Asiantuntijalausunto
Ulla Liukkunen
Professori
Helsingin yliopisto
18.1.2023

HE 215/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n ja merityösopimuslain 13 luvun 15 §:n muuttamisesta (HE 215/2022 vp)

1 Johdanto

Käsillä oleva hallituksen esitys koskee työsopimuslain työsuhteen tunnusmerkistösäännöksen muuttamista. Mukana on myös teknisluontoinen korjaus merityösopimuslakiin.

Hallituksen esityksen tavoitteena on ”täsmentää ja selkeyttää” työsuhteen määrittämistä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa. Esityksen mukaan tavoitteena on helpottaa työntekosuhteen oikeudellisen luonteen ratkaisemista tilanteissa, joissa työnsuorittajan asemaan liittyy tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä. Esitys liittyy Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

Esityksen tavoitteena on siis muuttaa nykytilaa siten, että työsuhteen olemassaolon määrittäminen tulisi helpommaksi kuin mitä se on vallitsevassa tilanteessa. Ottaen huomioon, että kokonaisharkintaan turvautuminen on jo nykyisellään mahdollista työsopimuslain 1 luvun 1 §:ää sovellettaessa ja lähtökohdat tälle juontuvat osaltaan työsopimuslain esitöistä, on tarpeen peilata muutosehdotusta työsopimuslain sääntelytapaa vasten. Huomiota on kiinnitettävä vallitsevaan oikeustilaan sen arvioimiseksi, onko työsopimuslain muutos tarpeen. Lisäksi on arvioitava sitä, täyttääkö ehdotettu työsopimuslain muutos sille asetetut tavoitteet. Huomiota on myös kiinnitettävä esityksen vaikutuksiin ja niistä hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon.

2 Hallituksen esityksen vaikutusarvion puutteellisuus

Ehdotetun työsopimuslain muutoksen vaikutuksia olisi tullut selvittää esityksessä tarkemmin.

Esityksessä ei selvitetä yhdenvertaisuusvaikutuksia tai vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Tämä on ongelmallista, sillä työsuhteisen ja ei-työsuhteisen työn rajanveto siinä ilmenneine ongelmineen on kysymys, jolla on yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä vaikutuksia. Työelämän sukupuolittuneet rakenteet ja epätyypillisen työn sukupuolittuminen on tarpeen ottaa huomioon kattavasti työlainsäädäntöä kehitettäessä. Sillä, tehdäänkö työtä työsuhteisesti vai ei-työsuhteisesti ja missä määrin uudet työteonmuodot tulevat työlainsäädännön piiriin, on merkittäviä vaikutuksia työtä tekevien yksilöiden asemaan.

Esityksessä on vaillinaisesti hyödynnetty saatavilla olevaa tilasto- ja tutkimustietoa. Esityksessä on muualla kuin vaikutusarvioita koskevassa osiossa käytetty lähteitä, joihin sisältyy vaikutusarvioiden kannalta relevanttia tietoa. Esimerkiksi naisten suhteellinen osuus laskutuspalveluiden käyttäjistä oli 27 prosenttia vuonna 2012, kun osuus oli jo 41 prosenttia vuonna 2018. [1]

Ylipäänsä työmarkkinoiden murrosta, epätyypillisen työn eri muotoja ja digitalisaation sekä alustatyön vaikutuksia tarkastellaan hallituksen esityksessä sangen suppeasti. Myös epäaidon yrittäjyyden tarkastelua olisi tullut täsmentää. On huomattava, että sopimisen käytännöt työmarkkinoilla ovat perustavassa murroksessa, jonka tarkastelu kuitenkin puuttuu esityksestä. Esimerkiksi työn teettäminen palvelusopimuksin tai erityyppisin kolmikantaisin sopimusjärjestelyin taikka sopimusverkostojen kautta niin, että myös valvonta hajautuu, on lisääntynyt. Esityksessä ei myöskään tarkastella ehdotetun muutoksen vaikutuksia rajat ylittävään työhön, jossa esiintyy oikeussuhteen luonnehdintaa ei-työsuhteiseksi, jotta vältyttäisiin suomalaisen työlainsäädännön ja työehtosopimusten noudattamiselta. Sillä, kuinka työsuhteen määrittämistä koskeva sääntelytapa toimii, on vaikutusta työntekijöiden suojaan rajat ylittävässä työssä.

Hallituksen esitykseen sisällytetty oikeusvertailevaksi tarkoitettu jakso jää irralliseksi, sillä esityksessä ei selvitetä vertailevaa kuvausta ehdotetun sääntelyratkaisun kannalta. Myös vaihtoehtoisten ratkaisujen ja niiden vaikutusten arviointi jää vajavaiseksi. Viranomaisvaikutuksia olisi tullut selvittää monitahoisemmin ottaen huomioon, että esimerkiksi vakuutusoikeus oli arvioinut lainmuutoksen voivan lisätä työmäärää.

