

Asia: VN/894/2022

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

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä.

Palkansaajakeskusjärjestöjen SAK:n ja STTK:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamisesta

- Hallitusohjelman tavoite työntekijöiden aseman parantamiseksi on tärkeä ja kannatettava.
- Esitys ei toteuta hallitusohjelman kirjausta, joten sitä ei tule viedä eteenpäin nyt esitettyssä muodossa, vaan valmistelua tulee jatkaa hallitusohjelman mukaisesti.
- Ehdotetussa säännösmuotoilussa perustunnusmerkistön ja kokonaisharkinnan välinen suhde jää epäselväksi, joten säännösesitys on muotoiltava uudelleen.
- Kokonaisharkinnan perustelutekstissä painottuvat yrittäjyyttä puolustavat tosiseikat, vaikka tarkoituksena ja toimeksiantona on ollut työsuhteen käsitteen täsmentäminen.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti tavoitteena on täsmentää työsopimuslain 1 luvun 1 §:n työsopimuksen käsitettä siten, että työsuhteen naamiointi muuksi sopimussuhteeksi estetään. Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK toteavat, että esitysluonnos ei tässä muodossa toteuta hallitusohjelman kirjausta eikä sen tavoitteita.

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite on tärkeä ja se pyrkii vastaamaan niihin haasteisiin, joita on ilmaantunut työn teettämisen muotojen lisääntyessä nimenomaisesti siten, että työsuhteen sijaan työnantajat pyrkivät teettämään työtä muihin sopimusjärjestelyihin perustuen, esimerkiksi toimeksianto- ja kumppanuussuhteina. Olennaista näissä järjestelyissä on, että työnantajat välttävät työsuhteeseen kuuluvat työnantajavelvoitteet, vähentävät henkilöstökustannuksiaan ja joissakin tapauksissa voidaan katsoa, että kysynnän vaihteluista johtuva liiketoimintariski siirretään

työntekijöiden kannettavaksi. Työntekijät jäävät näissä järjestelyissä vaille työsuhteeseen liittyvää turvaa. Edellä mainittujen järjestelyjen yhteiskunnallisia vaikutuksia ei esitysluonnoksessa käsitellä lainkaan. Ilmiön sukupuolivaikutuksia ei myöskään ole käsitelty.

E erityisen ongelmallista esitysluonnoksessa on, että näkökulma on vahvasti menneisyyteen nojaavaa, eikä ilmiötä tarkastella syvällisesti suhteessa meneillään olevaan kehitykseen tulevaisuudesta puhumattakaan. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että esitys painottuu ensi sijassa kuvaamaan yrittäjyyteen viittaavia tunnusmerkkejä sen sijaan, että olisi keskitytty käsittelemään niitä kokonaisharkinnan elementtejä, jotka viittaisivat työsuhteeseen. Kun tavoitteena on ollut nimenomaisesti työsuhteen käsitteen täsmentäminen, pitäisi hallituksen esityksen perusteluissa käsitellä niitä seikkoja, jotka perustelevat työsuhteen olemassaoloa.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista.

Nykytilan kuvaus

Työryhmässä oli varsin laaja kuulemiskierros työelämän ja työn tekemisen muutoksista, mutta niissä esitettyjä seikkoja ei ole käsitelty nykytilan kuvauksessa. Myöskään työelämässä ja työympäristössä tapahtuneet muutokset eivät näy riittävästi nykytilan kuvauksessa.

Digitalisaation mukanaan tuomat nopeat muutokset ovat vaikuttaneet työmarkkinoihin, ja internetin merkitys on kasvanut dramaattisesti. Kun aikaisemmin internetiä käytettiin tehokkaaseen avoimien työpaikkojen ilmoittamiseen työnhakijoille, niin nykyisin verkon rooli ulottuu paljon tätä pidemmälle, kun verkosta on muodostunut osa työn organisointia; työtä tarjotaan, sen suorittamista ohjataan ja valvotaan virtuaalisesti. Työnjohto- ja valvonta on muuttunut digitaalisessa ympäristössä ja teknologiavälitteinen työ ja algoritmijohtaminen on lisääntynyt, mikä liittyy myös perustunnusmerkistön arviointiin. Ympäristön muutoksessa pitää käsitellä digitalisaatiota sen vaikutuksia työn teettämisen ja tekemiseen.

