

Asia: VN/21883/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi työehtodirektiivin täytäntöönpanosta ja vaihtelevaa työaika noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi avoimista ja ennakoitavista työehdoista Euroopan unionissa (EU) 2019/1152. Lisäksi esityksellä vahvistettaisiin hallitusohjelmaan pohjautuen työajan vakiintumista vaihtelevan työajan sopimuksissa.

Työehtodirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa pyritään täyttämään ainoastaan direktiivin asettamat vähimmäisvaatimukset. Kun direktiivin tarkoituksena on parantaa työntekijöiden oikeuksia, olisi tavoitetta voinut tarkastella kansallisen sääntelyn näkökulmasta laajemminkin. Työmarkkina- sekä sopimus- ja neuvottelujärjestelmä ovat isossa muutoksessa, joten lainsäädännön kehittäminen työntekijöiden aseman turvaamiseksi ja parantamiseksi on erityisen tärkeää.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista

Vastatoimien kieltö

Työehtodirektiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kieltääkseen irtisanomisen tai sitä vastaavan toimenpiteen sekä kaikki sitä koskevat valmistelut sen johdosta, että työntekijät ovat käyttäneet tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia.

Mietinnössä on lähdetty siitä, että vastatoimien kiellosta on tarpeen säätää ainoastaan vaihtelevan työajan sopimusten osalta tilanteessa, jossa työntekijä on tehnyt ns. 0-tuntisopimuksen ja työnantaja lopettaa työn tarjoamisen kokonaan vastatoimena työntekijän vaatimuksille turvaavammasta työsuhteesta. Säännöstä ei siis sovellettaisi tilanteessa, jossa sopimuksen mukainen vähimmäistyöaika olisi esimerkiksi yksi tunti. Perusteluna esitetään, että irtisanomista vastaavaan tilanteeseen voidaan rinnastaa ainoastaan työn loppuminen kokonaan. Käytännössä on kuitenkin aloja, joissa käytetään vähimmäistyöaikana muuta kuin nollaa, esimerkiksi juuri edellä mainittua yhtä tuntia. Hyvin alhaisella vähimmäistyöajalla työskentelevät ovat käytännössä samassa asemassa 0-tuntisopimuksella työtä tekevien kanssa. Ehdotettu malli ei kuitenkaan suojaa kyseisiä työntekijöitä työnantajien vastatoimilta.

Irtisanomista vastaavia toimia olisi tullut käsitellä analyttisemmin työntekijän työn tekemisen edellytysten näkökulmasta. Esimerkiksi työtehtävien poisottaminen tai muut työntekijän asemaan vaikuttavat työnantajan toimet voivat käytännössä olla vastatoimia työntekijän vaatiessaan lakiin perustuvia oikeuksiaan. Työntekijän suojelun näkökulmasta valittua sääntelytapaa ei voida pitää tyydyttävänä, vaan vastatoimeksi pitäisi katsoa myös tilanne, jossa työaika tiputetaan vähimmäistyöaikaan shikaaninomaisena toimenpiteenä tai työntekijään kohdistettavat muut toimet hänen turvautuessaan käytettävissään oleviin oikeussuojakeinoihin.

Yleistä vastatoimien kieltä direktiivin toimialalla ei ehdoteta säänneltäväksi, koska kansallisen lainsäädännön katsotaan täyttävän direktiivin vaatimukset. Perusteluina on esitetty, että työ sopimuslain 7 luvun 2 § asiallisista ja painavista irtisanomisperusteista sekä 2 luvun 2 § tasapuolisesta kohtelusta ja syrjäntäkiellosta toteuttavat direktiivin vaatimusta vastatoimien kiellosta. Lisäksi on viitattu Korkeimman oikeuden ratkaisuun (KKO 2018:46), jossa työsyöjinnän tunnusmerkistön on katsottu soveltuvan myös tilanteeseen, jossa työntekijä on asetettu epäedulliseen asemaan sen vuoksi, että hän on kääntynyt asiassaan työsuojeluviranomaisen puoleen.

