Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
31.5.2022

VN/17/2022-TEM-62

Viite: HE 60/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 1.6.2022

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine: Hallituksen esitys eduskunnalle työehtodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa valiokunnalle osoitetuista asiantuntijalausunnoista kunnioittavasti seuraavaa:

Työehtodirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät huomiot

Vastatoimien kielto, kilpaileva toiminta ja seuraamusjärjestelmä

Muutamissa valiokunnalle osoitetuissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota vastatoimien kieltoa, sivutyötä (kilpaileva toiminta) ja seuraamusjärjestelmää koskeviin sääntelyratkaisuihin hallituksen esityksessä.

Työehtodirektiivi[1] ei edellytä säätämään yleisestä vastatoimien kiellosta. Sen sijaan direktiivin 17 artiklassa jäsenvaltioita edellytetään ottamaan käyttöön tarvittavia toimenpiteitä työntekijöiden, mukaan lukien työntekijöiden edustajina toimivat työntekijät, suojelemiseksi työnantajan harjoittamalta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta, jotka 1) johtuvat heidän jättämästään työnantajaa koskevasta kantelusta tai 2) jotka johtuvat heidän vireille panemastaan menettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa *työehtodirektiivissä säädettyjen oikeuksien* noudattaminen. Tämän osalta kansallisen lainsäädännön on katsottu täyttävän direktiivistä johtuvat vaatimukset, kuten hallituksen esityksessä s. 16 ja 23 todetaan. Itse asiassa kansallinen sääntely kattaa tämän jo nykyisin työehtodirektiivin edellyttämää tasoa laaja-alaisemmin. Kansallisen sääntelyn voidaan katsoa suojaavaan työntekijää työnantajan harjoittamilta vastatoimilta silloinkin, kun työntekijä vetoaa johonkin muuhun laissa säädettyyn oikeuteen eikä pelkästään työehtodirektiivissä säädettyihin oikeuksiin.

Työehtodirektiivin 18 artikla koskee irtisanomissuojaa ja todistustaakkaa. Myös tähän artiklaan liittyy tietynlainen vastatoimien kielto. Artiklan 1 kohdan 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. Tältä osin sama kansallinen vastatoimien kieltoa koskeva sääntelykehikko pätee. Lisäksi

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1152 avoimista ja ennakoitavista työehdoista Euroopan unionissa.

työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan turvautumista työntekijän käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

Työehtodirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan työntekijät, jotka katsovat joutuneensa irtisanotuiksi tai vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kohteeksi siitä syystä, että he ovat käyttäneet tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia, voivat pyytää työnantajaa antamaan asianmukaiset perustelut irtisanomiselle tai sitä vastaaville toimenpiteille. Työnantajan on annettava perustelut kirjallisina.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, viimeksi mainitun artiklakohdan osalta kansallisessa lainsäädännössä oli tunnistettavissa katveita ainoastaan siltä osin, kun kysymys on työnantajan velvollisuudesta antaa vaihtelevaa työaikaa noudattavalle työntekijälle kirjallisesti perustelut siitä, miksi tälle ei enää anneta työtehtäviä.[2] Tämä sääntelykatve ehdotetaan esityksessä katettavaksi ehdotetun työsopimuslain 1 luvun 11 §.n 4 momentilla. Momentti on kirjattu ottaen huomioon se, että työehtodirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa puhutaan *irtisanomisesta tai vaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä*. Direktiivin johdantokappaleessa 43 mainitaan esimerkkinä se, että tarvittaessa työhön kutsuttavalle työntekijälle ei enää anneta työtehtäviä. Tämä on käytännössä mahdollista vain sellaisten vaihtelevaa työaikaa noudattavien osalta, joiden työsopimuksessa sovittu vähimmäistyöaika on nolla tuntia.

Kilpailevaa toimintaa koskevan työsopimuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työntekijä ei saa tehdä toiselle sellaista työtä tai harjoittaa sellaista toimintaa, joka huomioon ottaen työn luonne ja työntekijän asema ilmeisesti vahingoittaa hänen työnantajaansa työsuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaisena kilpailutekona. Säännöksen esitöiden (Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 157/2000 vp, s. 79) mukaan työntekijän toiminnan sallittavuutta arvioitaessa on aina otettava huomioon sekä työn luonne että työntekijän asema. Säännöksen tulkinnassa on otettava huomioon oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta koskeva perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinona. Työsopimuslain 3 luvun 3 §:n säännös on lailla säädetty rajoitus tähän perusoikeuteen.

