Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
29.11.2022

Viite: UJ 32/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 25.11.2022

Työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvitys valiokuntakuulemisessa 25.11.2022 esitettyihin huomioihin

Työelämä ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 25.11.2022 tuli esille muutamia seikkoja, joihin työ- ja elinkeinoministeriö haluaisi kunnioitettavasti todeta lisäselvityksenä seuraavaa:

Direktiivissä ehdotetun työsuhdeolettaman suhteesta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön:

Valiokuntakuulemisessa eräät asiantuntijat totesivat, että puheenjohtajavaltion kompromissiehdotukseen sisältyvä työsuhdeolettamaa koskeva säännös (4 artikla) ei vastaa EU-tuomioistuimen vakiintuneessa tulkintakäytännössä omaksuttuja työsuhteen tunnusmerkkejä/kriteerejä.

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työsuhdeolettamaa koskevan säännöksen ja olettaman kriteereiden ei ole tarkoitettukaan olevan yhtä kuin työsuhde, vaan kysymys on olettamasta. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että työtä välittävän digitaalisen alustan tai työnsuorittajan on mahdollista pyrkiä kumoamaan työsuhdeolettama oikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä ja vedota tässä yhteydessä jäsenvaltion kansallisessa laissa, käytännössä tai työehtosopimuksissa määriteltyyn työsuhteen käsitteeseen ottaen huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Myös alustatyöntekijää koskevassa määritelmässä (kompromissiehdotuksen 2 artikla) viitataan alustatyötä tekevään yksilöön, jolla on, tai jolla katsotaan olevan, jäsenvaltioissa voimassa olevassa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännöissä määritelty työsuhde, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Vastaavanlaisia viittauksia sisältyy myös muun muassa ehdotuksen 3 artiklaan.

Työoikeutta koskevissa EU-direktiiveissä on määritelty niiden soveltamisalojen osalta työntekijän tai työsuhteen käsite, ja EU-tuomioistuin on määritellyt niiden perusteella sen, ketä tai keitä EU-lainsäädännössä on niiden perusteella pidettävänä työsuhteessa olevana työntekijänä. Alustatyötä koskevassa direktiiviehdotuksessa on sen sijaan tarkoitus määritellä kumottavissa oleva työsuhdeolettama eli indisio työsuhteesta, joka tulisi kysymykseen tiettyjen kriteereiden vähimmäismäärän täyttyessä.

Euroopan unionin komissio on alustatyödirektiiviä koskevissa neuvotteluissa todennut, että se on ottanut olettaman kriteereiden valmistelussa huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön. Näitä EU-tuomioistuimen oikeustapauksia on myös lueteltu sekä komission direktiiviehdotuksen että puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen johdantokappaleissa. Komission mukaan se on EU-oikeuskäytännön lisäksi ottanut olettaman kriteereissä huomioon jäsenvaltioiden oikeuskäytännön, joka koskee alustatyötä. Tiedot perustuvat komission suullisesti neuvoston työryhmässä esittämiin lausumiin.

On tärkeää, että alustatyötä koskevan direktiivin olettamasäännös olisi määritelmiensä osalta mahdollisimman yhdenmukainen sen kanssa, mitä EU:n oikeuskäytännönkin mukaan on pidettävänä työsuhteena. U-jatkokirjeen perustana olevaan, 28.10.2022 päivättyyn puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen työsuhdeolettamaa koskevaan säännökseen sisältyi eräs yksityiskohta, joka voitaisiin nähdä ongelmalliseksi niin työsopimuslaissa (55/2001) kuin EU-direktiivien pohjalta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritetyn työsuhteen käsitteen kannalta. Olettamasäännöksen c) alakohdan mukaan yksi olettaman kriteereistä olisi se, että työtä välittävä digitaalinen alusta *läheisesti* (”closely”) arvioisi työn tekemistä sekä varmistaisi työn tulosten laatua, myös sähköisesti. Suomi on esittänyt neuvoston työryhmässä ”closely” -sanan poistoa kyseisestä kriteeristä, sillä Suomessa työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien, tarkemmin sanottuna työn johtoa ja valvontaa koskevan tunnusmerkin täyttyminen ei edellytä välttämättä sitä, että työtä valvotaan konkreettisesti, vaan pelkkä mahdollisuus työn johtamiseen ja valvontaan riittää. Viimeisimmässä, 25.11. saadussa puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa, kyseinen ”closely”-sana on poistettu olettamasäännöksen kriteereistä, joten ehdotuksen voidaan katsoa menneen tältä osin parempaan suuntaan.

<u>Olettaman kriteerirajoista ja olettaman käytännön soveltamisesta</u>

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin havainto, jonka mukaan U-jatkokirjeessä Suomen kannassa ei ole tarkemmin määritelty prioriteettijärjestystä työsuhdeolettaman laukaisevien kriteereiden lukumäärälle.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan Suomen kantaan sisältyy mainituilta osin liikkumavaraa. Suomen kannassa todetaan tältä osin muun muassa, että Suomi ”voi osana kokonaisratkaisua hyväksyä ratkaisun, jossa neljän kriteereistä edellytettäisiin täyttyvän”. Yleensä tämänkaltaista muotoilua ”kokonaisratkaisun osana” on käytetty silloin, kun halutaan todeta viimesijainen vaihtoehto, mutta joka kuitenkin voidaan hyväksyä osana kokonaisratkaisua/kompromissia.

