

Asia: VN/894/2022

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

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä.

Verohallinto toteaa, että esitysluonnoksen tavoite työsuhteen käsitteen määrittelyn täsmentämisestä ja selkeyttämisestä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä lain soveltamisalatilanteissa on kannatettava ja kyseinen säädösmuutos tarpeellinen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että jo voimassa olevan lain esitöiden (HE 157/2000) mukaan työntekosuhteen oikeudellista luonnetta on voitu epäselvissä tai kiistanalaisissa tapauksissa arvioida kokonaisharkinnalla. Verohallinnon käsityksen mukaan nykytilanne on osin johtanut muodollisten kriteerien ja osapuolten oman näkemyksen ylikorostumiseen arvioinnissa. Kokonaisarvioinnin nostaminen lain tasolle saattaa edistää kokonaisarvioinnin tekemistä tulkinnanvaraisissa tilanteissa.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista.

Työntekemisessä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, ja työtä tehdään enenevässä määrin sopimussuhteissa, joissa on elementtejä sekä yrittäjyydestä että

työsuhteesta. Voimassa oleva sääntely on siten kokonaisuudessaan hieman vanhentunutta sopimussuhteen sisällön tulkintaan vaikuttavien tekijöiden osalta.

Viranomaiset soveltavat eri lainsäädäntöä määrittäessään työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetoa, mikä voi johtaa eriäviin ja keskenään ristiriitaisiin tulkintoihin

sopimussuhteen sisällöstä. Lisäämällä kokonaisharkintaa sopimussuhteen luonteesta nyt esitetyllä tavalla lisättäisiin Verohallinnon käsityksen mukaan myös

mahdollisia eroja viranomaisten tulkintakäytäntöihin. Verohallinto korostaa, että tulkintakäytäntöjen yhtenäisyys on olennainen edellytys asianosaisten ja

viranomaisten hallinnollisen taakan minimoimiseksi sopimussuhteeseen liitettävien oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisessa. Tulorekisterin

käyttöönoton myötä viranomaisten yhtenevän käsityksen merkitys sopimussuhteen sisällöstä ja vaikutuksista osapuolten velvollisuuksiin on korostunut, koska työstä maksetut suoritukset ilmoitetaan samalla ilmoituksella kaikille tiedonkäyttäjille. Hallituksen esitysluonnoksella ei ole huomioitu tuota työstä maksettavan korvauksen ilmoittamiseen liittyvää haastetta. Työsuorituksesta maksettavan korvauksen ilmoittamisen kannaltakin olisi olennaista, että viranomaisten tulkinta sopimussuhteen luonteesta olisi yhtenevä.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan tavoitteena on täsmentää työsopimuksen käsitettä siten, että työsuhteen naamiointi muuksi kuin työsopimukseksi estetään. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan työsopimuslain soveltamisalasäännöksen mahdollisimman suuri selkeys on edellytys sille, että työlainsäädäntöä ja

työsuhteeseen perustuvaa sosiaaliturvasääntelyä sovelletaan asianmukaisella tavalla. Perinteisesti työntekijän on katsottu olevan työnantajaa heikommassa

asemassa sopimuksen sisältöä koskevassa neuvottelussa, minkä takia työntekijän suojaksi on säädetty pakottavaa lainsäädäntöä. Lainsäädännössä työntekijän suoja on sidoksissa työsuhteeseen, joten sopimussuhteen luonne voi vaikuttaa työtä tekevän osapuolen asemaan merkittävästi tuomatta kuitenkaan aitoa tasa-arvoa sopimuksen osapuolten välille.

Työsopimuslain soveltamisalasäännöksen selkeys ei Verohallinnon näkemyksen mukaan riitä yksin toteuttamaan hallitusohjelmakirjauksen mukaista tavoitetta. Kokonaisharkinta on sellaisten tosiseikkojen punnintaa, joiden selvittäminen ei aina ole yksiselitteistä, ja eri viranomaiset sekä muut tahot voivat edelleen tehdä toisistaan poikkeavia ratkaisuja sopimussuhteen sisällöstä. Osapuolilla voi lisäksi olla sopimuksen sisällöstä ja yhteisestä tarkoituksesta erilainen näkemys ristiriitatilanteissa. Tosiseikat voidaan myös tuoda osapuolten toimesta esiin tavoitteellisesti tietyn tulkinnan aikaan saamiseksi viranomaisen tehdessä valvontaa. Työn tekeminen muussa sopimussuhteessa kuin työsuhteessa korostaisi osapuolten yhteisen tarkoituksen ja tosiasiallisen tasa-arvoisuuden olemassaolon vaatimusta sekä työtä tekevän osapuolen tietoisuuden vaatimusta sopimuksen luonteen

vaikutuksista hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa.