Vaikka työryhmässä ei ole sinänsä ollut tarkoitus muuttaa työsopimuslain 1§:n ensimmäisen virkkeen perustunnusmerkistöä, olisi ollut perusteltua käsitellä muun ohella työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuden toteutumista työelämän muuttuneessa toimintaympäristössä. Esimerkiksi digitalisaation myötä yhä lisääntyvää teknologiavälitteistä työtä ja algoritmijohtamista, työntekijöiden lisääntyvää työaika-autonomiata ja vapautta valita työntekopaikkansa olisi ollut perusteltua käsitellä voimassa olevan perustunnusmerkistön valossa ja siten myös osana kokonaisharkintaa.

Myös työn tekemisen ja työn teettämisen tavoissa on tapahtunut muutosta. Perinteisen toistaiseksi voimassa olevan palvelussuhteen ja yrittäjyyden rinnalle ja välimaastoon on kehittynyt erilaisia työn tekemisen ja teettämisen muotoja. Vielä 90 -luvulla epätyypilliseksi luonnehditusta työstä on tullut yhä tavallisempaa, ja sillä on ollut vaikutuksia työntekijöiden oikeudelliseen asemaan.

Työntekijöiden kannalta muutos on merkinnyt sitä, että työlainsäädännön takaamaa työntekijöiden turvaa ei ole silloin, kun työtä teetetään työsuhteeseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kiertämistarkoituksessa erilaisiin toimeksianto- ja kumppanuussopimuksiin perustuen. Kysymyksessä on tällöin epäaito yrittäjyys (bogus self employment). Työntekijöiden toimeentulo on epävarmaa. Työsuhdeturvaa ei ole laisinkaan ja sopimus voidaan päättää perustelematta ja ilman ennakkovaroitusta tai irtisanomisaikaa. Tällaisissa työn teettämisen järjestelyissä työskentelevillä henkilöillä ei myöskään ole työsuhteen mukanaan tuomaa oikeutta ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan, kuten sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan etuuksiin, työterveyshuoltoon eikä lakisääteiseen työtapaturma- ja ammattitautivakuutukseen. Heille ei myöskään kerry eläkettä, elleivät vakuuta itseään yrittäjinä. Ongelmana on myös väärinluokitellun yrittäjätyön alivakuuttaminen tai vakuuttamatta jättäminen. Lisäksi he jäävät myös vaille työpaikan osaamisen kehittämistä, osallistumisoikeuksia ja kollektiivisia neuvotteluoikeuksia.

Laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset kohdistuvat hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvan rahoitus pohjaan ja kestävyyteen. Vaarana on, että tulevaisuudessa yhä useammat jäävät vaille työnantajien ja työntekijöiden rahoittamaa ansioperusteista sosiaaliturvaa, ja että tulevaisuudessa eläkeläisköyhyys lisääntyy ja näiden ihmisten toimeentulo kaatuu veronmaksajien harteille.

Nyt luonnoksessa hallituksen esitykseksi korostuu nykytilan kuvauksessa kevytyrittäjyys, joka on vain osa ilmiötä. Alustatyötä käsitellään vain pintapuolisesti ja tässä yhteydessä tuodaan esiin mm. tavaroiden myyntiä ja vuokraustoimintaa alustatalouden osana, jossa kuitenkin ei ole kysymys työn tekemisestä tai -teettämisestä. Alustavälitteinen työ ansaitsisi tässä yhteydessä laajemman käsittelyn.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kuvaus