Valiokuntakuulemisessa tuli niin ikään esille näkemys, jonka mukaan olettaman soveltamisen osalta sääntelyssä tulisi pyrkiä hallinnollisesti, prosessuaalisesti ja valvonnallisesti toteuttamiskelpoiseen sääntelytapaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tältä osin, että oikeudellisen olettaman soveltamista ja kumoamista koskeva sääntelykokonaisuus on ollut neuvotteluissa haasteellinen hahmottaa. Neuvotteluissa neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä on pyritty selkeyttämään oikeudellisen olettaman soveltamista ja kumoamista koskevaa sääntelyä, ja työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tässä on kohtuullisesti onnistuttu. Kokonaisuuden osalta on otettava huomioon se, että jäsenvaltioiden oikeudellisissa ja hallinnollisissa menettelyissä mukaan lukien valvonta, voi olla eroja, mikä asettaa tiettyjä reunaehtoja sille, miten kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavaksi tulevaa sääntelyä on mahdollista luoda niin, että se ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaisen lainsäädännön ja käytännön.

<u>Toimivaltaisten viranomaisten harkintavalta jättää olettama soveltamatta viranomaisaloitteisessa toiminnassa:</u>

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen 4a artiklan mukaan silloin, kun lainsäädännön noudattamista valvovat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toimivat omasta aloitteestaan, niiden on mahdollista olla soveltamatta olettamaa, jos on ilmeistä, että se tultaisiin kumoamaan (kansallisen työsuhteen määritelmän nojalla).

Kyseistä viranomaisten harkintavaltaa viranomaisaloitteisessa prosessissa koskevaa säännöstä voidaan pitää perusteltuna prosessiekonomisista syistä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että viranomaisten olisi niiden itse aloittamassaan valvontatoiminnassa sovellettava työsuhdeolettamaa, jos viranomainen pitää ilmeisenä, että valvonnan kohteena olevassa tapauksessa alustatyöntekoa koskeva sopimussuhde ei täytä kansallisessa laissa määriteltyjä työsuhteen tunnusmerkkejä.

On huomattava, että vastaavaa harkintavaltaa ei ole määritetty silloin, kun työnsuorittaja on aloitteellinen prosessin vireille saattamisessa toimivaltaisessa viranomaisessa. Työnsuorittajan asema vedota työsuhdeolettamaan on näin ollen turvattu ehdotuksessa muun muassa siten, että työnsuorittajan saattaessa vireille työsuhdeolettamaa koskevan vetoomuksen kansallisella toimivaltaisella viranomaisella ei ole vastaavaa harkintavaltaa jättää olettama soveltamatta.

Ns. lykkäävä vaikutus

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kokouksessa esitettiin havainto, jonka mukaan U-jatkokirjeessä ei olisi perusteltu tai yksilöity sitä, miksi olisi tärkeää jättää ns. lykkäävästä vaikutuksesta säätäminen kansalliseen harkintaan (kompromissiehdotuksen 4a artiklan 5 kohta).

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että jos puheenjohtajavaltion ehdottamalla tavalla alustatyötä tekevän työsuhdetta koskeva oikeudellinen tai hallinnollinen päätös olisi pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, aiheutuisi tästä työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tarve tehdä yleislakina toimivasta ulosottokaaresta (705/2007) poikkeavaa erityissääntelyä alustatyöntekotilanteita varten. U-jatkokirjeeseen kirjattu Suomen kanta koskien lykkäävää vaikutusta on valmisteltu kuullen oikeusministeriötä, jonka toimialaan ulosottokaari kuuluu.

Kompromissiehdotuksen 17 ja 18 artiklat

Valiokuntakuulemisessa tuotiin esille se, että kumpikaan direktiiviehdotukselle esitetyistä oikeusperustoista, työehtoja koskeva oikeusperusta SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohta tai henkilötietojen suojaa koskeva oikeusperusta SEUT 16 artiklan 2 kohta, eivät olisi riittäviä tai sopivia säätelemään itsenäisten ammatinharjoittajien (yrittäjien) vastatoimien suojasta tai suojasta sopimusten päättämisiä vastaan.

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö voi todeta, että neuvoston oikeuspalvelu on neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä todennut suullisesti, että siltä osin kun on kysymys itsenäisten ammatinharjoittajien oikeudesta heidän henkilötietojensa suojaan, direktiiviehdotuksen 17 ja 18 artiklan säännöksiä voidaan perustella SEUT 16 artiklan 2 kohdan nojalla. Itsenäisiä ammatinharjoittajia suojellaan näin ollen vastatoimilta tai sopimussuhteiden päättämisiltä siitä syystä, että he ovat vaatineet jotakin direktiivin III luvusta heille johtuvia oikeuksiaan. Direktiivin 18 artiklasta ei johdu velvoitetta säätää vastaavasta irtisanomissuojasta itsenäisille ammatinharjoittajille kuin on tehty työsopimussuhteessa olevien osalta.

Kunnioittavasti,

Elli Nieminen
Erityisasiantuntija