On tarpeen korostaa, että käsillä oleva hallituksen esitys on erityisen tärkeä, sillä työsopimuslain soveltamisalasäännöksellä ja siihen perustuvalla työsuhteen määrittämisellä on suuri merkitys työlainsäädännön soveltamisen ja sovellettavaksi tulemisen kannalta. Työntekijöiden suojeluperiaatteen asema ja merkitys eivät kuitenkaan juurikaan käy ilmi esityksestä.

Perustavanlaatuiseksi ongelmaksi muodostuu se, että vaillinaisen vaikutusarvion perusteella on vaikea arvioida sitä, miten ehdotettu työsopimuslain muutos parantaisi nykytilaa. Puutteelliseksi jääneessä vaikutusarviossa tätä ei varsinaisesti selvitetä.

[1] Laskutuspalveluyritykset ja niiden käyttäjät, selvitys 4/2020. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, s. 9-10.

Vaikka esitykseen sisältyy epävarmuustekijöitä, vaikutuksia olisi tästä huolimatta tullut avata enemmän myös esimerkkejä hyödyntäen.

3 Lakitekstin ja perusteluiden ongelmat

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä korostetaan nimenomaisesti esityksen perusteluiden merkitystä ehdotetun työsopimuslain muutoksen tulkinnalle. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu pykälämuutos ja sen esityöt ”todennäköisesti” ohjaavat eri viranomaisten soveltamiskäytäntöä yhdenmukaisempaan suuntaan. Esitykseen mukaan ”perusteluiden merkitys tässä lainsäädäntöhankkeessa on poikkeuksellisen suuri”. Myös sääntelyn selkeyden suurta painoarvoa erityisesti työnsuorittajan näkökulmasta korostetaan. Tarkoituksena vaikuttaa olleen, että perusteluista saataisiin tulkinta-apua ja ohjeistusta työsopimuslain muutoksen tulkintaan ja kokonaisarvion tekemiseen. Tämä ei kuitenkaan toteudu, vaan perustelut ovat osin ristiriidassa ehdotetun työsopimuslain muutoksen kanssa ja siinä määrin epätarkat, että niiden perusteella ei ehdotettua muutosta voida tulkita ajautumatta ongelmiin.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”oikeussuhteen luonteen määrittämisen kannalta osapuolten perustelluilla käsityksillä oikeussuhteen luonteesta on suuri merkitys”. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa samastetaan osapuolten ”käsitys” osapuolten ”tarkoitukseen”, josta ehdotetussa pykälätekstissä on kyse. Osapuolten tarkoitus ei kuitenkaan ole sama asia kuin sopijapuolten käsitys, joka viittaa osapuolten näkemykseen oikeussuhteesta. Vaikka pykälätekstissä käytetään ilmaisua osapuolten ”tarkoitus”, hallituksen esityksen perusteluissa siis katsotaan, että nimenomaan osapuolten ”käsityksellä” on korostunut merkitys kokonaisarviossa. Lisäksi perusteluissa todetaan olevan olennaista, mitä osapuolet ovat ”sopineet, tarkoittaneet tai käsittäneet” työn teosta sopiessaan. Pykäläteksti kuitenkin lähtee osapuolten tarkoituksesta.

Epäselväksi jää perusteluiden virke ”työstä maksettavan vastikkeen peruste ja suuruus suhteessa muille työnteettäjän palveluksessa oleville on yleensä osoitus siitä, että tarkoitus on ollut, että työnsuorittaja hoitaa itse vakuuttamisvelvollisuutensa”. Epäselväksi jää myös, mitä tarkoitetaan säännöskohtaisissa perusteluissa esimerkiksi virkkeellä ”työn johtamisen ja valvonnan asteen tai toteutumistavan vaikutus työnsuorittajan aseman ja oikeussuhteen luonteen määrittäjänä ei ole kuitenkaan aina helposti tehtävissä, sillä työn johtamista ja valvomista tapahtuu kiistatta myös yrittäjäasemassa tehtävässä työssä”.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa käytetty jaottelu erilaisiin ”muodollisiin tosiseikkoihin” ja ”aineellisiin tosiseikkoihin” jää sekin epäselväksi, eikä sen voida katsoa tuovan lisäarvoa ehdotetun lainmuutoksen tulkinnalle. Perusteluiden mukaan kokonaisharkinnassa muodollisille tosiseikoille voidaan antaa merkitystä ainoastaan, jos ”niin sanotut työntekosuhteessa vallitsevat aineelliset tosiseikat osoittavat toiminnan harjoittamista omaan lukuun”. Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ”niin sanotuilla” työntekosuhteessa vallitsevilla aineellisilla tosiseikoilla.