Esitysluonnokseen sisältyvä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kuvaus ja siitä tehdyt johtopäätökset ovat ainakin esitystavaltaan jossakin määrin harhaanjohtavia. Työntekijän käsitteen tulkinta EU-oikeudessa perustuu EU-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa olennaisimmat tunnusmerkistökäsitteet ovat ehdottomasti subordinaatiosuhteen olemassaolo ja vastikkeellisuus. Tässä oikeuskäytännössä alistaisuussuhteen olemassaolosta ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä katsomalla pelkästään tehdyn työsuorituksen luonnetta, eikä vertaamalla sitä johonkin toiseen tehtyyn työhön. Vastikkeellisuuden osalta voidaan todeta, että tälle ei ole asetettu kovinkaan tiukkoja kriteerejä.

Yrittäjyyden puolesta puhuvat tekijät esim. määräyksessä Yodel, eivät ole vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuvia arvioinnissa huomioon otettavia osatekijöitä, vaan luonteeltaan enemmänkin esimerkkejä tilanteista, joissa vakiintuneen oikeuskäytännön tulkinta puoltaa yrittäjyysasemaa ko. tapauksessa. Ne eivät ole universaaleja, jokaiseen tapaukseen soveltuvia harkintakriteerejä toisin kuin esim. Lawrie-Blum tapauksesta johdetut oikeusohjeet.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK toteavat, että esitysluonnoksen EU-oikeutta koskevat osuudet olisi perusteltua täsmentää vastaamaan voimassa olevaa doktriinia.

Tavoitteet

Lainsäädännön kehittämisen tavoitteena olisi perusteltua todeta myös työntekijöiden suojan tarve ja sen parantaminen nykyisestä työntekijän suojeluperiaatteen viitoittamalla tavalla.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työntekijöiden aseman parantamiseksi ja oikeusturvan tehostamiseksi SAK ja STTK ovat esittäneet, että työneuvoston toimivaltaa laajennettaisiin siten, että lakiin lisättäisiin työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista (400/2004) 2 luvun 7§:n mukaisesti työneuvoston tehtäviin lausunnon antaminen työsopimuslain 1 §:n soveltamisesta ja tulkinnasta. Työntekijöiden kannalta riskialttiin ja kalliin tuomioistuimenmenettelyn rinnalle olisi tarve nopeammalle ja edullisemmalle keinolle saada työntekoa koskevan suhteen oikeudellinen luonne vahvistetuksi. Pelkkä työsopimuslain 1 luvun 1 §:n täsmentäminen ilman oikeussuojakeinojen tehostamista jättää hallitusohjelman tavoitteen toteutumisen puolitiehen.

Työryhmässä on valmistelun aikana ollut esillä useita muita vaihtoehtoisia säännösehdotuksia, joita ei kuitenkaan ole käsitelty hallituksen esitysluonnoksessa. Esillä on ollut myös vaihtoehtoja, joissa 1§:n perustunnusmerkistön ja ehdotetun kokonaisharkinnan välinen suhde olisi ilmennyt nyt esitettyä säännösehdotusta selkeämmin.

Esityksen vaikutukset

Huomionne esityksessä arvioiduista vaikutuksista.

Esitysluonnoksessa viitataan tilastokeskuksen vanhaan materiaaliin. Tilastointimenetelmät ovat vasta kehitymässä uusien työn tekemisen tapojen osalta. Ehdotuksessa esitetyt tilastot eivät anna oikeaa kuvaa ilmiön laajuudesta eikä siitä, mille toimialoille se on leviämässä. Lisäksi lainsäädännön muutoksen vaikutuksia tulisi kuvata ja arvioida nimenomaisesti siitä näkökulmasta, parantaako se työntekijän asemaa ja estääkö se hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti työsuhteen naamiointin muuksi oikeussuhteeksi nykyistä paremmin.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK katsovat, että nyt esitetyssä muodossa perustunnusmerkistön ja kokonaisharkinnan välinen suhde jää epämääräiseksi, jolloin lainsäädännön muutos voi olla omiaan jopa heikentämään ja vaikeuttamaan työntekijän oikeudellisen aseman määrittämistä