Kilpailevaa toimintaa koskeva rajoitus ei tarkoita, että työnantajalla olisi yksinoikeus työntekijänsä työvoimaan. Esimerkiksi osa-aikatyötä tekevällä ja lomautetulla työntekijällä on, jo mainittu perustuslain säännös huomioon ottaen, oikeus hakeutua toisellekin työnantajalle ammattinsa mukaisiin töihin, ellei työtehtävien erityisluonteesta johdu muuta. Työntekijän rajoitetulta toiminnalta edellytetään myös, että se *ilmeisesti vahingoittaa* työnantajaa työsuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaisena kilpailutekona. Pelkkä mahdollisuus vahingon syntymiseen ei ole riittävä. Hyvän tavan vastaisuus tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti (Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 157/2000 vp, s. 79).

Työehtodirektiivin lähtökohtana on, että sivutyön tekeminen on sallittua silloin, kun sitä ei ole laissa objektiivisista syistä erikseen rajoitettu. Työsopimuslaissa voidaan katsoa olevan sama lähtökohta, vaikka pykälätekstissä ei olekaan erikseen todettu, ettei sivutöiden tekemistä voida kieltää ilman erityisiä perusteita. Kilpailevan toiminnan kielto koskee vain kilpailevana toimintana työnantajaa ilmeisesti vahingoittavaa, hyvän tavan vastaista toimintaa. Kilpailevan toiminnan kiellot, jotka ylittävät työsopimuslain 3 luvun 3 §:ssä säädetyt kriteerit, ovat pätemättömiä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n nojalla.

[2] Työsopimuslain 9 luvun 5 §:ssä säädetään päättämisperusteiden ilmoittamisesta työntekijälle tämän pyynnöstä kirjallisesti.

Työehtodirektiivi sallii sivutöiden rajoittamisen myös laajemmin kuin työsopimuslaki. Työehtodirektiivin 9 artiklan 2 kohdan lista objektiivisista syistä ei ole tyhjentävä. On myös huomioitava, että direktiivejä täytäntöönpantaessa kansallisella tasolla on hyväksyttävä lakeja, joilla saavutetaan direktiivissä asetetut päämäärät. Tämä voidaan tehdä muullakin tavalla kuin direktiivin sanamuotoa seuraamalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että voimassa olevassa laissa oleva kilpailevan toiminnan kieltoa koskeva säännös täyttää työehtodirektiivistä johtuvat vaatimukset.

Seuraamusjärjestelmän osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitystä valmisteltaessa on arvioitu seuraamusjärjestelmän soveltuvuutta kaikkiin työehtodirektiiviin sisältämiin säännöksiin, ei pelkästään suhteessa hallituksen esityksessä ehdotettuihin muutoksiin. Työntekijän oikeuksien toteutumista suojataan työlainsäädännön pakottavilla säännöksillä, vahingonkorvausvelvollisuutta koskevilla säännöksillä (työsopimuslain 12 luvun 1 ja 2 §:t) sekä eräiden säännösten rikkomisen osalta työsopimuslaissa tai rikoslaissa säädetyillä rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Lisäksi työnantajaa velvoittavat työsopimuslaissa säädetty tasapuolisen kohtelun velvoite ja syrjinnän kiellot. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kansallinen lainsäädäntö ja sen seuraamusjärjestelmä kattavat työehtodirektiivistä johtuvien työntekijälle kuuluvien oikeuksien mahdolliset rikkomistilanteet.

