Työelämä
Katja Miettinen

9.5.2022

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 60/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työehtodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi

Pyydettynä lausuntona esitän Elinkeinoelämän Keskusliiton puolesta seuraavaa:

Vaihtelevalla työajalla työskentelevän henkilön työajan vakiintumisen vahvistamista koskevan hallitusohjelma kirjauksen täytäntöönpanosta

Vaihtelevaa työaikaa koskevat säännökset tulivat työsopimuslakiin vuonna 2018. Säännösten toimivuudesta ja merkityksestä ei ollut juurikaan kokemuksia, kun hallitus jo käynnisti valmistelun säännösten täydentämiseksi. Emme pidä tällaista lainvalmistelua asianmukaisena.

Hallitus esittää nyt, että työnantajalle säädettäisiin velvollisuus tarkastella työaikaehdon toteutumista vähintään 12 kuukauden välein. Jos toteutunut työaika ja työnantajan työvoiman tarve osoittavat, että vähimmäistyöaika olisi määriteltävä korkeammaksi, työnantajan olisi tarjottava työntekijälle uutta työaikaehtoa.

Ehdotettu sääntely lisää yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia ilman, että sääntely hyödyistä olisi takeita. Lainmuutoshan käynnistettiin, ennen kuin alkuperäisten säännösten toimivuudestakaan oli kokemuksia.

On erittäin tärkeätä, että uutta työaikaehtoa vahvistettaessa voidaan tarkastella työnantajan työvoiman tarvetta tulevaisuudessa. Sopimuksethan tehdään tulevaisuutta varten, ei menneisyyttä. Jos vähimmäistyöaika jouduttaisiin vahvistamaan menneisyyden perusteella korkeammaksi kuin työnantajan työvoiman tarve on, työvoiman määrää pitäisi sopeuttaa lomautuksilla ja osa-aikaistamisilla, mikä ei olisi kenenkään etu. Tärkeätä on myös, että tarkasteluvelvollisuudesta voidaan sopia toisin työehtosopimuksella.

Työehtodirektiivin täytäntöönpanosta

EK:n näkemyksen mukaan täytäntöönpantaessa EU-tasolta tulevaa työlainsäädäntöömme vaikuttavaa sääntelyä, jonka perusteena ei ole kansalliset sääntelytarpeet tai työmarkkinajärjestelmämme lähtökohdat, tulee täytäntöönpanossa periaatteena olla se, että sääntely pannaan täytäntöön sen asettamien vähimmäisvelvoitteiden mukaisesti.

Työehtodirektiivi on sisällöltään erittäin yksityiskohtainen ja samalla myös hyvin tulkinnan varainen ja jättää vain joiltakin osin liikkumavaraa kansallisessa täytäntöönpanossa.

Direktiivin täytäntöönpanoa valmistelleessa TEM:n työryhmässä jouduimmekin useaan otteeseen toteamaan, että direktiivin sisältö, tavoitteet ja sen taustalla oleva ajattelumalli eivät useilta osin sovi yhteen kansallisen lainsäädäntömme ja sen taustalla olevan ajattelumallin kanssa. Direktiivin asettamien vähimmäisvaatimusten hahmottaminen ja kansallisessa lainsäädännössämme direktiivin näkökulmasta olevien sääntelytarpeiden selvittäminen oli monin osin haasteellista. Näistä haasteista huolimatta työehtodirektiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys noudattaa vähimmäistäytäntöönpanon periaatetta melko hyvin.

EU-tason työelämäsääntelyssä keskeinen ongelma on se, että se vähentää kansallista lainsäädäntövaltaa ja mahdollisuuksiamme kehittää työelämäsääntelyämme oman työmarkkinajärjestelmämme lähtökohdista käsin ja sen kannalta tarpeenmukaisin tavoin. EU-tason työelämäsääntely myös vähentää työmarkkinaosapuolten toimivaltaa ja siirtää toimivaltaa EU-tasolle sekä lainsäätäjälle. Tämän vuoksi vähimmäistäytäntöönpanon periaatteen noudattaminen kansallisessa täytäntöönpanossa on tärkeää.

Työehtodirektiiviin sisältyy eräitä säännöksiä, joiden osalta kansallisen lainsäädäntömme on hallituksen esityksessä arvioitu jo täyttävän direktiivissä edellytetyt vaatimukset. EK on samaa mieltä siitä, että olemassa oleva lainsäädäntömme täyttää direktiivissä edellytetyt vaatimukset vähintäänkin esitetyn mukaisesti.

Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus sopia toisin direktiiviin perustuvasta sääntelystä: TSL 13 luku 7 § ja TaL 34 §: Poikkeaminen työehtosopimuksella

Työehtodirektiivin mukaan työmarkkinaosapuolten välisillä työehtosopimuksilla voidaan sopia toisin tietyistä direktiivin sisältämistä työehtojen vähimmäissuojaa koskevasta sääntelystä. TEM:n työryhmän valmistelemaan HE-luonnokseen tehtiin lausuntokierroksen jälkeen valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten toisinsopimisoikeuden osalta muutoksia, koska havaittiin, että toisinsopimista oli työryhmämietinnössä rajattu tavalla, joka olisi merkittävästi kaventanut työmarkkinaosapuolten toimivaltaa ja tavalla, jota direktiivi ei edellyttänyt.

Hallituksen esityksessä on otettu tämä seikka huomioon ja pyritty mahdollistamaan työehtosopimuksilla toisinsopiminen täydessä direktiivin sallimassa laajuudessa. Esityksessä on lähdetty siitä, että toisinsopiminen on mahdollista valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten välisellä sopimuksella edellyttäen, että sopimus täyttää direktiivissä säädetyt vaatimukset.

Täytäntöönpanon yhteydessä ei tule asettaa mitään kansallisia lisärajoituksia työmarkkinaosapuolten toisinsopimisoikeuteen. HE:ssä tämä näyttää toteutuvan pykälätasolla, mutta mm. työaikalain puolella perusteluissa näyttäisi edelleen olevan toisinsopimisoikeudelle rajoituksia, joita direktiivi ei edellytä. Näihin perusteluissa oleviin ristiriitoihin suhteessa pykäläteksteihin on tärkeää kiinnittää huomiota ja selventää, että lakiuudistuksella toteutetaan pykälätekstien mukaisesti toisinsopimisoikeus täysimääräisesti direktiivin sallimalla tavalla.

Uusi sääntelytapa siitä, että työsopimuslaissa ja työaikalaissa viitataan työmarkkinaosapuolten toisinsopimisoikeuden osalta direktiivin ei ole ehkä selkein tapa, mutta johtuen

direktiivin toisinsopimisoikeutta koskevan artiklan tulkinnan varaisuudesta, se on nähdäksemme ainoa mahdollinen vaihtoehto, jolla toisinsopimisoikeus saadaan mahdollistettua täysimääräisesti ja siten, ettei työmarkkinosapuolten sopimisvapautta tarpeettomasti kavenneta. Valittu sääntelytapa on myös direktiivin edellytysten mukainen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Direktiiviin viittaamista voidaan pitää asianmukaisena sääntelytapana, koska lainkohtaa soveltavat työelämän sääntelyä hyvin tuntevat valtakunnalliset työntekijä- ja työnantajajärjestöt, joilla on edellytykset tulkita myös työehtodirektiivin sisältöä.”. EK on tästä samaa mieltä ja pitää valittua sääntelytapaa perusteltuna.

EK pitää erittäin tärkeänä, että työmarkkinaosapuolten toimivalta ja työehtosopimuksilla toisinsopiminen mahdollistetaan kansallisessa sääntelyssämme täydessä direktiivin sallimassa laajuudessa.

Keskeisimmät työsopimuslakiin ehdotettavat muutokset

2 luku 4 §: Selvitys työnteon keskeisistä ehdoista

Työnantajille aiheutuu työsopimuslain 2 luvun 4 §:n mukaisen kirjallisen selvitysvelvoitteen henkilöpiirin ja ilmoitettavien vähimmäisehtojen sisällöllisestä laajentumisesta hallinnollista lisätaakkaa ja kustannuksia. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset täyttävät direktiivin asettamat edellytykset.