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ehdotettava muutos

Huomionne pykälään ehdotettavasta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Työsopimuslain 1 luvun 1§:ään ehdotetun kokonaisharkinnan ja voimassa olevan perustunnusmerkistön välinen suhde ei selviä säännöksen sanamuodosta eikä sen perusteluista. Vaarana on, että perustunnusmerkistön arvioinnin sijaan soveltamis- ja ratkaisukäytännössä turvaututaan suoraan kokonaisharkintaan, jolloin oikeudellinen epävarmuus lisääntyy. Ehdotus ei siten toteuta hallitusohjelman kirjausta.

Säännösehdotuksen perusteluissa painottuvat sellaiset seikat, jotka perustelevat yrittäjyyttä. Sen sijaan työsuhteen puolesta puhuva argumentaatio jää ohueksi. Kokonaisharkintaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa korostuu osapuolten yhteinen tarkoitus ja sopimuksen syntymistä koskeva neuvottelutilanne, kun arvioidaan sopimussuhteen oikeudellista luonnetta. Lähtökohta perustuu virheelliseen oletukseen tasavertaisista neuvotteluosapuolista, mikä ei kuitenkaan ole työoikeuden eikä käytännön työelämän perustavia lähtökohtia. Todellisuudessa on harvinaista, että työsopimuksesta tai työn tekemistä koskevasta sopimuksesta neuvoteltaessa toteutuu tasapuolinen neuvotteluasema tai edes, että ylipäätään on kyse neuvottelusta. Käytännössä työntekijän vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset tai jopa olemattomat, kun kysymyksessä on työn tekemistä koskevat ehdot tai oikeussuhteen luonne, eikä työntekijä välttämättä kykene edes arvioimaan sopimuksen oikeudellista luonnetta eikä sen oikeusvaikutuksia. Sopimuksen syntyminen on yleensä työntekijälle ”ota tai jätä” –tilanne.

Säännösehdotuksen perusteluissa olisi tarve käsitellä luonnosta laajemmin direktio-oikeutta ja sen mahdollisuutta ottaen huomioon työelämässä, työn johtamisessa ja valvonnassa tapahtuneet muutokset sekä digitalisaatio ja sen mukanaan tuoma algoritmijohtaminen. Direktio-oikeuden yhteydessä tulee käsitellä myös työntekijän alisteista ja riippuvaista asemaa ottaen huomioon myös nk. fiktiivinen itsenäisyys, jonka EU-tuomioistuinkin on vahvistanut ratkaisukäytännössään puhuvan työsuhteen puolesta. Vaikka pykäläluonnokseen sisältyy osapuolten aseman huomioon ottaminen, ei perusteluissa ole avattu sen sisältöä tai merkitystä.

Työntekijän oikeus valita työn tekemisen ajankohta ja paikka ovat huomattavasti laajentuneet, eivätkä nämä seikat itsessään merkitse sitä, että työntekijä ei olisi alisteisessa ja riippuvaisessa asemassa suhteessa työnantajaan. Esityksessä ei myöskään oteta huomioon, että myös työsuhteinen työntekijä voi tehdä työtä usealle työnantajalle. Työsuhteisella työntekijällä voi myös olla mahdollisuus kieltäytyä työvuorosta (esimerkiksi vaihtelevan työajan sopimukset) ja järjestellä työtään itsenäisesti. Pelkästään näistä tosiseikoista ei saa tehdä johtopäätöstä, että kysymyksessä olisi työsuhteen sijaan yrittäjyys. Tältä osin perustelutekstiä tulee selkeyttää ja täsmentää.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että työstä maksettavan vastikkeen peruste ja suuruus suhteessa muille työnteettäjän palveluksessa oleville on yleensä osoitus siitä, että tarkoitus on ollut, että työn suorittaja hoitaa itse vakuuttamisvelvollisuutensa. Käytännössä työnsuorittaja ei voi tietää, paljonko ja millä perusteilla muille työnteettäjän palveluksessa oleville työntekijöille maksetaan palkkaa, joten pelkästään tämä seikka ei voi kertoa työnsuorittajan tarkoituksesta. Lisäksi vastiketta ei välttämättä ole eritelty tavalla, josta työnsuorittaja kykenisi päättelemään, että työtä on ollut tarkoitus teettää yrittäjätyönä. Työstä maksettavan korvauksen perusteella työn suorittaja tuskin pystyy päättelemään sopimuksensa oikeudellista luonnetta.