Vastatoimien kieltö on tarkoitettu turvaamaan työntekijän oikeutta kääntyä toimivaltaisen viranomaisen puoleen tai turvautua asianmukaisiin muihin oikeussuojakeinoihin tilanteessa, jossa hän katsoo direktiivissä turvattujen oikeuksiensa tulleen loukatuiksi. Kiellon tavoitteena on turvata direktiivissä säänneltyjen oikeuksien toteutuminen. On epävarmaa, riittääkö valittu sääntelytapa toteuttamaan direktiivin tavoitteen ilman yleissäännöstä, kun vastatoimien kieltö ei yksiselitteisesti ilmene suoraan laista, vaan se tulee ymmärtää muodostuvan useasta eri oikeuslähteestä.

Sivutyö ja kilpailevan toiminnan kieltö

Esityksen mukaan sivutyötä koskevasta direktiivin 9 artiklasta ei aiheudu tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Perusteluina viitataan mm. lain esitöihin, joiden mukaan kilpailevaa toimintaa koskeva rajoitus ei tarkoita, että työnantajalla olisi yksinoikeus työntekijänsä työvoimaan. Direktiivissä sallitaan jäsenvaltioiden säätävän siitä, millä edellytyksillä työnantajat voivat rajoittaa

kilpailevaa toimintaa objektiivisten syiden perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi liikesalaisuuksien suojeleminen tai eturistiriitojen välttäminen.

Direktiivin 9 artiklan pääsääntönä on, että työntekijällä on oikeus ottaa vastaan työsuhteen aikana muuta työtä. Direktiivi antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa päättää siitä, rajoittaako se tätä oikeutta direktiivissä määritellyillä kriteereillä. Direktiivin selkeänä tavoitteena on siis antaa työntekijälle oikeus tehdä useampaa työtä samanaikaisesti. Erityisesti osa-aikatyötä käyttävillä aloilla tämä on työntekijän toimeentulon turvaamisen vuoksi olennaista. Tämän vuoksi muun työn tekemisen rajoittamisen tulee olla poikkeuksellista. Työsopimuslain kilpailevaa toimintaa koskeva säännös on vanhahtava ja epäselvä, eikä se selkeästi ilmaise direktiivin pääsääntöä eli työntekijän oikeutta tehdä työsuhteen rinnalla muutakin työtä. Työsopimuslain säännös olisi tullut päivittää vastaamaan paremmin direktiivin tarkoitusta.

Seuraamukset

Työehtodirektiivin 19 artikla edellyttää, että jäsenvaltio säätää seuraamuksista, joita sovelletaan, jos direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikotaan.

Hallituksen esityksen luonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä säädetyn velvollisuuden rikkominen käsitellään työsopimuslakirikkomuksena, josta seuraamuksena on sakkorangaistus. Lisäksi viitataan työsopimuslain 12 luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyyn vahingonkorvaukseen, säännösten pakottavuuteen sekä rikoslain sääntelyyn. Esityksessä katsotaan, että kansallinen seuraamusjärjestelmä täyttää direktiivin vaatimukset.