Esityksen vaikutukset

Huomionne esityksessä arvioiduista vaikutuksista.

Suomen verolainsäädännössä sovelletaan itsenäistä työsuhteen käsitettä, joka ei ole identtinen työsopimuslain määritelmän kanssa. Esitetyllä muutoksella ei ole siten välitöntä vaikutusta verotuksessa käsitteestä tehtävään tulkintakäytäntöön. Työsopimuslain mukaisella työsuhteen määritelmällä voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia verotukseen. Uudelleen arviointi sen suhteen, onko henkilö työsuhteessa vai yrittäjä, voi vaikuttaa verotuksen toimittamiseen esimerkiksi

työeläkevakuutusmaksujen verotuskohtelun osalta. Verotusta voidaan joutua oikaisemaan jälkikäteen, jos henkilön asemaa työntekijänä tai yrittäjänä arvioidaan työlainsäädännössä eri tavalla kuin aikaisemmin. Palkansaaja, joka ei ole todellinen yrittäjä, eikä näin ollen ymmärrä eikä ole täysin selvillä yrittäjän velvollisuuksista, voi ajautua tilanteeseen, jossa verot ja veroluonteiset maksut kasautuvat. Tämän vuoksi palkansaaja voi ajautua yhteiskunnan normaalien toimintamallien ulkopuolelle ja verovaje kasvaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu muutoksen vaikutuksia yrityksiin ja viranomaisiin. Työtä koskevan sopimussuhteen luonteen arviointikriteerien

vaikutukset tulisi Verohallinnon näkemyksen mukaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta arvioida sen mukaan, miten vapaasti työtä koskevan sopimussuhteen luonne on valittavissa sekä miten sopimussuhde vaikuttaa osapuolten oikeuksiin, velvollisuuksiin ja vastuisiin paitsi toisiaan kohtaan, myös kolmatta osapuolta (kuten viranomaisia) kohtaan. Sopimussuhteen luonteella on merkittävä vaikutus, koska pakottavassa työlainsäädännössä säädetyt viranomaisvalvonnan kohteena olevat vähimmäisehdot eivät tule sovellettavaksi muussa kuin työsuhteessa tehtävään työhön. Viranomaisten mahdollisuudet valvoa työn tekemistä ja puuttua havaittuihin epäkohtiin voi estyä aikaisempaa useammin, kun muussa kuin työsuhteessa tehtävä työ on lisääntynyt.

Hallituksen esitysluonnoksen konkreettisia vaikutuksia työtä koskevan sopimisen reunaehtoihin ja sopimussuhteen luonteen arviointiin on haastavaa arvioida, koska siinä ei ole huomioitu sopimussuhteen luonteiden eroja ja työntekemisen muutoksen vaikutusta kokonaisarvioon. Sopimussuhteen luonteen erot vaikuttavat laaja-alaisemmin sopimussuhteen ulkopuolelle kuten sosiaaliturvajärjestelmään ja työsuojeluun liittyviin seikkoihin eikä siten ole riittävää tarkastella muutosten vaikutusta vain sopimuksen osapuolten näkökulmasta. Työtä koskevan sopimussuhteen luonteen muutoksella voidaan pyrkiä siirtämään työnantajalle kuuluvia lakisääteisiä vastuita ja velvollisuuksia sekä riskiä työntekijälle, jolloin sopimus ei osapuolten vastuiden ja velvollisuuksien näkökulmasta ole tasapuolinen. Ulkomaisen työvoiman osalta riski hyväksikäytöstä kasvaa erityisesti, koska Suomeen töihin saapuvalla ei ole tietoa eikä osaamista Suomen lainsäädännöstä. Sopimussuhteen luonteen muutos lisää työvoiman hyväksikäytön riskiä, jonka vuoksi pakottavan työlainsäädännön soveltamisalaa koskevassa lainsäädäntötyössä tulee kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn tarkoitukseen ja tavoitteeseen, joka on suojata sopimussuhteen heikompa osapuolta.