Työsuhteen ja yrittäjyyden rajaa hahmoteltaessa olisi myös syytä käsitellä taloudellisen voiton mahdollisuutta, liiketoimintariskiä ja sen jakaantumista sekä sitä seikkaa, keneen lukuun työtä tehdään ja kuka saa työstä tehdyn hyödyn. Lisäksi voisi kuvata yrittäjän ja työntekijän vastuuta suhteessa työn lopputulokseen. Näillä seikoilla on merkitystä työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajan arvioinnissa.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ja STTK toteavat, että hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty perusteita, jotka voivat ohjata ratkaisua sekä yrittäjyyden tai työsuhteen suuntaan. Valitettavasti nyt perusteluissa painottuu nimenomaisesti yrittävyyden suuntaan painottuva perustelu. Selkeä esimerkki tästä on, kun hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”Työn tekeminen omissa tiloissa tai välineillä voi olla osoitus yrittäjänä tehtävästä työstä”. Kuitenkin työsopimuslain 1 luvun 1§:n 3 momentissa todetaan, että ”Lain soveltamista ei estä pelkästään se, että työ tehdään työntekijän kotona tai hänen valitsemassaan paikassa eikä sekään, että työ suoritetaan työntekijän työvälineillä tai -koneilla.” Tällainen ristiriitaisuus ja harhaanjohtavuus pitäisi poistaa hallituksen esityksen perusteluista ja keskittyä työsuhteen tunnusmerkistöjen kuvaukseen siten, että tosiasiasa täsmennettäisiin lainsäädännössä työsuhteen käsitettä hallitusohjelman viitoittamalla tavalla.

Edellä esitetyillä perusteluilla SAK ja STTK katsovat, että esitystä ei tule viedä eteenpäin nyt esitetyssä muodossa. Työsopimuslain 1 luvun 1§:ään lisättävä säännös tulee muotoilla siten, että siitä ilmenee selkeästi perustunnusmerkistön ensisijaisuus suhteessa kokonaisuutensa harkintaan, kun arvioidaan työsuhteen tunnusmerkistön toteutumista. Kokonaisarviointiin tulee olla vasta perustunnusmerkistöä täydentävää, ja siinä tulee painottua nimenomaisesti työnteon tosiasialliset olosuhteet osapuolten yhteisen tarkoituksen sijaan. Tämän vuoksi kokonaisuutensa harkinnasta olisi perusteltua säätää erikseen työsopimuslain 1 luvun 1§:ään lisättävässä uudessa 2 momentissa. Tämä

selkeyttäisi työn tekemistä koskevan sopimuksen oikeudellisen luonteen arvioinnin perusteita ja järjestystä.

Nyt esitetyssä säännösmuutoksessa on vaarana, että soveltamis- ja tulkintatilanteissa työsuhteen tunnusmerkistön arvioinnissa sovellettaisiin suoraan ja pelkästään kokonaisarviointia koskevaa säännöstä. Koska kysymyksessä on säännösmuutos, jonka tarkoituksena on hallitusohjelman kirjauksen mukaan täsmentää työsuhteen käsitettä, tulee perustelutekstienkin vastata työryhmän toimeksiantoa siten, että siinä kuvataan työsuhdetta puoltavia tosiseikkoja yrittäjyyden tunnusmerkkien sijaan.

Latvatalo Eveliina
SAK ry - Työehdot-osasto lakimies Paula Ilveskivi SAK:n ja STTK:n yhteinen
lausunto