Pykälän 3 momentin 9 kohdan uusi velvoite ilmoittaa vaihtelevaa työaikaa noudattaville työntekijöille viiteajat, joiden aikana työtä voidaan teettää ilman nimenomaista suostumusta, vastaa sisällöltään direktiiviä ja on tavoitteiltaan ymmärrettävä. Velvoite aiheuttaa kuitenkin jo sellaisenaan yrityksille hallinnollista lisätaakkaa ja -kustannuksia. EK pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyssä otetaan huomioon eri toimialojen toiminnalliset erot ja että viiteaikojen määrittelyvelvoitteen sisältö on HE:ssä esitetyllä tavalla joustava, eikä sen osalta säädetä reunaehdoista, jotka vähentäisivät työvoiman käytön joustavuutta ja työnantajan mahdollisuuksia järjestellä toimintansa ja työt tarkoituksenmukaisella tavalla.

2 luku 6 §: Velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta työsuhdemuodosta

HE:ssä esitetyt muutokset perustuvat direktiivin 12 artiklaan. Artiklan tavoite ja tarkoitus ovat hyvin epäselvät ja ne sopivat huonosti yhteen nykyisen sääntelymme ja käytännön työelämän kanssa. Nykysääntelymme ei estä työntekijää pyytämästä lisää työtä missään tilanteessa ja työnantajan ja työntekijän välillä käytävä keskustelu työtilanteesta on työpaikoilla arkipäivää, mutta on sinänsä totta, että direktiivin edellyttämää velvollisuutta antaa työntekijän pyynnöstä kirjallinen vastaus, jos määräaikainen tai osa-aikainen työntekijän pyytää saada lisätyötä tai jatkoa työsuhteelle, ei vielä tätä ennen lainsäädännössämme ollut.

On tärkeää huomata, että kirjallisen vastauksen pyytäneelle työntekijälle ei synny etusijaa tarjolla olevaan työhön. Työnantajan mahdollisuudet suostua työntekijän pyyntöön ovat rajalliset, koska muualta lainsäädännöstämme tulee tietyissä tilanteissa

etusijajärjestyksiä tarjolla olevaan työhön sekä muita työnantajaa sitovia velvoitteita työntarjoamiseen liittyen.

Kirjallisen vastauksen antamisvelvoitteesta aiheutuu työnantajille hallinnollista lisätaakka, jonka vuoksi on tarpeellista, että vastauksen antamisvelvoitteelle asetetaan hallituksen esityksen mukaiset rajoitteet liittyen kuuden kuukauden työsuhteen kestoedellytykseen sekä työntekijän oikeuteen saada kirjallinen vastaus enintään kerran 12 kuukaudessa. HE:n mukaan työnantajan vastauksessa kuvatuille perusteille ei asetettaisi tarkempia sisältövaatimuksia. EK pitää hyvänä, että vastaukselle ei aseteta lainsäädännössä sisältövaatimuksia, koska työntarjoamismahdollisuudet ja -tilanteet vaihtelevat käytännössä merkittävästi ja esimerkiksi osa-aikaiselle työlle ei ole asetettu lainsäädännössä perustellun syyn vaatimusta.

Hallituksen esityksessä tältä osin ehdotetut muutokset täyttävät direktiivin vähimmäisedellytykset.

2 luku 19 §: Pakollisen koulutuksen maksuttomuus ja työajaksi lukeminen

Pykälä olisi uusi ja se koskisi työnantajan lakiin tai työehtosopimukseen perustuvan pakollisen koulutuksen maksuttomuutta työntekijälle sekä tällaisen koulutuksen työajaksi lukemista ja työajalla järjestämistä. Pykälä ei itsessään loisi koulutusvelvollisuutta työnantajalle, vaan velvollisuuden tarjota koulutusta täytyisi perustua muuhun lain säännökseen tai työehtosopimuksen määräykseen.

Hallituksen esityksessä tältä osin ehdotettu muutos on direktiivin edellytysten mukainen. EK pitää tärkeänä, että sääntelyssä ei aseteta työnantajille direktiivin vähimmäisedellytyksiä ylittäviä velvoitteita.

Pakollisten koulutusten järjestämisestä ja työaikaan lukemisesta on sovittu useilla aloilla työehtosopimuksin ja työmarkkinaosapuolten mahdollisuus sopia niistä alakohtaiset erityispiirteet huomioiden on tärkeä säilyttää.

Keskeisimmät työaikalakiin ehdotettavat muutokset

Uusi 30 a §: Vaihtelevan työajan sopimuksia koskevat vaatimukset työvuorosuunnittelussa

Direktiivi velvoittaa työnantajaa ilmoittamaan vaihtelevan työajan sopimuksella työskentelevälle työntekijälle viiteajat, joiden sisällä työntekijällä on työntekovelvoite. Jos työaikaa halutaan sijoittaa viiteaikojen ulkopuolelle, on siihen oltava työntekijän suostumus. Suostumuksen antamisesta ehdotetaan HE:ssä säädettäväksi uudessa työaikalain 30a §:ssä. Ehdotettu sääntely on EK:n näkemyksen mukaan direktiivin edellytysten mukainen.