Selvitys työnteon keskeisistä ehdoista (työsopimuslain 2 luvun 4 §)

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota ehdotetun työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 1 momentissa olevaan mainintaan siitä, että sopimussuhteiden toistuessa (työnteon keskeisiä ehtoja koskevaa) selvitystä ei tarvitse antaa uudelleen. Esimerkiksi työ- ja sosiaalioikeuden dosentti Jaana Paanetojan lausunnon mukaan säädösteksti ja sen perustelut ovat keskenään ristiriitaiset, sillä perusteluissa tarkennetaan, ettei selvitystä tarvitse antaa uudelleen sopimussuhteiden toistuessa silloin, jos määräaikainen sopimus uusitaan ehtojen säilyessä ennallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että momenttia voitaisiin muuttaa vastaamaan paremmin säännöskohtaisia perusteluita tekemällä virkkeessä viittaus työnteon ehtojen muuttumista koskevaan 5 momenttiin seuraavasti: ” Sopimussuhteiden toistuessa selvitystä ei tarvitse antaa uudelleen, *ellei 5 momentista muuta johdu*.” Vastaavanlaista viittaustekniikkaa on käytetty voimassa olevassa laissa. Vastaava muutos olisi tehtävä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 9 §:n 4 momenttiin.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan työnteon keskeisiä ehtoja koskevassa selvityksessä olisi mainittava myös työehtosopimuksen palkkaryhmä silloin, jos palkan tai muun vastikkeen määräytymisen perusteiden osalta viitataan työehtosopimukseen (3 momentin 7 kohta ja 4 momentti). Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan säännös ei estä työehtosopimuksen palkkaryhmään viittaamista. Työehtosopimukset ovat kuitenkin sisällöiltään ja rakenteiltaan erilaisia, joten ei ole varmaa onko viittaaminen johonkin tiettyyn palkkaryhmään kaikissa tilanteissa mahdollista, minkä vuoksi sitä ei välttämättä voitaisi edellyttää kaikissa tapauksissa. Usein palkan tai muun vastikkeen määräytymisen perusteet lienevät lisäksi jo sovittu työsopimuksessa, jolloin niistä ei erikseen tarvitse antaa tietoa työnteon ehtoja koskevassa selvityksessä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Jaana Paanetojan lausunnossa on myös viitattu pykälän 3 momentin 11 kohdassa säädettävään edellytykseen siitä, että selvityksessä olisi annettava tieto työntekijän mahdollisesta lakiin, sopimukseen tai käytäntöön perustuvasta oikeudesta työnantajan tarjoamaan koulutukseen. Lausunnoissa todetaan, että työsuhteen alussa ei ole välttämättä tiedossa vielä koulutuksen tarvetta, vaan se selviää vasta työsuhteen aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että

säännös puhuu sanamuotonsa mukaisesti työntekijän *mahdollisesta* oikeudesta koulutukseen. Jos tällaista oikeutta ei ole, tietoa tarvitse antaa.

Professori Ulla Liukkusen lausunnossa on kiinnitetty huomiota työehtodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan m) -alakohdan ja 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon toteuttamista koskeviin ratkaisuihin hallituksen esityksessä. Lausunnon mukaan direktiivin tarkoittamaksi ennakoimattomiksi työaikajärjestelyiksi voidaan katsoa muitakin työn teettämismalleja kuin vaihtelevan työajan malli, josta säädetään työsopimuslain 1 luvun 11 §:ssä. Myös lähetettyjä työntekijöitä koskeviin, työehtodirektiivin implementoiviin säännösehdotuksiin liittyy lausunnon mukaan epätarkkuuksia.

Työehtodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan m) -alakohdassa puhutaan työn teettämismallista, joka on kokonaan tai enimmäkseen ennakoimaton. Mainittua alakohtaa koskee direktiivin johdantokappale nro 21, jonka mukaan: ”Jos työn luonteen vuoksi ei ole mahdollista laatia kiinteää työvuoroluetteloa, esimerkiksi jos työntekijällä on työsopimus, jonka mukaan työhön kutsutaan tarvittaessa, työnantajien olisi ilmoitettava työntekijöille, miten heidän työaikansa vahvistetaan, mukaan lukien aikavälit, joina työntekijät voidaan kutsua työhön, ja minkä varoitusajan puitteissa heidän olisi saatava ilmoitus ennen työtehtävän alkamista.”

Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan m) –alakohdan teksti on jossakin määrin epäselvä. Ottaen huomioon johdantokappale 21 sillä kuitenkin tarkoitetaan vaihtelevan työajan sopimuksia tai muita vastaavia järjestelyitä, joissa työnantaja ei välttämättä voi tehdä työvuoroluetteloa.

Ulkomaille lähetettävälle työntekijälle annettavien tietojen osalta työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 3 momentin 16 kohdan a) ja b) -alakohtia on luettava yhdessä. Kun Suomesta lähetetään työntekijä ulkomaille vähintään kuukauden ajaksi, on hänelle siis annettava tieto sekä a) että b) -alakohdassa mainituista asioista. Tämä on myös työehtodirektiivin lähtökohta (työehtodirektiivin 7 artiklan 2 kohdassa puhutaan direktiivin 96/71/EY mukaiselle lähetetylle työntekijälle artiklan 1 kohdan *lisäksi* ilmoitettavista tiedoista). Jos valiokunta pitää 3 momentin 16 kohdan sanamuotoa epäselvänä, voisi tätä pyrkiä selkeyttämään lisäämällä ”sekä” -sanan a) –alakohdan perään.

Kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajien lausunnon mukaan työnantajan velvollisuudesta informoida työntekijöitään ja viranhaltijoitaan työnantajan valitsemasta eläketurva- tai työtapaturmayhtiöstä ei tulisi säätää työsopimuslain 2 luvun 4 §:ssä ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 9 §:ssä, vaan jatkossakin työtapaturma- ja ammattitautilain, työntekijän eläkelain ja julkisten alojen eläkelain tiedottamista koskevissa pykälissä.

Työehtodirektiivin 5 artikla edellyttää työnantajan vastuulla olevien sosiaalivakuutusmaksuja saavan sosiaalivakuutuslaitosta koskevien tietojen ilmoittamista työntekijälle henkilökohtaisesti asiakirjan muodossa. Voimassa oleva työtapaturma- ja ammattitautilain 272 § ei täyttänyt tätä henkilökohtaisuusvaatimusta ja työntekijän eläkelain 148 §:n nojalla eläkelaitoksesta ilmoittaminen työntekijälle on mahdollista myös mm. suullisesti. Johdonmukaisuussyistä tieto eläke- ja tapaturmavakuutuslaitoksesta on perusteltua antaa työnteon keskeisiä ehtoja koskevassa selvityksessä, jolloin tiedot annetaan myös suhteellisen pian työsuhteen alkamisesta siten kuin työehtodirektiivissä edellytetään.

Turvaavampi työsuhdemuoto ja pakollinen koulutus (työsopimuslain 2 luvun 6 §:n 2 momentti ja 2 luvun 19 §)

Työsopimuslain 2 luvun 6 §:n 2 momentin osalta eräässä lausunnossa todetaan, että säännös loisi ansakuopan työnantajille määräaikaisten työsopimusten osalta.

Lausunnon mukaan myönteinen vastaus työntekijän pyyntöön pidentää määräaikaisen työsopimuksen kestoaikaa johtaisi luultavimmin siihen, että määräaikaista työsopimusta ei alunperinkään pidetä lain mukaisena. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tilanteiden muuttuessa työnantaja voi hyvinkin määräaikaisen työsopimuksen kestäessä pohtia, olisiko työvoimalle vielä jatkossakin tarvetta määräaikaisen työsopimuksen päättymisen jälkeen. Tarve määräaikaisen sopimuksen jatkamiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan työsopimukseen voi perustua myös muuhun perusteeseen kuin alkuperäinen määräaikainen sopimus. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe, että työsopimuslain 2 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen antamisella työnantaja osoittaisi, ettei määräaikaiselle sopimukselle ole ollut perustetta.

Työsopimuslain 2 luvun 19 §:ään ehdotettavan säännöksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa hallituksen esityksen nykytilan arviointia koskevaan osioon ja säännöskohtaisiin perusteluihin, joissa on käsitelty säännöksen suhdetta työaikalain työajaksi lukemista koskevaan 3 §:ään (s. 21 ja 44). Jos kysymyksessä on työajaksi luettavasta pakollisesta koulutuksesta, on se myös laskettava työaikalain 18 §:ssä säädettyyn enimmäistyöaikaan.