Ehdotuksessa esitetään kuitenkin säädettäväksi uusia työntekijöiden oikeuksia turvaavia menettelysäännöksiä. Vaihtelevalta työajan osalta ehdotetaan työsopimuslain 1 luvun 11 §:n 4 momentissa säänneltäväksi direktiivin edellyttämästä vastatoimien kiellosta. Sen mukaan työnantajan on lopettaessa työn tarjoamisen kokonaan selvitettävä työntekijälle tämän pyynnöstä tarjolla olevan työn vähentymisen syyt. Työsopimuslain 2 luvun 6 §:n uuden 2 momentin mukaan työnantajan olisi annettava työntekijälle tämän pyynnöstä perusteltu vastaus mahdollisuudesta pidentää työsopimuksessa sovittua säännöllistä työaika tai työsopimuksen kestoaikaa. Vastaavasti työsopimuslain 2 luvun 19 §:ssä turvataan työntekijän oikeus maksuttomaan koulutukseen tilanteessa, jossa koulutus perustuu työnantajan velvollisuuteen tarjota koulutusta lain tai työehtosopimuksen määräyksen nojalla. Työaikalain uusi 30 a §:n 2 momentti turvaa työntekijälle oikeuden kohtuulliseen korvaukseen työnantajan peruuttaessa työvuoron myöhemmin kuin 48 tuntia ennen työvuoron alkamista, jollei työntekijällä ole oikeutta muuhun korvaukseen sopimuksen tai työsopimuslain 2 luvun 12 §:n perusteella.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole kerrottu miltä osin kansallinen seuraamusjärjestelmä soveltuu edellä mainittujen säännösten rikkomiseen. Aluehallintoviranomaisen toimivaltaa esitetään

lisättäväksi ainoastaan vaihtelevaan työaikaan liittyen siltä osin, kuin säännöstä muutetaan hallitusohjelmaan perustuvan sääntelyn vuoksi. Esityksen perusteluiden perusteella ei voida todeta, että kansallinen seuraamusjärjestelmä täyttäisi direktiivissä asetetut vaatimukset.

Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviä ei implementoida täysimääräisesti sen vuoksi, että kansallisen sääntelyn katsotaan täyttävän direktiivin edellytykset. Direktiivin seuraamussääntely koskee kuitenkin myös jo voimassa olevaa direktiivin tarkoitusta vastaavaa sääntelyä, minkä vuoksi seuraamuksia olisi tullut tarkastella direktiivin kokonaisuuden näkökulmasta, ei ainoastaan ehdotettujen muutosten osalta.

Esityksen vaikutukset

Huomionne esityksessä arvioiduista vaikutuksista

-

Työsopimuslaki

1 luku 11 §: Vaihtelevaa työaika koskeva ehto

Työajan vakiintuminen

Hallitusohjelman kirjaukseen perustuen ehdotetaan työsopimuslain 1 luvun 11 §:n 3 momenttiin täsmennystä. Sen mukaan työntajan tulee vähintään 12 kuukauden välein tarkastella työ sopimuksessa sovitun työaikaehdon toteutumista. Tarkastelussa arvioitaisiin sitä, osoittavatko toteutuneiden työtuntien määrä ja työnantajan työvoiman tarve, että työ sopimuksessa sovittu vähimmäistyöaika olisi määriteltävissä olemassa olevaa korkeammaksi.

Toteutunutta työaika tarkasteltaessa verrattaisiin toteutuneiden työtuntien määrää suhteessa sovittuun vähimmäistyöaikaan. Perusteluiden mukaan ”vähimmäistyöajan ylittävälle tasolle vakiintunut työaika voisi ilmentää tarvetta työaikaehdon muuttamiselle, vaikka työaika olisi tarkastelujakson aikana poikkeuksellisesti toteutunut vähimmäistyöajan mukaisena. Kysymys voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa toteutunut työaika on vakiintuneesti ollut 15 tuntia viikossa, mutta tarkastelujaksolla on ollut yksittäinen viikko tai joitakin yksittäisiä viikkoja, jolloin työaika on ollut vähimmäistyöajan mukainen.” Edellä siteeratusta tekstistä herää kysymys siitä, miten tarkastelujakson aikaiset poissaolot esimerkiksi vuosiloman, sairausloman tai perhevapaan vuoksi vaikuttavat toteutuneen työajan tarkastelussa. Perusteluissa ei oteta kantaa tämän tyyppisten poissaolojen aiheuttamiin tuntimääräpoikkeamiin, vaan todetaan ainoastaan, että jos työnantaja on pyrkinyt keinotekoisesti kiertämään sääntelyn tavoitteita asettamalla satunnaisesti työntekijän työajan tarkoituksella minimiin, poikkeamalle ei annettaisi merkitystä.