Direktiivin 10 artikla velvoittaa säätämään työntekijän oikeudesta saada korvaus, jos työn teettämismalli on kokonaan tai enimmäkseen ennakoimaton ja työnantajalla on oikeus peruuttaa tietyn kohtuullisen määräajan jälkeen työntekijän aiemmin vastaanottama työtehtävä. Direktiivissä ei aseteta ilmoitusajalle tai korvauksen määrälle vähimmäisrajoja.

Hallituksen esityksen mukaan työaikalain uuden 30 a §:n 3 momentissa säädettäisiin työvuoron peruuttamistilanteissa noudatettavasta ilmoitusajasta ja myöhäisestä peruuttamisesta maksettavasta kohtuullisesta korvauksesta. Työnantajan oikeus peruuttaa työvuoro on HE:ssä todetusti jossakin määrin tulkinnanvarainen, mutta HE:ssä on löydetty rakenteellisesti toimiva tapa direktiivin vähimmäisedellytysten täyttämiseksi ja kansallisen sääntelymme myöhemmän tulkinnan mahdollistamiseksi.

HE:ssä esitetty työvuoron peruuntumistilanteissa korvauksen maksuvelvoitteen laukaiseva 48 tunnin vähimmäisilmoitusaika on näkemyksemme mukaan liian pitkä ja johtaa työnantajan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi aloilla, joilla työnantajan työntarjoamismahdollisuus ja työvoimantarve voivat vaihdella äkillisesti ja ennakoimattomasti. Sama koskee aloja, joissa ne riippuvat pitkälti työnantajan vaikutuspiirin ulkopuolella olevista seikoista, kuten kuljetusketjujen toimivuudesta, asiakkaiden toiminnasta tai muista ulkopuolisista tekijöistä. EK katsoo, että mahdollisen korvausvelvollisuuden laukaiseva vähimmäisilmoitusaika tulee lyhentää 12 tuntiin. Direktiivi ei aseta ilmoitusajalle vähimmäispituutta.

Työvuoron myöhäisestä peruuttamisesta tulisi esityksen mukaan maksaa kohtuullinen korvaus. Korvauksen määrä ja korvauksen määrää arvioitaessa huomioon otettavat tekijät on jätetty HE:ssä avoimiksi. EK katsoo, että HE:ssä omaksuttu toteutustapa on tältä osin kannatettava ja riittää täyttämään direktiivin vähimmäisedellytykset. Peruuntumiskorvauksen määrä tulee jättää sääntelyssä arvioitavaksi tapauskohtaisesti ja arvioinnissa tulee voida ottaa huomioon kaikki korvauksen kohtuullisuuteen vaikuttavat seikat, kuten työntekijälle peruuntumisesta aiheutunut haitta sekä mahdollisuudet ennakoida työvuoron peruuntuminen ja sen myötä hänen mahdollisuutensa varautua siihen tai esimerkiksi työntekijän muualta saama ansio, jos työntekijä saa peruuntuneen työvuoron tilalle muuta työtä.

Työvuoron peruuttamistilanteissa noudatettavasta ilmoitusajasta ja peruuttamisesta mahdollisesti maksettavan korvauksen edellytyksistä on sovittu useilla aloilla työehtosopimuksin ja työmarkkinaosapuolten mahdollisuus sopia niistä alakohtaiset erityispiirteet huomioiden on tärkeä säilyttää.

HE:ssä korvauksenmaksuvelvollisuus on rajattu koskemaan direktiivin mukaisesti vain työvuoron peruuttamistilanteita. EK pitää tärkeänä, että mahdollisen korvauksen maksuvelvollisuus on rajattu direktiivin vähimmäisedellytysten mukaisesti koskemaan vain niitä tilanteita, joissa työvuoro peruutetaan siten, että työntekijälle tarjottavien työtuntien määrä vähenee. Korvauksenmaksuvelvoitetta ei tule ulottaa tilanteisiin, joissa työtunnit siirretään tehtäväksi toisena ajankohtana.