Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Vastine
23.1.2023

Viite: HE 215/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 24.1.2023

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine annettuihin asiantuntijalausuntoihin; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n ja merityösopimuslain 13 luvun 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta hallituksen esitykseen HE 215/2022 vp annetuista asiantuntijalausunnoista. Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Osapuolten tarkoitus oikeussuhteen luonteesta kokonaisharkinnassa huomioon otettavana tekijänä:

Professoreiden Niklas Bruun ja Ulla Liukkunen asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskevaan tarkoitukseen, joka työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ää koskevan muutosehdotuksen mukaan olisi yksi kokonaisharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä. Esimerkiksi professori emeritus Bruunin lausunnon mukaan valiokunta voisi lausunnossaan antaa hallituksen esitystä selkeämmät tulkintaohjeet siitä, miten säännöstekstiin sisältyvä virke ”osapuolten tarkoitus oikeussuhteen luonteesta” tulisi tulkita.

Osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva tarkoitus oli hallituksen esitystä valmisteltaessa yksi haastavimmista asioista sanoittaa perusteluihin ja tältä osin sekä pykälää että sen säännöskohtaisia perusteluita muokattiin vielä jatkovalmistelun aikana. Pykälän sanamuodon ja sen perusteluiden osalta saavutettiin kuitenkin lopulta kolmikantaisen työryhmän työssä yksimielinen näkemys siinä muodossa kuin hallituksen esitys nyt on eduskunnalle annettu.

Kuten Bruunin lausunnossa todetaan, työsopimuslain 1 luvun 1 §:n säännöksen pakottavuudesta huolimatta osapuolten tarkoitus ei ole merkitystä vailla sopimussuhteen luonteen määrittelyn kannalta. Tästä johtuen esityksen valmistelussa päädyttiin myös siihen, että osapuolten tarkoituksen huomioon ottaminen kokonaisharkinnassa huomioon otettavana tekijänä ja siten pykälässä nimenomaisesti mainittavana seikkana on tarpeellista ja perusteltua. Kysymys on siitä, millä tavalla osapuolten tarkoitus kokonaisharkinnassa huomioon otettavana tekijänä on osattu kuvata pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä omaksuttu lähtökohta sille, missä määrin osapuolten tarkoitukselle voidaan antaa merkitystä

oikeussuhteen luonnetta koskevassa kokonaisharkinnassa, ja Bruunin lausunnossa esitetyt lähtökohdat eivät juurikaan eroa toisistaan. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on pyritty kuvaamaan sitä, että kuten muissakin sopimusoikeudellisissa sopimuksissa osapuolten tarkoituksella (tai käsityksillä) sopimussuhteen luonteesta on merkitystä sopimussuhteen luonteen määrittelyssä. Kuitenkin ollakseen merkityksellinen kokonaisharkinnassa, osapuolten tarkoituksen oikeussuhteen luonteesta on saatava tukea muista kokonaisharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä (työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään sekä muut osapuolten tosiasialliseen asemaan oikeussuhteessa vaikuttavat seikat). Näin on siitä syystä, että esimerkiksi lain kiertämistarkoituksessa tai työntekijää erehdyttämällä toimeksianto- tai yrittäjäsopimukseksi työsopimuksen sijasta otsikoidun tai nimetyn sopimuksen ei tule saada oikeussuojaa. Tällaisissa olosuhteissa tehdyissä sopimuksissa osapuolten tarkoitus sivuutetaankin kokonaisharkinnassa ja ratkaisu tehdään muiden osapuolten tosiasiallista asemaa oikeussuhteessa osoittavien tekijöiden perusteella ottaen huomioon myös työlainsäädännön soveltamisessa huomioon otettava työntekijän suojeluperiaate.

Ehdotettu työsopimuslain soveltamisalan täsmennys ja sen perustelut on pyritty laatimaan siten, että säännös olisi sovellettavissa erilaisiin työelämässä ilmeneviin käytännön soveltamistilanteisiin. Tältä osin säännöksen ja sen perusteluiden muotoilussa on ollut välttämätöntä noudattaa tietynlaista yleisyystasoa.

<u>Työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä ja merityösopimuslain 13 luvun 15 §:ssä käytetyt sanamuodot ja esityksen tosiasiallinen vaikuttavuus</u>

Professori Liukkusen asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota työsopimuslain 1 luvun 1 §:ää koskevan muutosehdotuksen ja merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 15 §:ää koskevan muutosehdotuksen sanamuotoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työsopimuslain 1 luvun 1 §:ää koskeva muutosehdotus on ollut oikeusministeriön laintarkastusyksikön arvioitavana, eikä laintarkastus esittänyt kyseisen säännösehdotuksen muotoiluun huomioita.