On hyvä, että tarkasteluvelvollisuus muuttuu automaattiseksi eikä jatkossa enää edellytä työntekijän pyyntöä. Sen sijaan tarkastelussa huomioon otettava työvoiman tarve on kriteerinä ongelmallinen. Esityksen perusteluissa todetaan, että tarvetta arvioitaessa voitaisiin esimerkiksi ottaa huomioon

työnantajan asiakassopimusten pysyvyys, työtä luovien olosuhteiden sattumanvaraisuus sekä työn ja toiminnan luonne. Työntekijän on hyvin vaikea esittää mainituista olosuhteista vastanäyttöä. Työnantaja voi helposti työvoiman tarpeeseen vedoten välttää työaikaehdon muuttamisen, vaikka toteutunut työaika osoittaisi työn määrän olleen säännöllisesti selvästi sovittua vähimmäistyöaikaa enemmän. STTK katsoo tämän vuoksi, että, että ehdotettu muutos ei tosiasiallisesti paranna työntekijän mahdollisuuksia saada vähimmäistyöaikansa vahvistettua vastaamaan tosiasiallisesti tehtyä työn määrää.

2 luku 4 §: Selvitys työnteon keskeisistä ehdoista

-

2 luku 6 §: Vapautuvista työpaikoista tiedottaminen ja velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta työsuhdemuodosta

-

2 luku 19 §: Pakollisen koulutuksen maksuttomuus ja työajaksi lukeminen

-

13 luku 7 §: Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

Muut mahdolliset huomiot

-

Merityösopimuslaki

1 luku 3 §: Työsopimuksen muoto ja sisältö

-

1 luku 3a §: Työntekijälle annettavat tiedot

-

2 luku 5 §: Vapautuvista työpaikoista tiedottaminen ja velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta työsuhdemuodosta

-

2 luku 24 §: Pakollisen koulutuksen maksuttomuus ja työajaksi lukeminen

-

13 luku 9 §: Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

Muut mahdolliset huomiot

-

Työaikalaki

30 §:n 4 momentin kumoaminen ja uusi 30 a §: Vaihtelevan työajan sopimuksia koskevat vaatimukset työvuorosuunnittelussa

Ehdotetun työaikalain 30 a §:ssä säännellään kohtuullisen korvauksen maksamisesta haitasta, joka aiheutuu työnantajan peruuttaessa työvuoron myöhemmin kuin 48 tuntia ennen sovitun työvuoron alkamista. Kyseessä on ns. perälautasäännös, joka tulee sovellettavaksi vain, jos työntekijälle ei makseta korvausta sopimuksen tai työsopimuslain 2 luvun 12 §:n nojalla.

Säännösehdotus on vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Ensinnäkin 48 tunnin aikarajaa voidaan pitää liian suppeana. Työntekijän on näin lyhyen peruuttamisajan puitteissa vaikea etsiä korvaavaa toimeentulon lähdeä. Lisäksi korvauksen määrä sidotaan määreisiin ”haitta” ja kohtuullinen”. Kriteereitä on pyritty perusteluissa avaamaan, mutta kuvaukset ovat väljiä ja lähinnä harkintaa ohjaavia. Oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn tulee olla selkeää ja ymmärrettävää, mikä turvaa työntekijöiden tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun.

34 §: Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

Muut mahdolliset huomiot

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta

9 §: Viranhoitomääräys

-

16 b §: Pakollinen koulutus ja työajaksi lukeminen

-

22 a §: Velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta virkasuhteesta

-

Muut mahdolliset huomiot

-

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

13 §: Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

-

Muut mahdolliset huomiot

-

Työntekijän eläkelain 148 §:n kumoamisehdotus

Huomionne ehdotuksesta

-

Työtapaturma- ja ammattitautilain 272 §:n kumoamisehdotus

Huomionne ehdotuksesta

-

Gylling Päivi
STTK ry.