

Asia: VN/894/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä.

Eläketurvakeskuksen mielestä voimassa olevan työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty työsopimuksen ja työsuhteen lakisääteiset tunnus-merkit ovat sinänsä selkeitä ja työsopimuslain soveltamisalasäännös siten yleinen, että se soveltuu työsuhteen tunnistamiseen erilaisissa työntekemi-sen tilanteissa, myös arvioitaessa työntekosuhteen oikeudellista luonnetta esityksessä mainittujen uudenlaisten työntekomuotojen, kuten kevytyrittä-jän nimikkeellä ja alustatyön puitteissa tehtävässä työssä.

Eläketurvakeskus näkee, että esitys voi helpottaa työntekosuhteen oikeudel-lisen luonteen määrittelyä tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Eläketurva-keskus pitää kannatettavana tavoitetta helpottaa lain soveltajia, oikeussuh-teen osapuolia ja viranomaisia ratkaisemaan työntekosuhteen oikeudellinen luonne tilanteissa, joissa työnsuorittajan asemaan liittyy tulkintaa edellyttä-viä kysymyksiä. Työntekosuhteen oikeudellisen luonteen ja työnsuorittajan aseman määrittely oikein on edellytys sille, että työeläkevakuuttaminen kohdentuu oikein.

Työeläkevakuuttaminen, kuten sosiaaliturvajärjestelmä ylipäättään, rakentuu pitkälti sen mukaisesti, onko kyseessä työsuhteessa vai yrittäjänä tehty työ. Työntekijän eläkelaisissa (395/2006, TyEL) työsopimuksen ja työsuhteen käsite on sama kuin työsopimuslain 1 luvun 1 pykälän 1 momentissa. Työoikeudel-lisilla työsuhteen kriteereillä ja niitä koskevalla tulkintakäytännöllä on kes-keinen merkitys arvioitaessa, pidetäänkö työnsuorittajaa työeläkevakuutta-misessa työntekijänä. TyEL:n mukaan vakuutetaan pääsääntöisesti työsopi-muslain mukaisessa työsuhteessa tehtyä työtä, vaikka TyEL:n ja työsopimus-lain soveltamisalat poikkeavatkin toisistaan. Yrittäjän eläkelain (1272/2006, YEL) 3 §:n 1 momentin mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai julkisoikeudellisessa toi-misuhteessa. Työeläkelakeja sovellettaessa yrittäjä määritellään käänteisesti työsuhteen kautta, joten työsopimuslain työsuhdekäsitteellä on keskeinen merkitys myös yrittäjäaseman määrittelyssä.

Esityksessä työsuhteen käsitteen selkeyttäminen ja täsmentäminen ehdote-taan tehtäväksi lisäämällä työsopimuslain soveltamisalasäännökseen mai-ninta, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa työsuhteen olemassaolo arvioidaan kokonaisharkinnalla. Työsopimuslain soveltamisalasäännöksessä ehdote-taan myös lueteltavan seikkoja, joita kokonaisharkinnassa muun muassa ote-taan huomioon. Työsuhteen perustunnusmerkistöön ei ehdoteta muutoksia.

Kokonaisharkinta on käytössä oleva, muun muassa lain esitöissä (HE 157/2000 vp. s. 57) mainittu keino arvioida tulkinnallisissa tilanteissa työnte-kosuhteen oikeudellinen luonne. Kokonaisharkinnan nostaminen säännösta-solle korostaa kokonaisharkinnan merkitystä entisestään määriteltäessä työntekosuhteen oikeudellinen luonne tulkinnanvaraisissa tilanteissa, mitä Eläketurvakeskus pitää hyvänä asiana.

Eläketurvakeskus pitää hyvänä myös sitä, että soveltamisalasäännökseen ehdotettu lisäys tuo selvästi esiin kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista muodostuvan osapuolten tosiasiallisen aseman oikeussuhteessa.

Eläketurvakeskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että osapuolten tosi-asiallista asemaa arvioitaessa osapuolten yhteinen tarkoitus oikeussuhteen luonteesta saattaa saada kokonaisharkinnassa liian korostetun merkityksen.

Esityksessä tuodaan esiin, että työntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelyyn liittyy tulkinnallisia tilanteita uudenmuotoisessa työssä, kuten lisääntyvässä alustatyössä. Esityksessä olisi ollut hyvä käsitellä tarkemmin, miten työsopimuslain soveltamisalaa koskeva muutosehdotus tulisi vaikut-tamaan alustatyöntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelyyn. Näin esityksestä saisi enemmän konkreettisia apuvälineitä käytännön ratkaisu-toimintaan.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista.

