning till överenskommelsen om den ekonomiska politiken samt sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken föreslås att i lagen om arbetsavtal tas in ett nytt 17 § 6 mom. Enligt det skall vad 17 § 1 och 2 mom. stadgar anses som sådana tvingande stadganden i finsk rätt som avses i 12 § i den allmänna lagen, när ett arbetsavtal med stöd av vilket en utländsk arbetstagare utför arbete i Finland gäller annat arbete än sådan planering, övervakning och utbildning som hänför sig till anskaffning av maskiner, anordningar eller expertsystem samt installation, reparation eller service av dessa eller transport av personer och varor via Finland eller till Finland, när detta arbete är av tillfällig natur och inte kan utföras med inhemsk arbetskraft. I det föreslagna stadgandet har för avskaffande av den osäkerhet som i dag råder beträffande tolkningen tagits in en preciserad hänvisning till 12 § i den allmänna lagen, eftersom det i den föreslagna ändringen är fråga om sådana internationellt tvingande stadganden som avses där.

Den föreslagna ändringen innebär att de allmänt bindande kollektivavtal som avses i 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal fastställer minimivillkor också i fråga om de anställningsvillkor som tillämpas i utländska arbetstagares arbetsförhållanden. Arbetsgivaren är således skyldig att iaktta lönevillkor och övriga villkor i allmänt bindande kollektivavtal som minimivillkor i utländska arbetstagares arbetsförhållanden. Denna allmänt bindande verkan gäller alla sådana normbestämmelser i kollektivavtal som iakttas som anställningsvillkor. Alla branscher har dock inte allmänt bindande kollektivavtal. I vissa branscher har inga kollektivavtal alls ingåtts. Sådana branscher finns i synnerhet inom servicenäringarna.

Undantag från huvudregeln enligt det föreslagna stadgandet kan göras endast när det gäller sådana arbeten i vilka det på grund av verksamhetens natur inte är möjligt och å andra sidan inte ändamålsenligt att iaktta finländska arbetsvillkor. Stadgandena i 17 §

1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal behöver inte tillämpas vid sådan planering, övervakning och utbildning som hänför sig till anskaffning av maskiner, anordningar eller expertsystem. Med expertsystem avses närmast databassystem och program som innehåller information inom något specialområde och beträffande vilka särskilt kunnande inte finns i Finland. I leveransavtal som gäller maskiner, anordningar och expertsystem är utgångspunkten normalt att företrädare för beställaren deltar i planeringen och övervakningen som föregår leveransen. Ibland ingår också att företrädare för beställaren görs förtrogna med den tillverkade maskinen, anordningen eller expertsystemet före leveransen. Den utbildning beträffande maskinen, anordningen eller expertsystemet som tillverkaren ger de utländska arbetstagarna är då av engångsnatur och utgör en del av leveransavtalet. För att en leverans som ett leveransavtal förutsätter skall kunna genomföras på ett godtagbart sätt kan således för planeringens, övervakningens och utbildningens del krävas att utländsk arbetskraft vistas tillfälligt i Finland.

Enligt det föreslagna stadgandet skall 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal inte heller tillämpas vid installation, reparation eller service av maskiner, anordningar eller expertsystem i sådana fall när dessa kräver sådan sakkunskap som den som levererat eller tillverkat produkten besitter och arbetet således inte kan utföras med inhemsk arbetskraft. Skyldigheter att iaktta finländska arbetsvillkor gäller å andra sidan inte heller sådan transport av personer eller varor där trafiken går via Finland eller till Finland, utan att personer eller varor transporteras inom Finland i samband med eller i anslutning till detta arbete.