Voimassa olevan työsopimuslain esitöiden (HE 157/2000) mukaan ”työntekosuhteen oikeudellista luonnetta joudutaan siis epäselvissä tai kiistanalaisissa tapauksissa arvioimaan kokonaisharkinnalla. Tällöin on otettava huomioon sopimusehdoista ja sopimuksen nimestä ilmenevän sopijapuolten tarkoituksen lisäksi myös ja erityisesti

työnteon tosiasialliset olosuhteet. Työntekosuhteen oikeudellisen määräytymisen kannalta ratkaisevaa on aina se, täyttyvätkö työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä ehdotetut tunnusmerkit. Pelkästään sopimusehtojen muotoilulla ei työsopimuslain pakottavia säännöksiä voida kiertää, vaan sopimusehtojen tulee vastata tosiasiallisia oloja.” Käsillä olevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esille, missä määrin olisi tarkoitus erkaantua esityksessä valitulla sääntelytavalla voimassa olevan työsopimuslain perusteluissa tarkoitetusta ja toisaalta vallitsevasta oikeuskäytännöstä ilmenevästä kokonaisarviosta. Ehdotettu pykäläteksti korostaa osapuolten tosiasialliseen asemaan oikeussuhteessa vaikuttavia seikkoja kokonaisarvioinnin perustana. Lisäksi, koska hallituksen esityksessä on omaksuttu voimassa olevan työsopimuslain 1 luvun 1 §:n perusteluissa omaksutuista lähtökohdista poikkeavia, osin epäselviäkin linjauksia, joita lainkäytössä tulisi esityksen mukaan hyödyntää työsopimuslain muutosta tulkittaessa, erkaantumista näyttää tapahtuvan.

Olisikin ollut perusteltua korostaa ehdotetun lainmuutoksen sanamuotoa ja tuoda selvästi esille se, missä määrin työsopimuslain muutoksella on tosiasiassa tarkoitus muuttaa vallitsevia kokonaisarvion tekemisen lähtökohtia. Lisäksi hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tullut kiinnittää huomiota työntekijän suojeluperiaatteeseen.

4 Työsopimuslain muutosehdotuksen rektiovirhe

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muutosehdotus sisältää kielioppivirheen, joka tulisi korjata. Kyse on rektiovirheestä eli virheellisestä sijamuodosta, jota ei voida suomen kieliopin mukaan käyttää. Muutosehdotuksen sanonta ”osapuolten tarkoitus oikeussuhteen luonteesta” tulisi siten muuttaa kuulumaan esimerkiksi ”osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva tarkoitus”.

5 Merityösopimuslakia koskevan pykälämuutoksen tekninen korjaustarve

Hallituksen esitys sisältää teknisluonteisen korjauksen merityösopimuslakiin. Kuitenkin ehdotettua sääntelyä tulisi muuttaa, sillä ehdotetussa merityösopimuslain 13 luvun 15 §:n 2 momentissa käytettäisiin merityöyleissopimuksesta sekä termiä ”merityöyleissopimus” että ”merityötä koskeva yleissopimus”. Kahden eri nimityksen käyttäminen samasta yleissopimuksesta samassa pykälässä on omiaan tekemään säännöksen epäselväksi, joten siinä tulisi käyttää ainoastaan vakiintunutta termiä ”merityöyleissopimus”.

6 Lopuksi

Voidaan kysyä, missä määrin käsillä olevalla työsopimuslain muutoksella pystytään edesauttamaan työsuhteen olemassaolon ratkaisemista tulkinnanvaraisissa tilanteissa erilaisten lainsoveltajien näkökulmasta. Olen edellä tuonut esille, että ehdotetun

pykälätekstin tulkinnan tueksi tarkoitetut hallituksen esityksen perustelut on kirjoitettu siinä määrin ehdotettuun pykälätekstiin nähden epäselvästi, että niistä ei voida saada sanottavasti johtoa lainmuutoksen tulkintaan. Perusteluille ei voida antaa korostunutta painoarvoa lainmuutoksen tulkinnassa.

Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotetun lainmuutoksen vaikutusta työsuhteen olemassaolon määrittämiseen epäselvissä tilanteissa on vaikea arvioida. Sopijapuolille tai valvoville viranomaisille käsillä oleva lainmuutos ei näytä tarjoavan selvennystä nykytilaan. Vasta tulevassa oikeuskäytännössä voidaan linjata, kuinka lainmuutosta on tulkittava. Oikeuskäytännön linjausten varaan jää sekin, tulisiko ehdotetun lainmuutoksen myötä tilanteita, joissa kokonaisarvioon on turvauduttava, ja kokonaisarviossa huomioon otettavia tekijöitä tulkita väljemmin vai tiukemmin. Näin ollen lopullinen vastaus siihen, millaiseksi lainmuutokseen perustuvan kokonaisharkinnan käyttöala muodostuu, riippuu siitä, millainen linja oikeuskäytännössä omaksutaan.