Esityksessä on käsitelty verraten kattavasti työntekijän ja työsuhteen käsitet-tä EU:n lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.

Esityksessä tuodaan esiin vireillä oleva EU:n komission alustatyön työolojen parantamiseen tähtäävä direktiiviehdotus, joka voi toteutuessaan vaikuttaa työsuhteen määrittelyyn ja työsopimuslain soveltamisalaan. Direktiivieho-tus sisältää alustavälitteistä työtä tekevien työnsuorittajien ammattiaseman määrittämiseen ja työsuhdeolettamaan liittyvää sääntelyä.

Esityksen vaikutukset

Huomionne esityksessä arvioituista vaikutuksista.

Työeläkelakeja sovellettaessa ja työeläkevakuuttamistratkaisuja tehtäessä työntekosuhteen oikeudellinen luonne ratkaistaan epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa jo nykyään viime kädessä käyttäen tapauskohtaista koko-naisharkintaa. Kokonaisharkintaa koskevan maininnan lisääminen työsopi-muslain soveltamisalasäännökseen ei siten tuo muutosta nykyisin käytettä-vissä oleviin keinoihin määritellä työsuhteessa tehtävän työn ja muun työn, etenkin itsenäisenä yrittäjänä tehtävän työn rajaa. Työsopimuslain sovelta-misalasäännökseen lisättäväksi ehdotetut kokonaisharkinnassa huomioon otettavat seikat ovat sellaisia, joita työeläkevakuuttamistratkaisuja tehtäessä otetaan kokonaisharkintaa tehtäessä jo nykyisellään huomioon. Tältäkin osin esitys ei varsinaisesti tuo muutosta nykytilaan.

Esityksen mukaan oikeussuhteen määrittämisellä oikein tarvittaessa koko-naisharkinnan avulla voidaan välttyä siltä, että oikeussuhteen oikeudellista luonnetta koskeva valinta tehdään yrityksissä väärin. Työnsuorittajat puolestaan voivat esityksen mukaan lainmuutoksen myötä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota siihen, missä asemassa tehtävästä työstä he ovat sopi-massa ja vastaako tämä tosiasiallisesti olosuhteita, joissa työtä on tarkoitus tehdä.

Eläketurvakeskuksen käsitys on, että kokonaisharkinnankaan avulla työpai-koilla ei välttämättä kaikissa tilanteissa saada määriteltyä oikeussuhteen luonnetta oikein. Työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevat tulkin-nalliset tilanteet ja työnsuorittajan asemaan liittyvä epätietoisuus eivät ole kokonaan poistettavissa ehdotetun kaltaisella työsopimuslain soveltamis-alaa koskevalla yleisluontoisella täsmennyksellä.

Työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevat epäselvyydet eivät vält-tämättä johdu siitä, että työsuhteen määrittelyä koskeva lainsäädäntö olisi epäselvä tai tulkinnanvarainen. Työeläkevakuuttamisselvittelyjen yhteydes-sä on tullut esiin, että työntekosuhteen osapuolilla voi olla puutteellista tie-toa työeläkevakuuttamisesta tai virheellisiä olettamuksia työnsuorittajan asemasta. Tällöin oikein kohdennetulla tiedolla voitaneen hälventää epätie-toisuutta.

Eläketurvakeskuksen käsitys ehdotetusta lainmuutoksesta työeläkejärjestel-mälle aiheutuvista kustannuksista ja vaikutuksista käytännön toimintaan on samansuuntainen esityksen kanssa. Työeläkevakuuttamisselvittelyjen määrä voi hetkellisesti lisääntyä tavanomaiseen verrattuna.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ehdotettava muutos

Huomionne pykälään ehdotettavasta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentis-sa säädettyihin työsuhteen perustunnusmerkkeihin. Jatkossakin kaikkien työsuhteen perustunnusmerkkien tulee täyttyä työn tekemistä koskevassa oikeussuhteessa yhtä aikaa, jotta kyseessä on työsuhde.

Mikäli työsuhteen perustunnusmerkkien arvioimisen jälkeen työn suorittajan asema jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi, oikeussuhteen luonnetta olisi ehdotetun säännöksen mukaan arvioitava kokonaisharkinnalla. Koko-naisharkinnassa olisi otettava huomioon muun muassa osapuolten oikeus-suhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työn tekemistä koskevat eh-dot, olosuhteet, joissa työtä tehdään sekä niistä muodostuva osapuolten to-siasiallinen asema oikeussuhteessa.

Eläketurvakeskuksen mielestä osapuolten tosiasiallista asemaa arvioitaessa osapuolten yhteinen tarkoitus oikeussuhteen luonteesta saattaa saada ko-konaisharkinnassa liian korostetun merkityksen, etenkin jos osapuolten yh-teistä tarkoitusta tulkittaisiin painottaen työntekoa koskevan sopimuksen sanamuotoiluja.