Alla de undantag från huvudregeln som avses i det föreslagna stadgandet gäller situationer då det är fråga om tillfälliga och kortvariga arbetsprestationer som inte kan utföras med inhemsk arbetskraft. T.ex. installationen av en anordning kan i praktiken inte alltid särskiljas från tillverkningen på grund av garantiförpliktelser eller krav på know-how. Det kan också vara fråga om att tillverkningstidtabeller som gäller projektet skall kunna hållas. Det utländska företag

som tillverkar en anordning kan besitta särskilt kunnande som hänför sig till installationsarbetet. Å andra sidan kan också användningen av en anordning som tillverkats i Finland förutsätta att ett utländskt företags arbetstagare görs förtroga med anordningen på tillverkningsplatsen.

I de ovan beskrivna situationerna där det är fråga om kortvariga arbeten som kräver exceptionellt kunnande och som därför i praktiken inte kan utföras på något annat sätt, kan det sociala skyddet inte anses förutsätta tillämpning av finländska lönevillkor. Det att finländska lönevillkor och andra villkor i allmänt bindande kollektivavtal inte tillämpas leder i praktiken inte till att sådan arbetskraft behandlas ofördelaktigt jämfört med finländska arbetstagare. Inte heller inom tillsynen över arbetarskyddet har situationer med utlandskommendering av detta slag medfört några problem. Dessutom kan tillämpningen av 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal på sådant arbete anses vara administrativt tungrott och oändamålsenligt. Vid dylik kortvarig utlandskommendering har det i allmänhet inte funnits behov av att via tillsynen över arbetarskyddet ingripa i anställningsvillkoren. Inte heller kräver ett allmänt intresse i sådana situationer där arbetet inte skäligen kan utföras med hjälp av inhemsk arbetskraft tillämpning av 17 § 1 och 2 mom. lagen om arbetsavtal.

Det föreslagna undantagsstadgandet täcker däremot inte sådana situationer där arbetet som avses i stadgandet på ett konstgjort sätt ordnats som tillfälligt arbete t.ex. så, att arbetstagarna byts ut med korta mellanrum. Enbart det faktum att det arbete som avses i undantagsstadgandet till sin karaktär är tillfälligt och kortvarigt eller kräver exceptionellt kunnande är enligt ordalydelsen i det föreslagna stadgandet inte heller annars en tillräcklig grund för tillämpning av undantaget, utan dessutom krävs att inhemsk arbetskraft inte kan användas i arbetet. Möjligheten till undantag kommer således i praktiken i fråga närmast i sådana situationer där användningen av utländsk arbetskraft som besitter särskilt kunnande utgör en del av en anskaffning som annars inte skulle kunna genomföras.

Genom det föreslagna stadgandet ingrips i sig inte i de principer som iakttas vid förmånlighetsjämförelsen när det gäller anställningsvillkoren. Om det i de situationer enligt det föreslagna stadgandet som hänför

sig till användning av utländsk arbetskraft i praktiken är svårt att jämföra de anställningsvillkor som iakttas i arbetsförhållandet, kan man vid bedömning av om den miniminivå som förutsätts i 17 § 1 mom. lagen om arbetsavtal är uppfylld bli tvungen att som grund använda den allmänna nivå som enskilda anställningsvillkor utvisar.

55 §. *Övervakning.* I de situationer som avses i 17 § 6 mom. lagen om arbetsavtal är tillsynen över arbetarskyddet ofta svårare än normalt, eftersom en utländsk arbetsgivare som låter utföra underentreprenadarbete vanligtvis inte har något driftställe i Finland. Det är möjligt att arbetsgivaren inte alls har någon företrädare i Finland, när kommenderingsarbete utförs på uppdrag av en finländsk beställare. För underlättande av tillsynen över arbetarskyddet i sådana situationer föreslås i 55 § lagen om arbetsavtal ett nytt 3 mom. enligt vilket arbetsgivaren eller, om denne inte har något driftställe i Finland, beställaren på begäran skall ge arbetarskyddsmyndigheterna utredning enligt 4 § 3 mom. lagen om arbetsavtal om sådana anställningsvillkor enligt 17 § 6 mom. som skall tillämpas i fråga om arbetsförhållanden av internationell karaktär.