Muut huomiot

Suomen Merimies-Unioni ja Konepäällystöliitto ehdottavat lausunnossaan, että ehdotetun merityösopimuslain 13 luvun 6 §:ää täydennetään lisäämällä luottamusmiehen tietojensaantioikeuden piiriin uuden esitetyn merityösopimuslain 1 luvun 3a §:n mukaiset tiedot kokonaisuudessaan. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että asiasta on käyty keskustelua merenkulun työmarkkinaosapuolten välillä työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivassa merimiesasiain neuvottelukunnassa. Osapuolten eriävien näkemysten vuoksi esityksessä päädyttiin pitämään luottamusmiehen tiedonsaantioikeudet siinä laajuudessa kuin ne ovat voimassa olevassa laissa. Työehtodirektiivissä ei edellytetä sääntelemään muutoksista luottamusmiehen tiedonsaantioikeuksiin.

Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti Jaana Paanetojan lausunnossa esitetään huomio siitä, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (jäljempänä *työsuojelun valvontalaki*) 13 §:ssä ei ehdoteta säädettäväksi kehotuksen antamisen mahdollisuudesta, jos työnantaja rikkoo kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 22 a §:ää.

Työsuojelun valvontalain 1 §:n mukaan laissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Lain perustelujen mukaan (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 94/2005) säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään asianomaisessa valvottavassa laissa. Työsuojelun valvontalaki on siis menettelylaki, ja se mitä työsuojeluviranomainen valvoo, tulee aineellisesta laista. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi julkisoikeudellisen palvelussuhteen ehtojen toteutumista tai muutakaan ko. lain sääntelyä.

Vaihtelevan työajan tarkastelua koskevat huomiot

Useammassa asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän työajan tarkastelussa huomioon otettaviin asioihin, mukaan lukien työnantajan arvioon tulevasta työvoiman tarpeesta. Työnantaja- ja palkansaajajärjestöt ovat esittäneet asiasta osittain eriäviä näkemyksiä, jotka ovat vastaavanlaisia kuin säännöksen valmisteluvaiheessa kolmikantaisessa työryhmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että säännöksen tarkoituksena on, että työaikaehto vastaa työnantajan todellista työvoiman tarvetta. Työajan tarkastelu vain menneisyyteen perustuen ja ilman tulevaisuuteen katsovaa arviointia voisi aiheuttaa sen, että työaikaehtoa päivitettäisiin yli työnantajan työvoiman tarpeen. Tämä voisi johtaa siihen, että työnantajan olisi sopeutettava työvoiman tarvetta lomauttamalla, osa-aikaistamalla tai irtisanomalla työntekijöitä taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella. Lainsäädännön ei tulisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin.

Professori Ulla Liukkusen lausunnon mukaan työsopimuslain 1 luvun 11 §:n muutosehdotus kaipaisi kirjoitustavaltaan selkeyttämistä. Lausunnon mukaan säännösehdotuksen tulisi koskea voimassa olevaa työaikaehtoa riippumatta siitä, onko ehdosta sovittu työsopimuksessa vai onko ehto tullut työsuhteen ehdoksi muilla tavoin. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan säännösehdotuksessa olevan ”työsopimus”-käsitteen voidaan katsoa sisältävän myös tilanteet, joissa tosiasiassa noudatettu työaika alkaa sitoa osapuolia sopimuksen veroisena käytäntönä.

Muutaman asiantuntijalausunnon mukaan esitystä valmisteltaessa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota osa-aikatyöntekijöiden työaikajärjestelyiden kokonaisuuteen yleisesti. Esityksellä pannaan täytäntöön työehtodirektiivi ja toteutetaan hallitusohjelman kirjaus vaihtelevan työajan sopimuksiin liittyen. Näin ollen esityksen kohteena ei ole ollut osa-aikatyöhön liittyvät kysymykset laajemmin. Käytännössä työelämässä vaihtelevan työajan sopimuksiin liittyy työntekijän osalta laajempia suojantarpeita kuin kiinteän osa-aikatyön sopimuksiin.

Kunnioittavasti,

Elli Nieminen
Erityisasiantuntija