Esityksen mukaan osapuolten yhteinen käsitys tai tarkoitus voisi sopimuksen nimikkeen ohella ilmetä muun muassa siitä, mistä työntöon ehdoista on sovittu tai mitä työntöon ehtoja on tarkoitettu sopimussuhteessa sovellettavan. Niin ikään sopijapuolten tarkoitusta voisi ilmentää, mitä on sovittu vakuuttamisvelvollisuuksien hoitamisesta.

Työntekoa koskevan sopimuksen osapuolet voivat pyrkiä osoittamaan oi-keussuhteen luonnetta koskevan yhteisen tarkoituksensa sopimuksen eh-doilla. Sopimuksen allekirjoittamisen voidaan sinänsä katsoa kuvastavan ha-lua solmia kyseinen sopimus kyseisin ehdoin. Yleensä osapuolet myös toimi-vat sopimuksen mukaisesti.

Työeläkevakuuttamisselvittelyjen yhteydessä on tullut esiin tilanteita, joissa osapuolet ovat tehneet sopimuksen ja toimineet sen mukaisesti, mutta asiaa selvitellessä on käynyt ilmi, ettei osapuolilla ole välttämättä ollut selvää yhteistä tahtotilaa oikeussuhteen luonteesta, vakiosopimustyyppisen sopimuksen ehdoista ei käytännössä juurikaan ole neuvoteltu eikä työnsuorittajalle ole muodostunut käsitystä siitä, mitä sopimuksessa olevat maininnat työnsuorittajan asemasta merkitsevät työeläketurvan tai muun sosiaaliturvan kannalta. Selvä ja kiistaton yhteinen tarkoitus on saattanut olla todennettavissa lähinnä siitä, että osapuolet ovat tarkoittaneet ylipäättään solmia työtä koskevan sopimuksen.

Arvioitaessa osapuolten tosiasiallista yhteistä tarkoitusta työeläkevakuutta-misselvittelyissä on ollut tarpeen ottaa huomioon myös, millainen osapuol-ten neuvotteluasema sopimustilanteessa on ollut. Työntekosuhdetta on ol-lut tarpeen tarkastella myös siitä näkökulmasta, onko asiassa tullut esiin seikkoja, joiden perusteella työnsuorittajan voidaan katsoa yrittäjänä tar-jonneen työpanostaan tai myyneen palveluaan ja tarkoittaneen tehdä ja myös tehneen yrittäjänä työtä omaan lukuunsa kantaen toimintaansa liitty-vän yrittäjän riskin ja taloudellisen vastuun.

Esityksen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, millä tekijöillä osapuolten tosiasiallista asemaa arvioidaan ja miten kokonaisharkinnassa eri seikkoja punnitaan toisaalta työnsuorittajan itsenäistä asemaa puoltavina ja toisaalta epäitsenäistä asemaa ja työoikeudellisen suojan tarvetta puoltavina seikkoina. Laajemmin olisi voinut käsitellä, mitä seikkoja esimerkiksi alustatyössä kokonaisharkinnassa otettaisiin huomioon ja miten niitä arvioitaisiin, kun otetaan huomioon alustatyön erityispiirteet. Alustatyöntekosuhteen arvioinnissa kysymyksiä liittyy etenkin työnantajan direktio-oikeuteen ja algoritmijohtamiseen.

Esityksestä käy selvästi ilmi, että jatkossakin tulkinnanvaraisissa tilanteissa olennaista olisi sen arviointi, tehdäänkö työtä epäitsenäisessä vai itsenäisessä asemassa suhteessa työn teettäjään ja sen arviointi, onko työnsuorittaja työoikeudellisen suojan tarpeessa.

Esityksen perustelujen mukaan työlainsäädännön pakottavuuden vuoksi lainsäädännön kiertotarkoituksessa luoduille järjestelyille ja olosuhteille ei jatkossakaan olisi annettava merkitystä. Vastaava periaate sisältyy myös Ty-EL:n 189 §:ään.

Kokonaisharkinnan nostaminen säännöstasolle korostaa kokonaisharkinnan merkitystä ratkaistaessa työntekosuhteen oikeudellinen luonne tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Jatkossa kokonaisharkintaan ja sen perusteella muodostuvaan käsitykseen osapuolten tosiasiallisesta asemasta kiinnitettäneen ratkaisutoiminnassa aiempaa enemmän huomiota. Tämä voi parantaa päätösten perusteluja ja yhdenmukaistaa kokonaisharkintaan liittyvää soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä.

Sievänen Monika
Eläketurvakeskus