Merityösopimuslain 13 luvun 15 §:ään ehdotettavat kaksi momenttia on ehdotettu palautettavaksi säännökseen aiemmin voimassa olleessa muodossaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan voisi kuitenkin Liukkusen lausunnossa esitetyllä tavalla olla perusteltua korjata ehdotetun 2 momentin sanamuotoa siten, että pykälässä käytettäisiin vain ”merityöyleissopimus” –käsitettä alla esitetyllä tavalla. Tätä puoltaisi myös se, että merityöyleissopimus –lyhenne on määritelty pykälää edeltävässä merityösopimuslain 13 luvun 13 a §:ssä.

> ”Aluksella on pidettävä voimassa oleva merityöyleissopimuksen mukainen merityösertifikaatti, merityöehtojen noudattamista koskeva ilmoitus ja *merityöyleissopimuksen* ~~merityötä koskevan yleissopimuksen~~ liitteiden A2-I ja A4-I mukainen todistus 13 a §:n, 17 §:n 2 momentin ja 17 a §:n 2 momentin mukaisesta vakuutuksesta tai muusta rahavakuudesta työntekijöiden nähtävinä.”

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo professori Ulla Liukkusen asiantuntijalausunnossa todetuin tavoin, että työsopimuslain muuttamista koskevan esityksen vaikutus on todellakin nähtävissä vasta ajan kuluessa oikeus- ja viranomaiskäytännön kehittyessä ja kun on kuultavissa arvioita työmarkkinoilta siitä, millaiseksi ehdotettu muutos käytännön työelämässä on koettu.

<u>Matalan kynnyksen oikeusturvakeinoja koskevat ehdotukset</u>

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava katsovat lausunnossaan, että pelkkä työsopimuslain 1 luvun 1 §:n täsmentäminen ilman oikeussuojakeinojen tehostamista jättää hallitusohjelman tavoitteen toteutumisen puolitiehen. Järjestöt katsovat, että esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön alaisen työneuvoston toimivaltaa voitaisiin laajentaa siten, että työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista (400/2004) annetun lain 7 §:n mukaisiin työneuvoston tehtäviin lisättäisiin lausunnon antaminen työsopimuslain 1 §:n soveltamisesta ja tulkinnasta. Lisäksi järjestöt esittävät, että eduskunta edellyttäisi nyt työsopimuslain muutosehdotusta koskevan eduskuntakäsittelyn yhteydessä, että työneuvoston lisäksi selvitettäisiin muita mahdollisia työntekijöiden matalan kynnyksen oikeusturvakeinoja sekä esitettäisiin toimenpide-ehdotuksia työn tekemistä koskevan sopimussuhteen oikeudellisen luonteen vahvistamiseksi.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen valmistelun aikana kolmikantaisessa työryhmässä käsiteltiin lyhyesti erilaisia vaihtoehtoisia tapoja saada niin sanotusti matalammalla kynnyksellä selvitettyä työntekosuhteen oikeudellinen luonne. Yksi näistä tuolloin esillä olleista vaihtoehdoista oli työneuvoston toimivallan laajentaminen palkansaajakeskusjärjestöjen lausunnossa mainitulla tavalla. Kuten valiokunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä todetaan (s. 20), erilaisiin matalan kynnyksen mekanismien vaihtoehtojen selvittämiseen ei kuitenkaan ollut esitystä valmisteltaessa käytettävissä sellaista aikaa, jota asian huolellinen valmistelu edellyttäisi. Näin ollen erilaisten matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen luomista koskevat ehdotukset jäivät jatkopohdintojen varaan.

Hallituksen esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen työministeri Tuula Haatainen on antanut ministeriön virkamiehille toimeksiannon selvittää vaihtoehtoisia keinoja, joilla voitaisiin matalalla kynnyksellä selvittää, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai yrittäjänä. Selvityksen on tarkoitus tuottaa tietopohjaa päätöksenteon tarpeisiin tulevaisuudessa. Selvitys tehdään virkatyönä, mutta sitä käsitellään työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alaisessa kolmikantaisessa sääntely –työryhmässä. Selvityksen on tarkoitus valmistua maaliskuun aikana.

Vaikka selvityksen laatiminen on vielä kesken, voidaan jo tässä vaiheessa todeta, että erilaisiin vaihtoehtoisiin tapoihin parantaa työntekosuhteen osapuolten mahdollisuuksia saada matalammalla kynnyksellä selvyys oikeussuhteen todellisesta luonteesta sisältyy lukuisia huomioon otettavia ja ratkaisua vaativia kysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olisikin tarpeellista pidättäytyä lukitsemasta tiettyä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa tässä vaiheessa. Näin mahdollistetaan se, että poliittisen päätöksenteon tarpeisiin on annettavissa riittävän laajasti eri vaihtoehtoja katsova ja niiden hyviä ja huonoja puolia selvittävä tietopohja.

Kunnioittavasti,

Elli Nieminen
Erityisasiantuntija