Riski työvoiman hyväksikäytöstä kasvaa niin sanotun pakkoyrittäjyyden myötä, jolloin erityisen haavoittuvassa asemassa ovat monesti matalahkoa koulutustasoa vaativissa ammateissa työskentelevät henkilöt, joilla ei välttämättä ole aina tietoa sopimussuhteen luonteen vaikutuksista omaan oikeudelliseen asemaansa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty muutos jää Verohallinnon käsityksen mukaan osin näennäiseksi, eikä tuo varsinaisesti konkretiaa työtä koskevan sopimussuhteen arviointiin ristiriitatilanteissa tai viranomaisen toimivallan määrittämisen suhteen. Työntekemisen muutos osoittaa tarpeen tehdä ja teettää työtä muussa kuin perinteisessä työsuhteessa, ja muutoksen taustalla voi tilanteesta riippuen olla niin työtä tekevän kuin työn tilaajankin intressi. Verohallinnon näkemyksen mukaan työtä koskevaan sopimussuhteeseen tarvitaan tiettyä sopimusvapautta muun muassa ns. kevytyrittäjyyden mahdollistamiseksi, mutta pakottavalla lainsäädännöllä tulee jatkossakin huomioida ja turvata varsinkin heikommassa

asemassa olevan osapuolen oikeusturva sekä viranomaisten mahdollisuus puuttua epäkohtiin ja valvoa mm. verovelvoitteiden hoitumista.

Lausuntokierroksella viime kuussa olleessa esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi verolainsäädäntöä siten, että käyttöön otettaisiin taloudellisen

työnantajan käsite. Muutoksen tavoitteena on, ettei Suomessa voi välttää veroja työskentelemällä näennäisesti ulkomaisen työnantajan lukuun. Taloudellista

työnantajaa koskevan sääntelyn voimaantulon myötä verotuksessa arvioitavaksi tulisi muun muassa se, kenen hyväksi ja lukuun työtä tehdään, eli kuka saa hyödyn työntekijän työpanoksesta sekä se onko työsuoritus erottamaton osa työn teettäjän toimintaa. Taloudellisen työnantajan käsite on sidoksissa verotukselliseen työsuhteeseen, joka on itsenäinen työlainsäädännön työsuhteen käsitteestä. Vastaavaa pohdintaa työsuorituksen itsenäisyyden vaikutuksesta voisi Verohallinnon käsityksen mukaan toteuttaa myös työlainsäädännön soveltamisalaa koskevassa määrittelyssä.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ehdotettava muutos

Huomionne pykälään ehdotettavasta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Verohallinnon näkemyksen mukaan esityksen tavoitteeseen pääsemiseksi olisi avattava selvemmin sitä, miten kokonaisuarkinta tulkinnanvaraisissa tai

epäselvissä soveltamistilanteissa tehdään. Kokonaisarviointissa nyt ehdotetun työsuopimuslain 1 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan huomioon otettavia

seikkoja (muun muassa osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään sekä niistä muodostuva osapuolten tosiasiallinen asema oikeussuhteessa) on käsitelty esityksessä limittäin toistensa kanssa, eikä esityksestä käy selvästi ilmi, miten näitä erillisiä seikkoja on arvioitava ja painotettava kokonaisarviointissa. Hallituksen esitysluonnoksesta ei käy myöskään selvästi ilmi, tehdäänkö kokonaisarviointi pelkästään säännösluonnoksessa todettujen seikkojen perusteella vai otetaanko kokonaisarviointissa huomioon näiden lisäksi myös säännöksen ensimmäisessä virkkeessä olevat peruskriteerit siltä osin kuin niistä ei ole epäselvyyttä.

Kokonaisarvion tekemistä tulisi Verohallinnon näkemyksen mukaan selkeyttää esityksessä niin, että säännöksessä luetellaan selvästi kaikki ne seikat, joita

kokonaisarviointissa otetaan huomioon. Lisäksi esityksessä tulisi lähteä siitä, että kokonaisarviointi sopimussuhteen luonteesta tulee tehdä objektiivisesti ja aidosti kokonaisarviointina siten, että pelkästään yhden yksittäisen seikan perusteella ei voitaisi tehdä johtopäätöstä sen suhteen, että kyseessä on työsuhte.

Kautto Markus
Verohallinto