Enligt 4 § 3 mom. lagen om arbetsavtal skall arbetsgivaren inom två månader från arbetsförhållandets början ge arbetstagaren en skriftlig utredning om de centrala villkoren i arbetsförhållandet eller, om arbetsförhållandet upphör före det, senast när arbetsförhållandet upphör, när arbetsavtal ingås muntligt eller upplysningarna inte ingår i ett arbetsavtal som uppgjorts skriftligen och arbetsförhållandet varar minst en månad. Av utredningen skall framgå åtminstone parterna i avtalet, arbetsförhållandets begynnelse tidpunkt och ett tidsbundet arbetsförhållandes längd, platsen för arbetets utförande, den huvudsakliga arten av arbetstagarens arbetsuppgifter samt lön eller annat vederlag, lönebetalningsperiod, arbetstid, semester och uppsägningstid eller det sätt på vilket dessa bestäms samt det eventuella kollektivavtal som tillämpas i arbetsförhållandet. Enligt det föreslagna stadgandet skall uppgifter som motsvarar denna utredning oberoende av arbetsförhållandets längd på begäran ges arbetarskyddsmyndigheten för säkerställande av att på arbete som utlänningar utför i Finland tillämpas finländska minimianställningsvillkor enligt 17 § 6 mom. lagen om arbetsavtal.

Enligt 55 § 1 mom. lagen om arbetsavtal övervakas iakttagandet av lagen om arbetsavtal vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna också av de arbetsgivar- och arbetstagarföreningar som avses i stadgandet. Detta innebär att också de arbetsgivar- och arbetstagarföreningar som avses i lagrummet har rätt att övervaka iakttagandet av det föreslagna 17 § 6 mom.

Med beställare avses i det föreslagna stadgandet en finsk fysisk eller juridisk person som med en utländsk arbetsgivare som använder sig av utländsk arbetskraft har ingått avtal om utförande av arbetet i fråga.

2. Ikraftträdande

I regeringens ställningstagande till förhandlingsresultatet gällande överenskommelsen om den ekonomiska politiken samt sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken för 1996—1997 förutsätts att lagändringen gällande de anställningsvillkor som skall tillämpas på utlänningar träder i kraft den 1 januari 1996. Avsikten är att lagen skall träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 17 och 55 §§ lagen om arbetsavtal

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 17 § lagen den 30 april 1970 om arbetsavtal (320/70), sådant detta lagrum lyder delvis ändrat genom lagar av den 8 augusti 1986 och den 4 december 1987 (611/86 och 935/87), ett nytt 6 mom. samt till 55 § ett nytt 3 mom. som följer:

17 §

Allmänt stadgande om arbetsgivares skyldigheter

Stadgandena i 1 och 2 mom. skall anses som sådana tvingande stadganden i finsk rätt som avses i 12 § lagen om tillämplig lag vid avtal av internationell karaktär (466/88) när ett arbetsavtal med stöd av vilket en utländsk arbetstagare utför arbete i Finland gäller annat arbete än sådan planering, övervakning och utbildning som hänför sig till anskaffning av en maskin eller en anordning eller ett expertsystem samt installation, reparation eller service av dessa eller transport av personer och varor via Finland eller till Finland, när detta arbete är av tillfällig natur och inte kan utföras med inhemsk arbetskraft.

55 §

Övervakning

Arbetsgivaren eller, om denne inte har något driftställe i Finland, den som låter utföra arbetet skall på begäran ge arbetarskyddsmyndigheterna utredning enligt 4 § 3 mom. om sådana villkor i en utländsk arbetstagares arbetsförhållande som enligt 17 § 6 mom. skall tillämpas på arbetsavtalet oberoende av den lag som annars vore tillämplig.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 22 december 1995

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Arbetsminister *Liisa Jaakonsaari*

